

A UNICA
ACAR DE
IOTECA

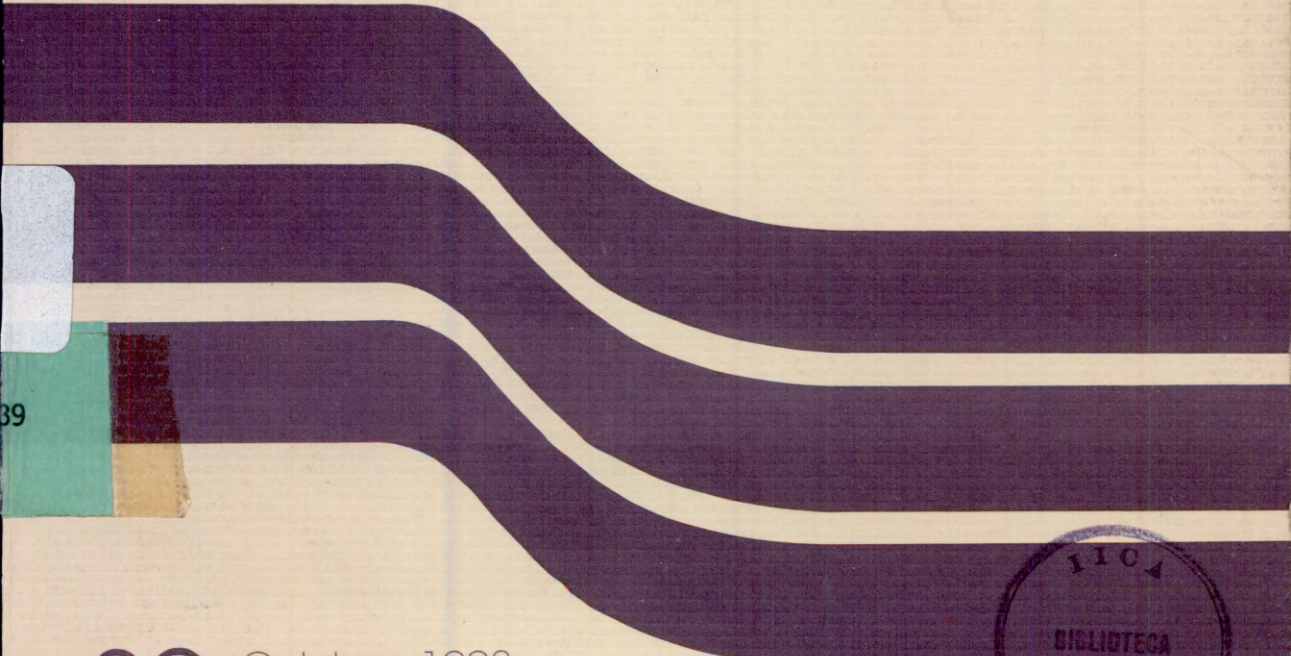
ISSN 1011-7741

IICA



AVANCES EN LAS REFORMAS
DE POLITICA ECONOMICA
Y COMERCIAL
Efectos en la Agricultura
de América Latina y el Caribe

Julio Hernández E.



39

Octubre, 1993
SERIE DOCUMENTOS DE PROGRAMAS



Digitized by Google

¿QUE ES EL IICA?

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

Fundado como una institución de investigación agronómica y de enseñanza de posgrado para los trópicos, el IICA, respondiendo a los cambios y a las nuevas necesidades del hemisferio, se convirtió progresivamente en un organismo de cooperación técnica y fortalecimiento institucional en el campo agropecuario. Estas transformaciones fueron reconocidas formalmente con la ratificación, el 8 de diciembre de 1980, de una nueva convención, la cual estableció como los fines del IICA estimular, promover y apoyar los lazos de cooperación entre sus 33 Estados Miembros para lograr el desarrollo agrícola y el bienestar rural.

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

Los aportes de los Estados Miembros y las relaciones que el IICA mantiene con 16 Observadores Permanentes, y con numerosos organismos internacionales, le permiten canalizar recursos humanos y financieros en favor del desarrollo agrícola del hemisferio.

El Plan de Mediano Plazo 1987-1993, documento normativo que señala las prioridades del Instituto, enfatiza acciones dirigidas a la reactivación del sector agropecuario como elemento central del crecimiento económico. En función de esto, el Instituto concede especial importancia al apoyo y promoción de acciones tendientes a la modernización tecnológica del agro y al fortalecimiento de los procesos de integración regional y subregional. Para lograr esos objetivos el IICA concentra sus actividades en cinco Programas que son: Análisis y Planificación de la Política Agraria; Generación y Transferencia de Tecnología; Organización y Administración para el Desarrollo Rural; Comercio e Integración; y Sanidad Agropecuaria.

Los Estados Miembros del IICA son: Antigua y Barbuda, Argentina, Barbados, Belice, Bolivia, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Dominica, Ecuador, El Salvador, Estados Unidos de América, Grenada, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, St. Kitts y Nevis, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Suriname, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela. Fungen como Observadores Permanentes: Alemania, Austria, Bélgica, Comunidades Europeas, España, Federación de Rusia, Francia, Hungría, Israel, Italia, Japón, Portugal, Reino de los Países Bajos, República Árabe de Egipto, República de Corea y Rumania.



AVANCES EN LAS REFORMAS
DE POLITICA ECONOMICA
Y COMERCIAL
Efectos en la Agricultura
de América Latina y el Caribe

Julio Hernández E.

© Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA).
Octubre, 1993.

Derechos reservados. Prohibida la reproducción total o parcial de este documento sin autorización escrita del IICA.

Las ideas y planteamientos contenidos en los artículos firmados son propios de los autores y no representan necesariamente el criterio del IICA.

El Centro Interamericano de Documentación e Información Agrícola (CIDIA), a través de su Servicio Editorial e Imprenta, es responsable por la edición de estilo, montaje, fotomecánica e impresión de esta publicación, y el Programa I del IICA: Análisis y Planificación de la Política Agraria, por el levantado de texto y diagramación del documento.

Hernández Estrada, Julio

Avances en las reformas de política económica y comercial : efectos en la agricultura de América Latina y el Caribe / Julio Hernández Estrada. — San José, C.R. : Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura. Programa de Análisis y Planificación de la Política Agraria, 1993.

74 p ; 25 cm. — (Serie Documentos de Programas / IICA, ISSN 1011-7741 ; no. 39)

1. Política económica — América Latina. 2. Política económica — Caribe. 3. Política de comercialización — América Latina. 4. Política de comercialización — Caribe. I. IICA. II. Título. III. Serie.

AGRIS E71

DEWEY 382.4

SERIE DOCUMENTOS DE PROGRAMAS no. 39
ISSN 1011-7741

IICA
SJR 39
7993

INDICE

PRESENTACION	5
RESUMEN	7
SUMMARY	12
1. INTRODUCCION	17
Objetivo del trabajo	17
Limitaciones del análisis	17
2. ANTECEDENTES	19
El propósito de las reformas económicas y comerciales	20
El contexto de las reformas económicas	21
Características de los países	24
3. REFORMAS EN LAS POLITICAS ECONOMICAS	26
Estabilización económica	27
Liberalización interna	35
4. REFORMAS EN LA POLITICA COMERCIAL	46
Integración regional	46
Apertura externa	49

This One



WPQX-EP7-6Z6G

Digitized by Google

5. EFECTOS DE LAS REFORMAS DE LAS POLITICAS ECONOMICAS Y COMERCIALES EN LA AGRICULTURA DE ALC	57
Estabilización macroeconómica	58
Liberalización interna	60
Políticas de apertura externa	61
Efectos sociales en el campo	62
6. CONCLUSIONES	64
7. REFLEXIONES FINALES	69
BIBLIOGRAFIA	71

PRESENTACION

Los países de América Latina y el Caribe (ALC) han emprendido, en circunstancias políticas, económicas y sociales distintas, procesos de reforma en las políticas económicas y comerciales, así como ajustes estructurales de diferentes intensidades y duraciones, para manejar sus crisis financieras. Por ende, los resultados de estas reformas son también diferentes.

La década de los noventas se está perfilando como el decenio de la política social, donde la deuda social contraída en la época del ajuste económico, empezará a pagarse. Por ello, las políticas encaminadas a combatir la pobreza y a disminuir las desigualdades sociales y económicas, marcarán los años noventas.

Sin embargo, mirar retrospectivamente los logros de las pasadas reformas en las políticas económica y comercial, así como sus efectos en la agricultura de la región, podría servir para orientar el diseño de políticas con alto contenido social, y aprender de los aciertos y posibles omisiones que se cometieron, con el afán de reintegrar a la región a la senda del crecimiento con equidad, en un ambiente internacional de competitividad y de negociaciones comerciales.

Este documento se basa en estudios de caso realizados en 12 países de la región, con la finalidad de sistematizar y documentar los avances de las reformas de política económica y comercial y sus efectos en la agricultura de ALC. Dichos trabajos (referidos en la bibliografía) fueron realizados por destacados profesionales de esos países, dentro del marco del proyecto Ajuste Macroeconómico y Agricultura que dirige el Lic. Rafael Trejos y que se ejecuta con recursos del Convenio de Cooperación entre el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) y la Agencia Sueca de Cooperación para la Investigación con Países en Desarrollo (SAREC).

Este trabajo constituye un esfuerzo de síntesis de los resultados de esos procesos de reforma y ajuste en la región, y con él se espera contribuir a la

discusión de las estrategias, políticas y acciones para fomentar el desarrollo económico y social. Es oportuno señalar que el documento presenta la situación hacia finales de 1991, y es claro que no revela los importantes cambios ocurridos desde entonces.

Una versión preliminar de este trabajo se discutió en un taller interno y posteriormente se presentó en el Seminario Internacional sobre Reformas de Políticas y Transformaciones Institucionales en el Sector Agroalimentario de América Latina y el Caribe, que se realizó en Washington, D.C., el 16 y 17 de julio de 1992, organizado por el IICA, con la participación de funcionarios del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Mundial, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), el Economic Research Service del U.S. Department of Agriculture (ERS/USDA) y otros organismos internacionales, así como en Ottawa, Canadá, del 27 al 29 de setiembre de 1992, en el Taller de Trabajo sobre Comercio y Políticas de Reforma Agropecuaria en América Latina y el Caribe, organizado por el IICA con Agriculture of Canada.

Se agradecen los valiosos aportes realizados por varios profesionales cuyas ideas y esfuerzo de análisis contribuyeron a forjar los planteamientos que se hacen en este documento. Los trabajos originales citados en la bibliografía pueden ser obtenidos en las Oficinas del IICA en los respectivos países. Se agradece también los comentarios y sugerencias recibidas en los tres eventos antes referidos.

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

RESUMEN

Las intervenciones gubernamentales en el sector agropecuario en casi todos los países del mundo incluyen medidas de política tales como: apoyos a los ingresos y precios, controles de oferta y barreras al comercio o incentivos a las exportaciones. Todo esto llega a provocar distorsiones para la producción y el comercio. Recientemente ha aumentado la preocupación por el costo de la protección comercial y los beneficios potenciales que resultarían si los países eliminaran multilateralmente la asistencia a la agricultura.

Las dimensiones de la participación de la agricultura en la economía varía entre los países desarrollados y aquellos en desarrollo; de igual manera difieren las políticas agrícolas entre ambos grupos de países. A raíz de los distintos problemas de insolvencia financiera en que estuvieron los países de América Latina y el Caribe en la década de los ochentas, la reinserción de todos ellos en los circuitos financieros internacionales quedó en cierta manera condicionada a una reordenación de sus estructuras económicas y al logro de ciertos niveles de estabilidad macroeconómica.

En ese sentido, la mayoría de países de ALC se abocaron a intensas tareas de reorganización y saneamiento de sus economías, mediante reformas económicas y comerciales. Algunos organismos financieros multilaterales homogeneizaron, en cierta forma, sus recomendaciones para los países que presentaban problemas de inestabilidad económica y dificultad en el pago de los servicios de sus deudas externas. A pesar de las similitudes en las condiciones históricas y culturales de los países de ALC, las diferencias socioeconómicas los obligan a realizar ajustes a las recomendaciones de políticas económicas, generando con ello, obviamente, resultados disímiles.

Este trabajo se basa en 12 estudios de caso sobre los avances en las reformas en las políticas económicas y comerciales y sus efectos en la agricultura y se seleccionaron a Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Jamaica, Guatemala, Perú, Uruguay y Venezuela. Estos países tienen algunas diferencias importantes en superficie, población y aun en condiciones

socioeconómicas, las cuales resultan interesantes y provocativas. Siempre se piensa que, con algunas variantes, todos los países de ALC son agrícolas, sin embargo, la importancia de la agricultura es variable. De igual manera, estos 12 países pertenecen a distintos procesos de integración comercial subregional en ALC (MERCOSUR, Mercado Común Centroamericano, CARICOM y Pacto Andino), y hasta en el desempeño de sus economías se pueden distinguir; por ejemplo, si se toman los promedios de las tasas de inflación para el período 1980-1989, se tiene a Bolivia con 392%, Argentina con 334%, Brasil con 228%, y Perú con 160%, el resto de países tienen tasas de inflación de dos dígitos.

Intentar visualizar los avances en las reformas económicas y comerciales dentro de este contexto resulta complejo, sobre todo cuando simultáneamente las fuerzas económicas nacionales e internacionales continúan actuando. Sin embargo, se pueden identificar fases y políticas económicas específicas para cada etapa; por ejemplo, en todos los casos la política económica inmediata fue la estabilización macroeconómica para detener la hiperinflación, mediante programas de reducción drástica del gasto público para abatir el déficit fiscal. Asimismo, se actuó rápidamente sobre el control de la demanda agregada para congelar las importaciones crónicas y de esa manera enfrentar el déficit comercial. Posteriormente, se inició una fase de liberalización interna de la economía para desregular todo el sistema económico e introducir mayores mecanismos de mercado para aumentar la eficiencia microeconómica en todas las esferas. En estas políticas se pueden distinguir la reducción de subsidios, de controles de precios, de aranceles y medidas para-arancelarias, etc. Así, también se modificaron simultáneamente las estructuras institucionales para operar más eficazmente la economía.

La permanencia de la estabilidad macroeconómica requiere liberar los mercados de factores (tierra, mano de obra y capital); Chile, Bolivia, México y Perú han caminado un poco más rápido en la promulgación de decretos de flexibilización de la tenencia de la tierra, pero Chile ha podido avanzar más lejos en esta operación. Venezuela y Colombia están en la transición para dar

capacidad de respuesta a la agricultura ante la apertura externa, mediante la reasignación de tamaños de fincas y actividades en la agricultura.

La legislación laboral está sufriendo cambios, al relajarse los esquemas de contratación y de fijación de salarios entre los trabajadores y los patronos. Aquí, nuevamente Chile ha logrado avanzar considerablemente en este proceso. Argentina, Bolivia, Perú y Venezuela han iniciado sus procesos de liberalización de este mercado laboral. En el terreno financiero, este mercado esta siendo presionado por países desarrollados para que permitan la participación de instituciones financieras foráneas, especialmente en el rubro de afianzadoras, aseguradoras y operadoras de crédito. En este renglón, el desarrollo de los mercados de capitales y financieros es fundamental, aunque existe todavía un poco de resistencia a la modernización financiera, pero en un esquema de mercado es imprescindible esta apertura. Uruguay, desde 1974 vinculó su mercado de capitales al exterior. El resto de países están ensayando esquemas bursátiles, en algunos casos están más desarrollados, por ejemplo en Argentina, Brasil, Colombia, Chile y México. Centroamérica está intentando operar bolsas agropecuarias nacionales para luego hacerlo a nivel subregional. En este aspecto, Argentina tiene un siglo de experiencia, 100 años, y Colombia un poco menos.

El grupo andino se encuentra próximo a perfeccionar lo que fue la primera zona de libre comercio del continente americano, gracias a la reciente reducción de listas de excepciones y a la eliminación de nóminas de reserva y de comercio administrado. Actualmente, el intercambio de productos originarios de los países miembros está liberado para la mayor parte del universo arancelario. Sin embargo, el comercio intrasubregional de productos agropecuarios representa una fracción muy pequeña del comercio exterior agropecuario de los países miembros (alrededor del 5%).

En relación con el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), casi todos los países de ALC son miembros y muy pocos se

encuentran en el proceso final de adhesión. En Centroamérica, Nicaragua fue el primer miembro del GATT, se adhirió en 1950. El Salvador y Guatemala lo hicieron en 1991, Costa Rica culminó su proceso de adhesión en fecha reciente y Honduras y Panamá ya lo han iniciado. A nivel de cada país, la adhesión al GATT se ha traducido en una armonización del tratamiento arancelario para los diferentes sectores. Adicionalmente a los compromisos arancelarios, los países centroamericanos se comprometieron a eliminar las restricciones cuantitativas y demás controles estatales, así como a suscribir los códigos de valoración en aduanas, anti-dumping y subvenciones.

Los avances en las reformas económicas, en su fase de apertura externa, resaltan las eliminaciones y reducciones de aranceles y los procesos de tarificación emprendidos por casi todos los países del área. Cabe destacar la reducción de controles cuantitativos a las importaciones de mercancías. Asimismo, resaltan los esfuerzos de Bolivia, Costa Rica, Perú y Venezuela para impulsar las inversiones extranjeras mediante el tratamiento de igualdad, tanto para las nacionales como para las internacionales. En algunos casos, como el peruano, destaca la modificación de las leyes migratorias que acompañan los cambios en las leyes de inversión extranjera.

La intervención oficial de precios agropecuarios se encuentra en el proceso de desmantelamiento, pero se conservan esquemas mínimos de apoyo a algunos cultivos básicos en países determinados. En general, ha habido avances considerables si se toma en cuenta la disminución de la participación de institutos de comercialización agropecuaria, que en algunos países han sido cerrados. El cierre de empresas estatales de comercialización en la agricultura ha significado desde luego una disminución muy importante de los niveles de subsidios, y un acercamiento a los mecanismos de mercado en la formación de precios de productos e insumos para la agricultura.

Por otro lado, las tasas de interés para la agricultura han dejado de ser preferenciales en la mayoría de los países de ALC; asimismo, los volúmenes

de crédito canalizados al sector agropecuario se empiezan a basar en esquemas de competitividad intersectorial.

Los niveles de protección, medidos en subsidios equivalentes al productor, principalmente para trigo y maíz, han disminuido en casi todos los países de ALC, debido a las reformas económicas seguidas. El nivel de subsidio equivalente al productor (SEP) para trigo en 1989 fue para Guatemala de 9% y para Argentina de 67%, cuando en el resto de ALC tuvo valores negativos, o sea desprotección. Aunque la interpretación de los valores de estas estimaciones resulta compleja, sobre todo para Argentina, Brasil y Perú donde las tasas de inflación y devaluación han sido muy altas.

Finalmente, entre las perspectivas que se visualizan para las reformas económicas que más directamente inciden en la agricultura están:

- Mejorar la capacidad de la agricultura para ajustarse más rápidamente ante las reformas, mediante la flexibilidad de los mercados de factores, especialmente el de tierras.
- El éxito de las políticas de integración comercial subregional y de apertura externa dependerán en gran medida de la construcción y adecuación de una infraestructura vial, ferroviaria y aeroportuaria para facilitar el comercio entre las subregiones.
- El arancel común externo tiene el riesgo de convertirse en un mecanismo de protección contra terceros países, por ello debería diseñarse de tal manera que evite estos riesgos inherentes. Dentro de este esquema de integración comercial, es conveniente iniciar el diseño para la instrumentación de un sistema de pagos de saldos intrarregionalmente, en lugar de efectuar pagos bilaterales.

SUMMARY

Government intervention in the agricultural sector in almost all the countries of the world includes policy measures such as income and price supports, control of supply and trade barriers or export incentives. All of this leads to distortions in production and trade. Recently, concern has been mounting as to the cost trade protection and the potential benefits resulting should the countries multilaterally eliminate aid to agriculture.

Agriculture's share in the economy varies between developed and developing countries; likewise, agricultural policies differ between these groups of countries. Various degrees of financial insolvency in the countries of Latin America and the Caribbean (LAC) during the 1980s made it necessary for them to reorganize their economic structures to some degree and establish certain levels of macroeconomic stability in order to retake their place in the international financial context. To this end, most LAC countries undertook serious efforts to set their economies in order, through economic and trade reforms. Several multilateral funding agencies standardized recommendations for countries suffering from economic instability and difficulties in servicing their external debts. Nevertheless, in spite of the similarities in the histories and cultural conditions of the LAC countries, there are important socioeconomic differences that forced them to adjust the economic policies recommendations, thus producing disparate results.

This paper is based on twelve case studies on the progress of economic and trade policy reforms and their effects on agriculture. The following countries were chosen: Argentina, Bolivia, Brazil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Jamaica, Guatemala, Peru, Uruguay and Venezuela. These twelve countries have some interesting differences in surface area, population and socioeconomic conditions which are revealing and thought-provoking. It is generally considered that, with some variations, all the LAC countries are agriculture-based.

Furthermore, these twelve countries are involved in different subregional trade integration processes in LAC (MERCOSUR, Central American Common Market, CARICOM and the Andean Pact), and there are also differences in their economic performances. For example, the average inflation rate for the 1980-1989 period in Bolivia was 392%; Argentina, 334%; Brazil, 228% and Peru, 160%. The remaining countries had double-digit inflation during that period.

It is a complex task to visualize the progress made in economic and trade reforms within this context, particularly when national and international economic forces are still in play. Nevertheless, specific economic phases and policies can be identified for each stage. For example, in all cases, economic policies were immediately put into place to bring about macroeconomic stabilization and stem hyperinflation, through programs to drastically cut public spending and thus bring down the fiscal deficit. Rapid action was also taken to control aggregate demand in order to freeze excessive imports and, in this way, contend with the trade deficit. Subsequently, steps were taken to liberalize the domestic economy by deregulating the entire economic system and introducing major market mechanisms to improve microeconomic efficiency in all areas. These policies include the reduction of subsidies, price controls, tariffs, and quasi-tariff measures. At the same time, institutional structures were modified in order to permit the economy to operate with more efficiency.

Continued macroeconomic stability depends on freeing up the market for production factors (land, labor and capital); Chile, Bolivia, Mexico and Peru have moved forward more rapidly in promulgating decrees to streamline land tenure, but Chile has been able to advance most. Venezuela and Colombia are moving to equip agriculture to respond to external opening, by making it possible to increase the size of agricultural units and change patterns of production.

Changes are being made in labor legislation, and arrangements for hiring and for establishing wages are being relaxed. Once again, Chile has been able to advance notably. Argentina, Bolivia, Peru and Venezuela have begun to liberalize the labor markets. Changes are on the horizon in financial issues. Pressure by developed countries to allow foreign financial institutions especially insurers, guarantors and credit operators, to enter the market are strong. Here, the development of capital and financial markets is fundamental, although there is still some resistance to modernizing the financial sector. Nevertheless, in a market scheme, this opening is essential. In 1974, Uruguay linked its capital market to markets abroad. The other countries giving stock exchanges a try: Argentina, Brazil, Chile, Colombia and Mexico. Central America is beginning to work with national agricultural commodity exchanges, with a view to expanding these exchanges to the subregional level. In this regard, Colombia and Argentina have more experience (100 years in the case of Argentina).

The Andean group is about to establish the first free-trade zone in the Americas, following the recent reduction in the list of exceptions and the elimination of lists of reserves and administered trade. Currently, trade commodities from member countries are free, for the most part, of tariffs. Nevertheless, intra-subregional agricultural trade represents but a small fraction of member countries' foreign agricultural trade (approximately 5%).

As to the General Agreement on Tariffs and Trade (GATT), almost all the LAC countries are members or are finalizing their membership procedures. In Central America, Nicaragua was the first country to join the GATT, in 1950. El Salvador and Guatemala joined in 1991, Honduras and Panama have initiated the membership process, and Costa Rica recently became a member. In each country, membership in the GATT has translated into the harmonization of tariff treatment for the different sectors. In addition to tariff commitments, the Central America countries also agreed to eliminate quota

restrictions and other state controls, and to sign codes on custom appraisals, anti-dumping and subsidies.

In the external opening phase, economic reforms have focused on the elimination and reduction of tariffs and on the tariffication undertaken by almost all the countries of the area. Also noteworthy are the reductions of quota controls on imported goods, as well as the efforts by Bolivia, Costa Rica, Peru and Venezuela to encourage foreign investment by promoting equal treatment for national and international investors. In some cases (Peru, for example), migration laws have been amended to accompany changes in laws on foreign investment.

Government intervention in agricultural prices is currently being dismantled, although minimal support schemes are maintained for certain staple crops in some countries. But, in general, substantial progress has been made, evidenced by the reduced importance of agricultural marketing institutes. In some countries, state agricultural marketing companies have been closed down, bringing about a significant decrease in subsidies and an increased role for market forces in price formation for agricultural commodities and inputs.

In addition, in most LAC countries agriculture no longer receives preferential interest rates; likewise, the volume of credit channeled to the agricultural sector is now beginning to reflect intersectoral competitiveness.

Levels of protection, measured in Producer Subsidy Equivalent (PSE), have decreased in almost all LAC countries, at least for wheat and corn, due mainly to economic reform measures. At the same time, there are significant differences among countries. In 1989, the wheat PSE level for Guatemala was 9% and -3% for Chile, while in the rest of the LAC countries the PSE reflected negative values. However, it should be kept in mind that it is difficult to

interpret the values of these estimates, particularly for Argentina, Brazil and Peru, where inflation and devaluation have been very high.

Lastly, future economic reform in LAC could include the following:

- Agriculture's capacity to adjust rapidly to reforms should be upgraded, by making the markets of the production factors, particularly land, more flexible.
- The success of policies on subregional trade integration and external opening will depend, to a great extent, on the construction and improvement of highway, railways and airports infrastructure, required to facilitate more trade among subregions.
- The Common External Tariff (CET) runs the risk of becoming a protection mechanism against third countries and therefore must be designed to avoid this possibility. As part of this trade integration arrangement, it is advisable to design a system to pay balances inter-regionally, rather than bilaterally.

INTRODUCCION

La crisis de la deuda que aquejó a ALC en los años ochentas, los problemas financieros que originó y el consiguiente ajuste que impuso sobre los países más fuertemente endeudados, determinaron que los niveles de inversión se redujeran en términos absolutos y los niveles de vida de la población sufrieran la mayor caída experimentada en medio siglo (BID 1991). Los cambios necesarios para devolver los equilibrios perdidos requieren tiempo y perseverancia en la aplicación y corrección de las reformas de políticas económicas recientes. Resulta meritorio lograr controlar los desequilibrios macroeconómicos, pero existe la necesidad de reiniciar el crecimiento económico, aunque esté supeditado al desarrollo de las economías de algunos países industrializados.

Gran parte de las reformas están diseñadas para obtener un mejor funcionamiento del mercado para hacer de ALC una región con mayor competitividad y también una zona más atractiva para las inversiones extranjeras directas, y de esa forma poder participar más activamente en el comercio mundial (BID 1991).

Objetivo del trabajo

Documentar y sistematizar los avances en las reformas de política económica y comercial de ALC en el período de 1989-1991, y determinar las implicaciones para la agricultura de la región.

Limitaciones del análisis

Dado que los elementos que están influenciando el comercio internacional están en constante cambio, así como las mismas reformas de política, las implicaciones económicas de las políticas de estabilización, liberalización, integración y apertura externa podrían diferir entre la fecha de terminación de los estudios de caso (octubre, 1991) y la fecha de la publicación de este trabajo.

El presente trabajo se basa primordialmente en estudios de caso efectuados en 12 países de ALC para captar la dirección de los movimientos de los procesos de reforma, así como las distintas intensidades y apreciaciones de cada país sobre el rumbo que están tomando las reformas y la interpretación de sus primeros resultados.

En lugar de proporcionar cifras precisas, semejantes o distintas de las disponibles en informes de organismos internacionales, este trabajo hará comparaciones de los diferentes procesos de reforma económica, señalando lo que se ha logrado hasta 1991, contrastando con particularidades entre países.

ANTECEDENTES

Los países de ALC se enfrentan al desafío de participar activamente en los procesos de globalización de la economía mundial; simultáneamente tienen que enfrentar el reto de liberalizar sus economías y revitalizar los procesos de integración comercial a nivel subregional, así como introducir cambios en sus estructuras institucionales para mantener la estabilidad económica alcanzada e intentar aumentar sus niveles de competitividad para insertarse en la economía mundial. Si la década de los ochentas fue perdida para ALC, los años noventas se vislumbran como el decenio de la "esperanza" para la región.

Aun con la esperanza puesta en el horizonte, América Latina y el Caribe enfrentan importantes desafíos de desarrollo en los años venideros. Tales desafíos pueden agruparse en tres categorías: el logro de una adecuada y sostenida tasa de crecimiento global; la reducción de la incidencia de la pobreza absoluta y de las disparidades de ingresos en general, y la conservación de los recursos naturales y el mejoramiento de la calidad ambiental. Debido a la interdependencia que existe entre estos aspectos, individualmente no proporcionan una base adecuada para establecer estrategias separadas: las políticas de desarrollo deberán más bien prestar la debida atención a los tres en forma simultánea (BID 1991). La promoción del crecimiento se está enfrentando en ALC con base en la liberalización del comercio, el desarrollo del sector privado y la reforma del sector público; en este trabajo sólo se tratará la estabilidad macroeconómica y la liberalización del comercio.

Si realmente se quiere alcanzar un desarrollo sostenible, ya no puede separarse la protección del medio ambiente y la conservación de los recursos naturales de la estrategia de desarrollo económico. Sin embargo, en los países en vías de desarrollo, y en ALC en particular, la agricultura es un componente importante del producto interno bruto (PIB); es además el asiento de una gran masa de población de bajos ingresos. Ello, sumado a la fragilidad de las economías con escaso desarrollo productivo, dificulta la aplicación de esquemas similares a los de los países desarrollados y limita las opciones disponibles (IICA 1992).

Las perspectivas de crecimiento en ALC, al igual que en los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD), parece sustentarse en las tasas de interés. La prospección de los avances en los procesos de integración, especialmente el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC), permiten condiciones favorables para una recuperación de la inversión, al menos en México. La incertidumbre del crecimiento en ALC proviene de la sincronización y la fortaleza de la recuperación del crecimiento de los países de la Comunidad Económica Europea (CEE), de los Estados Unidos y de Japón.

Aunque las tasas de inflación en los países de la región han estado disminuyendo, aún se espera que sean altas. Por ello, se deben continuar los esfuerzos para incorporar una mayor flexibilidad en los mercados laborales y alcanzar altos niveles de competitividad en los mercados de productos para impulsar la reactivación económica de ALC.

El propósito de las reformas económicas y comerciales

Las reformas de política económica, comercial y agrícola pretenden dar respuesta a una historia reciente de agotamiento del modelo de industrialización sustitutiva, que desprotegió la agricultura en favor de otras actividades altamente subsidiadas, mediante regulaciones e intervenciones oficiales, así como por los duros impactos sufridos con los programas de ajuste y por las elevadas deudas externas. Aunque en forma pragmática las reformas intentan: a) facilitar el proceso de apertura, en especial el de productos agropecuarios, para dar un mayor acceso al mercado de los países industrializados; b) incrementar las inversiones en el sector agroalimentario, definido este como el principal sector de punta para iniciar un proceso de industrialización a partir de la utilización de los recursos naturales agrícolas; c) transferir la tecnología de los países industrializados hacia los de menor desarrollo relativo; y d) conservar los recursos naturales, especialmente los de uso agrícola.

La década de los ochentas fue llamada por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) la década perdida para la región, debido a los fuertes retrocesos económicos y sociales ocurridos o cuando menos por los severos y prolongados estancamientos en sus economías. Ese no solo fue un decenio perdido sino de doloroso aprendizaje. Como resultado de este proceso, existe un consenso regional acerca de la dirección y estrategias para lograr un desarrollo sostenible. Para ello se debe iniciar la corrección de los desequilibrios macroeconómicos de corto plazo, y en el mediano plazo remodelar las estructuras productivas e intentar resolver los problemas

sociales. Pero tomando en cuenta que es complejo promover la recuperación en un ambiente de estabilidad financiera y creciente equidad social, se debe tener conciencia de que se requieren mayores períodos de aprendizaje y adaptación.

A pesar de los cambios tan radicales ocurridos en las esferas económicas e internacionales, los objetivos generales de la política económica siguen siendo los siguientes:

- a. Estabilidad de precios y de la tasa de cambio.
- b. Generación de empleos productivos.
- c. Aumento del ingreso per cápita.
- d. Distribución del ingreso más equitativa.

Se reconoce también el papel que desempeña la economía en la conservación del medio ambiente, por lo que hoy se busca definir una política económica que coadyuve a evitar el deterioro ambiental y a propiciar la conservación y uso racional de los recursos naturales.

Una vez lograda una estabilidad económica duradera, la política económica se orientará a alcanzar el crecimiento económico sostenible; para ello resulta prioritario incrementar las inversiones productivas de largo plazo, basadas en un clima de confianza entre todos los agentes económicos de las sociedades y de otras naciones.

El contexto de las reformas económicas

El 95% del aumento en la población económicamente activa (PEA) del mundo de los próximos 25 años ocurrirá en los países en desarrollo (Banco Mundial 1991). Esta prospectiva resulta reveladora, dado que la historia reciente muestra que las instituciones y las políticas económicas desempeñan un papel crucial en el desarrollo económico y social de los países, por ello, para incorporar a esa población, habrá que fomentar el crecimiento económico en esos países (Figura 1).

El tipo de decisiones de política económica que se tomen y la clase de instituciones que las instrumenten determinarán la cantidad y calidad de desarrollo que se alcance. Las teorías del desarrollo han venido cambiando en los últimos 40 años, dependiendo de los éxitos y fracasos generados. Sin embargo, hoy se cuenta con un bagaje importante de conocimientos acerca del desarrollo. Algunos principios del desarrollo se han comprendido bastante bien, otros, por el contrario, son todavía polémicos.

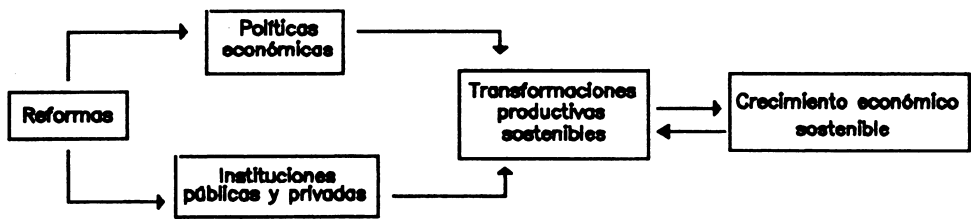


Fig. 1. Marco conceptual de las reformas en ALC.

El Reino Unido duplicó su ingreso per cápita en casi 60 años. Estados Unidos en poco más de 40 años, Japón en 30 y China duplicó su ingreso per cápita en tan sólo 10 años (Banco Mundial 1991). Aunque son muchos los factores que determinarán el ambiente mundial para el desarrollo de los próximos años, destacan el crecimiento de la economía mundial, las políticas adoptadas por los países industrializados y la situación de los mercados internacionales de capitales. Sin embargo, la productividad explica en buena medida el crecimiento del producto, pero esta ha aumentado más lentamente en países en desarrollo (Figura 2).

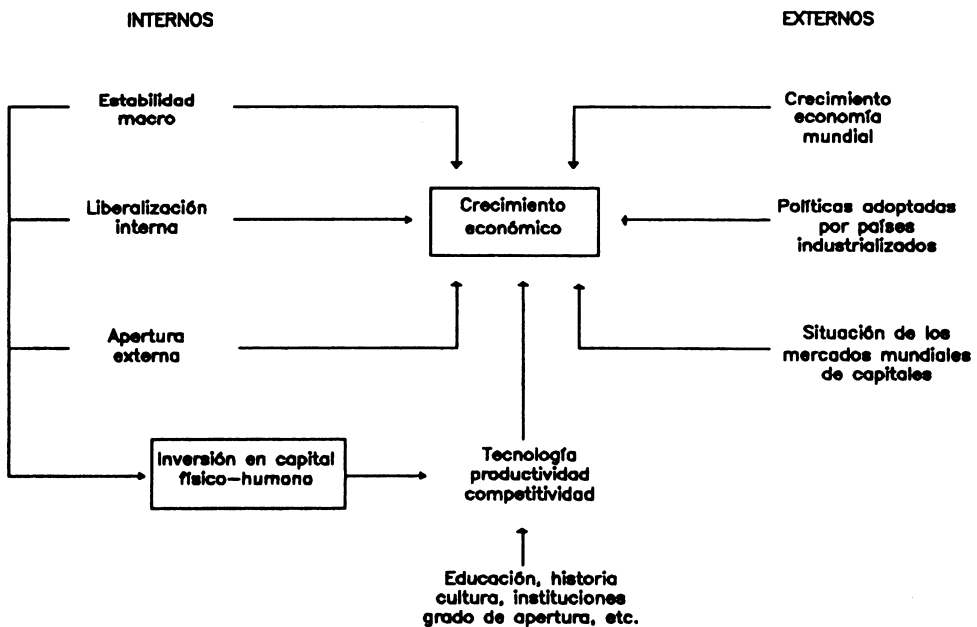


Fig. 2. Factores que influyen en el crecimiento económico de ALC.

El progreso tecnológico explica en parte los incrementos en productividad, pero este progreso está influido a su vez por la educación, la historia, la cultura, las instituciones y el grado de apertura de la economía. La difusión de la tecnología se lleva a cabo a través de las inversiones en capital físico y humano y por el comercio internacional.

El rol del Estado como principal conductor del desarrollo está cambiando hacia un papel compartido con el mercado. El desarrollo es y ha sido siempre un fenómeno complejo donde las políticas económicas y las instituciones se complementan o contraponen entre sí. Por otro lado, el desarrollo siempre ha generado una alteración sectorial del producto, donde la agricultura disminuye su participación relativa en la economía y la industria y los servicios incrementan su presencia. Sin embargo, la fortaleza del crecimiento de la industria descansa en la agricultura. La estrategia general del desarrollo debe tomar en cuenta el crecimiento sostenido de la productividad agrícola para reforzar el del resto de los sectores de la economía.

En la mayoría de los países de ALC se tiene plena conciencia de que un camino para reinsertarse nuevamente en la senda del crecimiento y del desarrollo es estabilizar primero la economía, después liberalizar las trabas internas y posteriormente proceder a realizar la apertura externa para vincular al país con los mercados internacionales (Cuadro 1). La estabilidad macroeconómica es necesaria para que el crecimiento económico sea duradero y para que exista un clima de confianza para las inversiones, tanto nacionales como internacionales. Sin embargo, en ALC existe consenso acerca de que la estabilidad macroeconómica por sí misma no conduce al desarrollo, pero que sin ella todos los esfuerzos serían en vano. Si bien las soluciones macroeconómicas parecen sencillas, rara vez resulta fácil llevarlas a la práctica. La rapidez con que deben aplicarse las medidas de estabilización macroeconómica y el orden en que se apliquen son por sí mismas un problema difícil de resolver. La tarea resulta más compleja cuando la estabilidad es tan sólo un elemento de un programa más amplio de reforma económica.

Es posible aplazar o posponer la reforma estructural en la etapa de estabilización, pero rara vez ocurre lo contrario. Es difícil también que la estabilización se mantenga sin efectuar reformas estructurales en la economía (Banco Mundial 1991).

Cuadro 1. Marco conceptual de las reformas y los plazos.

Ambito de acción	Resultado esperado	Objetivos generales
Corto plazo	Corto plazo	Corto plazo
<ul style="list-style-type: none"> • Estabilidad económica • Liberalización económica interna • Apertura económica externa 	<ul style="list-style-type: none"> • Crecimiento económico y social sostenible 	<ul style="list-style-type: none"> • Generación de empleos productivos • Aumentos en el PIB/per cápita
Mediano plazo	Mediano plazo	Mediano plazo
<ul style="list-style-type: none"> • Cambio institucional 	<ul style="list-style-type: none"> • Transformación productiva • Desarrollo económico y social sostenible 	<ul style="list-style-type: none"> • Distribución más equitativa del ingreso • Uso racional de los recursos naturales y mejoramiento de la calidad del medio ambiente

Fuente: Elaboración del autor.

Características de los países

Se seleccionaron 12 países que a continuación se listan con base en:

- La obtención de una representación subregional.
- Información disponible en los países.
- Apoyos técnicos nacionales.

- | | | | |
|--------------|---------------|--------------|---------------|
| 1. Argentina | 4. Chile | 7. Ecuador | 10. Perú |
| 2. Brasil | 5. Colombia | 8. Jamaica | 11. Uruguay |
| 3. Bolivia | 6. Costa Rica | 9. Guatemala | 12. Venezuela |

Estos países están clasificados por el Banco Mundial como pertenecientes a los 138 países en desarrollo y tienen en general grandes similitudes por ser

latinoamericanos, pero también poseen características que los hacen diferentes entre sí y que podrían en parte explicar las distintas evoluciones y ritmos en sus procesos de reformas económicas. Una primera distinción entre ellos es que pertenecen a subregiones claramente identificadas:

Area Sur	Area Andina	Area Central	Area Caribe
Argentina	Bolivia	Costa Rica	Jamaica
Brasil	Colombia	Guatemala	
Chile	Ecuador		
Uruguay	Perú		
	Venezuela		

Esta primera clasificación refleja la membresía a diferentes procesos de integración comercial en ALC (MERCOSUR, Grupo Andino, Mercado Común Centroamericano y CARICOM). Aunque el interés primordial de este trabajo es reflejar lo que está sucediendo en la esfera de la agricultura en el contexto de las políticas de estabilización, liberalización y apertura de las economías, en 1991 el FMI clasificó a los 138 países en desarrollo con distintos criterios. Estos fueron clasificados (según un producto rebase el 50% de sus exportaciones totales) de la siguiente manera:

Agrícolas	Manufactureros	Servicios	Mineros	Petroleros
Argentina	Brasil	Jamaica	Bolivia	Ecuador
Colombia			Chile	Venezuela
Costa Rica			Perú	
Guatemala				
Uruguay				

3

REFORMAS EN LAS POLITICAS ECONOMICAS

La estrategia de crecimiento hacia adentro que caracterizó a ALC en los años cincuentas, sesentas y setentas permitió a la región registrar tasas de crecimiento anual de las economías realmente altas y sostenidas en un contexto de estabilidad macroeconómica. Desafortunadamente, ALC se endeudó imprudentemente en el exterior a tasas de interés variables, sin construir una capacidad de pago por el servicio de esa deuda externa. Posteriormente la inestabilidad de las tasas de interés internacionales y las fluctuaciones en las cotizaciones internacionales del petróleo originaron una crisis financiera severa, que obligó a la región a replantear el modelo de sustitución de importaciones e introducir reformas a las políticas económicas y a las instituciones, con el fin de reactivar el crecimiento y generar capacidad de pago de sus deudas externas. Sin embargo, todavía se observan en el mundo modelos de protección seguidos por Europa, Japón, Estados Unidos y Corea que siguen siendo exitosos desde el punto de vista del crecimiento económico y la equidad interna.

Los países de ALC han estado recorriendo los diferentes caminos de la estabilización de las variables macroeconómicas, seguidas por políticas de ajuste estructural y finalmente por políticas de apertura unilateral, bilateral o multilateral para buscar la inserción a los mercados internacionales (Estados Unidos, Japón y Europa primordialmente). Es claro que para tener éxito en esta ruta es necesario mantener una situación macroeconómica estable y una mayor participación en el mercado.

Los países de ALC, por decisión individual o por condicionalidades de organismos financieros internacionales han caminado por la misma senda, quizás a intensidades y velocidades diferentes de acuerdo con sus propias circunstancias e idiosincrasias nacionales y subregionales.

En todo caso, resultaría útil evaluar la forma en que los países han aplicado las reformas, para el manejo más acucioso de la tasa de cambio, para reducir los déficit fiscales y para la liberalización de los mercados de productos y financieros.

Aquí cabe destacar que los diferentes países de ALC, independientemente de los estados de desequilibrios que presentaron en un inicio, comenzaron a realizar reformas de política económica en distintos períodos; por ejemplo, Chile en 1977, Costa Rica y México en 1982, Perú en 1991. Estos tiempos diferentes para la aplicación de las reformas, así como su profundidad y cobertura, la intensidad en sus aplicaciones y sincronizaciones con la evolución de la economía mundial han generado resultados disímiles en cada país, a pesar de la homogeneidad en los diseños de reformas de política económica.

Estabilización económica

Las políticas de estabilización macroeconómica se apoyaron en los instrumentos monetarios y fiscales, para controlar en primer lugar la inflación y la tasa de cambio, así como los déficit fiscal y comercial. En el marco de las políticas fiscales, lo inmediato fue diseñar mecanismos para lograr reducciones significativas del gasto público, mediante restricciones o eliminaciones de subsidios y transferencias y de la participación gubernamental en la economía. Asimismo, simultáneamente se buscó incrementar los ingresos públicos, inicialmente con la venta de empresas para-estatales, ajustes de los precios de los bienes públicos; ampliaciones de la base tributaria y eliminaciones de regímenes de excepciones fiscales, etc. Los primeros esfuerzos de estas políticas en ALC fueron dirigidos a la disminución del gasto en el aparato administrativo público. Una área afectada, en el corto plazo, fue el gasto en inversión pública.

Los programas de estabilización macroeconómica fueron los primeros en implementarse en la región, después de la presentación de los estados de insolvencia generalizada en el pago de los servicios de las deudas externas y de altas tasas de inflación para el período 1980-1989 como Bolivia (392%), Argentina (334%), Brasil (228%) y Perú (160%)¹.

Políticas cambiarias

En general, los países de la región han seguido dentro de las políticas de estabilización una devaluación de su tipo de cambio y posteriormente una política cambiaria de tipo de cambio real, pero con algunas variantes según el país. Por ejemplo, en Brasil y Guatemala el tipo de cambio es administrado; en Colombia se efectúa un ajuste gradual (minidevaluaciones) al igual que en Ecuador; en Chile es ajustado y en Jamaica se lleva a cabo un ajuste gradual

¹ Tasa de inflación. Promedio anual (período 1980-1989).

por medio del mercado interbancario. La flexibilidad de la tasa de cambio se estableció en Uruguay desde antes de todas estas crisis financieras de deudas externas. Los controles cambiarios prácticamente fueron eliminados en todos los países y se unificaron las distintas tasas de cambio existentes, como primer paso al establecimiento de tipos de cambio real (Cuadro 2).

Cuadro 2. Regímenes cambiarios (al 31 de diciembre de 1991).

Moneda vinculada al dólar americano	Mayor flexibilidad		
Argentina	Tipo de cambio ajustado según un conjunto de indicadores *	Otro sistema de flotación dirigida	Flotación independiente
	Colombia Chile	Costa Rica Ecuador	Bolivia Brasil Guatemala Jamaica Perú Uruguay Venezuela

* Incluye regímenes cambiarios según los cuales el tipo de cambio se ajusta a intervalos relativamente frecuentes, conforme a indicadores determinados por los propios países.

Fuente: IMF 1992.

En Bolivia, la medida antiinflacionaria más importante fue la unificación y estabilización del tipo de cambio, lograda mediante la flotación sucia². Dado el elevado nivel de dolarización de la economía, el anclaje de la inflación al tipo de cambio permitió una reconstrucción rápida de la estructura de precios relativos en forma ordenada (Chávez 1991).

² En la flotación sucia el tipo de cambio se establece en subasta pública, el Banco Central interviene colocando el precio base para las licitaciones y estableciendo la cantidad ofertada en cada operación. Los compradores privados intervienen en las subastas diarias sin información previa.

Políticas monetarias

La política monetaria ha desempeñado un papel determinante en las reformas a las políticas económicas, ya que tradicionalmente la política monetaria había estado apoyando a la política fiscal, en cuanto al financiamiento del crecimiento del gasto público, que en términos generales estuvo financiado con emisión monetaria. Las políticas de tasas de interés permitían la existencia de tasas de interés reales negativas. Todos estos desequilibrios en los mercados de dinero, capitales y financieros fueron eliminados en la mayoría de los países de ALC (Cuadro 3).

Cuadro 3. Políticas monetarias básicas aplicadas en Centroamérica. Enero 1992.

Políticas	Guatemala	El Salvador	Honduras	Nicaragua	Costa Rica
Topes de cartera sector privado	no	nd	nd	sí	No. Banco Central establece 60% crédito a actividades prioritarias
Financiamiento neto sector público	cero	nd	hay límite	cero	hay límite
Tasas de interés	libres	semilibre; pasiva 1% sobre inflación; activa 5% sobre pasiva	libres; solo techo, para granos y vivienda	control	libres
Encaje	sí	sí	sí	sí	sí
Descuento y redescuento	última instancia	última instancia	activa; preferencial granos y vivienda	última instancia	última instancia

Fuente: Herrera 1993.

Las tasas de interés fueron liberadas en todos los países, manteniéndolas reales y positivas. Sin embargo, el financiamiento al sector público disminuyó

en casi todos los países, excepto en Ecuador donde se restringió el financiamiento al sector privado y se privilegió al sector público (Acosta 1991).

En Uruguay el mercado de capitales está integrado al mercado internacional desde 1974. La entrada y salida de capitales constituye una práctica cotidiana. En cambio, en Ecuador existía "discrepancia entre la política monetaria y la fiscal, así como descoordinación entre el Banco Central y el Ministerio de Finanzas" (Acosta 1991). Sin embargo, no han sido graves estas descoordinaciones por los ingresos generados por las exportaciones de petróleo.

En Perú existían restricciones a los topes del Banco Central en 1990 y 1991. El nuevo gobierno peruano, que asumió funciones en julio de 1990, heredó dos grandes problemas: la hiperinflación y una economía recesiva y desestabilizada desde el segundo semestre de 1987, y con serios desequilibrios en los precios relativos, en la balanza comercial y de pagos, además de graves problemas en la intermediación financiera, ineficiencias e insuficiencias en la recaudación tributaria, deterioro de los ingresos reales y del empleo y violencia social. En agosto de 1990 se anunció un duro programa de ajuste orientado a lograr la estabilización económica del país y abatir la hiperinflación, sustentado en la eliminación del déficit fiscal y la corrección de la distorsión de los precios relativos, sin subsidios ni controles. El programa de estabilización controló la inflación mediante la restricción de la emisión monetaria y del gasto fiscal. Paralelamente, se liberalizaron los principales precios: tasa de cambio, tasas de interés y precios de productos e insumos; a la vez, se congelaron las remuneraciones públicas, se eliminaron subsidios y se utilizó parte del ingreso público obtenido vía precios administrado (precios de combustibles y servicios públicos) para cubrir el déficit fiscal (Kuan 1991).

En Centroamérica son diferentes los criterios de los topes de cartera: en Guatemala no existen, Nicaragua sí impone topes de cartera y Costa Rica canaliza el 80% del crédito a las actividades prioritarias. En cambio en materia de encaje legal todos los países centroamericanos lo utilizan. Guatemala y Costa Rica son los únicos países con tasas de interés libres y Nicaragua mantiene control sobre ella.

Política fiscal

La política fiscal, que había sido el motor principal del crecimiento económico en años pasados, se tornó desestabilizadora sobre todo por la generación de déficit fiscales crónicos y crecientes, en especial al incluir los pagos de los servicios de las deudas externas de los países de la región. La presencia de los gastos de los gobiernos en el total de las economías era cada

vez más importante como factor para activar el crecimiento. Las dificultades para continuar con ese esquema y la necesidad de reducir o eliminar drásticamente, o al menos tener niveles aceptables de déficit fiscales, orientó a la política fiscal en una cruzada franca contra los gastos públicos mayores que los ingresos públicos. El desmantelamiento de esquemas de ventas de bienes públicos subsidiados y la corrección de ineficiencias en el aparato público administrativo llevó a los gobiernos a disminuir o eliminar todas aquellas fuentes de generación de déficit fiscal (Cuadro 4).

Cuadro 4. Políticas fiscales aplicadas en Centroamérica. Enero 1992.

	Guatemala	El Salvador	Honduras	Nicaragua	Costa Rica
Gastos					
globales	menores	menores	menores	menores	menores
empleo público	menores	menores	menores	menores	menores
sociales	menores	menores	menores	menores	menores
Ingresos					
carga trib. 1990	7%	8.1%	15.8%	13.7%	13.7%
aporte patronal seguridad social	10%	8.25%	7%	11%	14%
imp. renta personal	4-34%	10-50%	12-40%	8-35.5%	10-25%
imp. renta empresas	12-34%	10-30%	15-35%	35.5%	10-30%
imp. consumo				15%	0-75%
ventas	7%	5%	7%	15%	12%
otros. importac.		5%		3%	3%

Fuente: Herrera 1993.

En la mayoría de los países se han hecho esfuerzos por disminuir los gastos globales del gobierno, así como el empleo del sector público, excepto en Ecuador, donde se mantuvo estable. Por otro lado, simultáneamente se hicieron esfuerzos por aumentar los ingresos públicos implementando sistemas

de impuestos al valor agregado (IVA) en casi todos los países; con tasas del 20% en Uruguay, 10% en Bolivia, en Colombia se instaló en 12% pero se amplió la cobertura y se simplificaron los procedimientos de cobro. En Ecuador, la base de la tributación está estancada. En Venezuela se diseñó la implementación del IVA, aprobado en julio de 1992 por el congreso legislativo. En Chile el IVA era de 20%, luego bajó a 16% en 1989 y posteriormente volvió a subir a 18%, pero subsisten excepciones tributarias para los agricultores. En Guatemala y en Costa Rica (impuesto sobre ventas) el IVA es del 10%. Jamaica en 1986 introdujo una revisión al sistema de impuestos al ingreso personal dejándolo en 33%. En Perú hubo reducción del impuesto a la renta personal de 35% a 30% a personas jurídicas y de 45% a 37% a personas naturales.

En materia de subsidios, todos los países los han eliminado, salvo Ecuador que los mantiene para el arroz y el azúcar y Jamaica para algunos alimentos de consumo popular (Acosta 1991).

Perú se propuso combatir el déficit fiscal con el principio de emisión cero, que implica no gastar más de lo que se ingresa. Para tal fin, se estableció un Comité de Caja, se contrajo el gasto fiscal y se dictaron medidas orientadas a una progresiva reforma tributaria (Kuan 1991).

Política social

Los efectos colaterales en la sociedad, en especial en grupos de escasos ingresos debido a las reformas de política económica y comercial, hicieron que algunos gobiernos diseñaran programas de compensación social y de focalización del gasto público, y estimularan la participación de organizaciones no gubernamentales (ONGs) en actividades de alivio social. Todas estas acciones buscan compensar en parte las reducciones en los niveles de empleo, de ingresos familiares, salud y nutrición, etc., de la población afectada por las políticas de estabilización (Figura 3). A pesar de que muchas de las políticas sociales fueron diseñadas para el corto plazo, como medidas temporales de alivio social, muchas experiencias resultaron positivas y aleccionadoras y fueron incorporadas a los esquemas permanentes del diario accionar público. El ejemplo más notorio es el mexicano, con la creación de la Secretaría de Desarrollo Social.

Dados los impactos adversos de la recesión y el estancamiento de las economías en la población de ALC, así como del decaimiento de los niveles del poder de compra, los salarios mínimos en algunos casos llegan al 50% de los niveles alcanzados diez años atrás, algunos gobiernos acompañaron sus políticas de estabilización con políticas compensatorias de tipo social para

evitar la desnutrición de la población de escasos recursos y la desinversión y descapitalización de sus microempresas, en ese sentido, Bolivia crea el Fondo Social de Emergencia (FSE) en 1986 para atenuar el impacto social de la crisis y del plan de estabilización. A partir de 1989, el Fondo deja de tener carácter transitorio y se transforma en el Fondo de Inversión Social (FIS), continuando con las mismas funciones. Este Fondo, se encarga de financiar en las áreas rurales, proyectos de asistencia técnica e infraestructura física necesaria para aumentar la producción agrícola. En general, los proyectos responden a las demandas regionales o comunales.

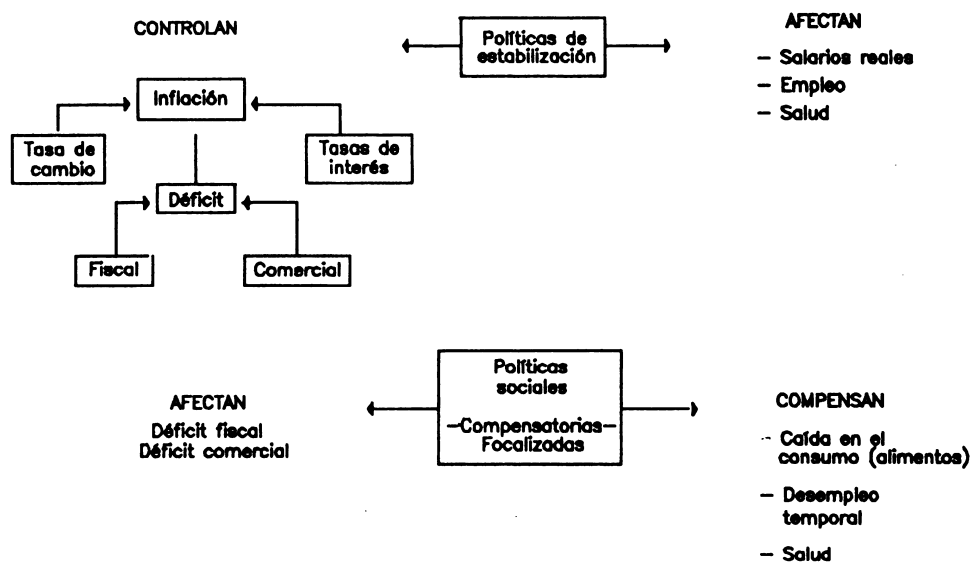


Fig. 3. Dilemas de las reformas de políticas económicas y sociales.

Hasta el primer semestre de 1990, el FIS había invertido en el sector agrícola US\$87 millones, en infraestructura social, económica y asistencia social (construcción de viviendas y aulas escolares, pavimentación de calles, mantenimiento de caminos, infraestructura de riego, fondos rotativos para pequeñas cooperativas, campañas de vacunación, etc.).

El número de empleos generados a los largo del período fue 337 mil, beneficiando a 2 millones de personas, cifra que para el tamaño de la población de Bolivia es significativa. Las fuentes de trabajo fueron desde luego

temporales, ya que los proyectos del FIS pueden durar entre un mes y dos años.

De los fondos comprometidos, el 65% se destinó al área urbana y el 35% a la rural. El grueso de las inversiones para el sector agrario (71.6%) se destinaron a las regiones del altiplano y valles. El FIS actuó como mecanismo de contención de la caída de la demanda agregada. La mayor parte de los recursos fueron destinados a sectores con elevada capacidad de generación de empleo y amplio efecto multiplicador sobre la economía, típicamente la construcción. A raíz del éxito del FIS, se crearon el Fondo de Desarrollo Campesino y el Fondo de Desarrollo Regional (Chávez 1991).

Perú creó en 1991 el Programa de Emergencia Social y el Sistema Nacional de Compensación y Desarrollo para atenuar el impacto social adverso de las medidas de ajuste económico, protegiendo a la población de extrema pobreza con programas de alimentación y salud, y posteriormente en apoyo a la producción y el empleo. Para el período agosto-diciembre de 1990 dispuso de fondos por US\$94 millones. Además, se creó un Comité de Gestión del Programa de Apoyo a la labor de organizaciones sociales de base como el Club de Madres, los Comités del Vaso de Leche, Comedores Populares Autogestionarios, Cocinas Familiares, Centros Familiares y Centros Materno-Infantiles (Kuan 1991).

La experiencia peruana es relativamente reciente y es prematuro evaluar resultados. Sin embargo, vale la pena destacar que México tiene un programa similar al FIS boliviano, llamado Programa Nacional de Solidaridad que ha presentado éxitos en el manejo social. En el área centroamericana, Costa Rica también ensayó un Programa de Compensación Social durante el período 1982-1986.

La crisis en los sistemas de seguridad social que enfrentan actualmente muchos de los países de ALC ha afectado de forma significativa la situación económica y social de la región, provocando desequilibrios fiscales y problemas en la atención de los sectores sociales (BID 1991). Sin embargo, ALC ha desempeñado un papel crucial en el desarrollo de la seguridad social en el hemisferio occidental y el tercer mundo. A principios de siglo, varios países latinoamericanos fueron precursores en la introducción de los primeros programas de seguro social. En 1990 se cumplió el 75 aniversario de la primera ley de riesgos ocupacionales del Uruguay y el 65 aniversario de las primeras leyes de pensiones de Chile. Estos países fueron no sólo pioneros en el Tercer Mundo, sino que además precedieron a Estados Unidos en el establecimiento de dichos programas, y aún hoy en día los aventajan en otros, como el seguro de enfermedad-maternidad y las asignaciones familiares.

Aproximadamente las dos terceras partes de la población de ALC están cubiertas por la seguridad social y algunos países como Costa Rica, Uruguay, Chile y varias naciones del Caribe de habla inglesa prácticamente han alcanzado la universalidad, adelantándose dos decenios a la meta de la Organización Mundial de la Salud (OMS) de "Salud para todos en el año 2000" (BID 1991).

Liberalización interna

El libre comercio guiará hacia un sistema eficiente solo si el mecanismo de precios trabaja bien, y los precios deben reflejar el verdadero costo social (Bhagwati 1990).

Una manera de introducir mayor eficiencia a la economía mediante la incorporación de mayores mecanismos de mercado es eliminando las distintas distorsiones ocasionadas por las regulaciones existentes. Las hay tanto de tipo administrativos como económicos. La política de precios ha sido un mecanismo para aplicar controles de precios a productos tanto a nivel de productor como de consumidor. De igual manera, la promulgación de leyes y decretos permiten el usufructo de concesiones que limitan un mejor desempeño de algunos mercados de factores, y por ende el mantenimiento y generación de competitividad internacional para algunos productos transables típicos de las agriculturas de la región. El desmantelamiento de los esquemas de cuotas, licencias y permisos previos a la importación ha sido una estrategia generalizada en casi todos los países de la región. Las áreas que presentan mayor dificultad para la liberalización económica son las comprendidas en los mercados de factores, la tenencia de la tierra por ejemplo, constituye un punto nodal determinante para la asignación eficiente de los tamaños de parcelas de acuerdo con las actividades y niveles de competitividad. De igual manera, la recomposición de la producción agropecuaria, tanto por productos como regionalmente, sería factible al flexibilizar las leyes sobre la tenencia de la tierra, con el fin de constituir un mercado de tierras, con la debida regulación para evitar la formación de grandes latifundios.

Aunque son muchos los países en el mundo que llevan a cabo programas de estabilización macroeconómica se requiere una segunda fase para realizar la liberalización interna (ajuste estructural) y de esa manera hacer más duradera la estabilización económica, aunque todavía no hay suficiente claridad en las etapas en que deben transitar las economías para asegurar éxitos en sus programas de reforma. La mayoría de los países con problemas similares de inestabilidad macroeconómica no son homogéneos en su organización económica, social y política, ni en el grado de desarrollo

alcanzado. En este sentido, la vertiente de liberalización interna busca alcanzar dos objetivos: a) dar permanencia a la estabilidad macroeconómica lograda y b) hacer más eficiente el sistema económico, aumentando los niveles de competitividad para que la economía nacional pueda realmente insertarse en los mercados internacionales (BID 1991). En esta segunda fase se intenta crear las bases para una tercera etapa, que es la apertura de la economía al comercio mundial. En la práctica no hay una división tajante entre las etapas, a veces se suceden simultáneamente. Esta fase segunda también se acompaña con reformas institucionales, ya que las políticas económicas encaminadas a lograr la estabilidad económica más las instituciones adecuadas que las instrumentaran, harán posible el logro de los objetivos buscados (Figura 4).

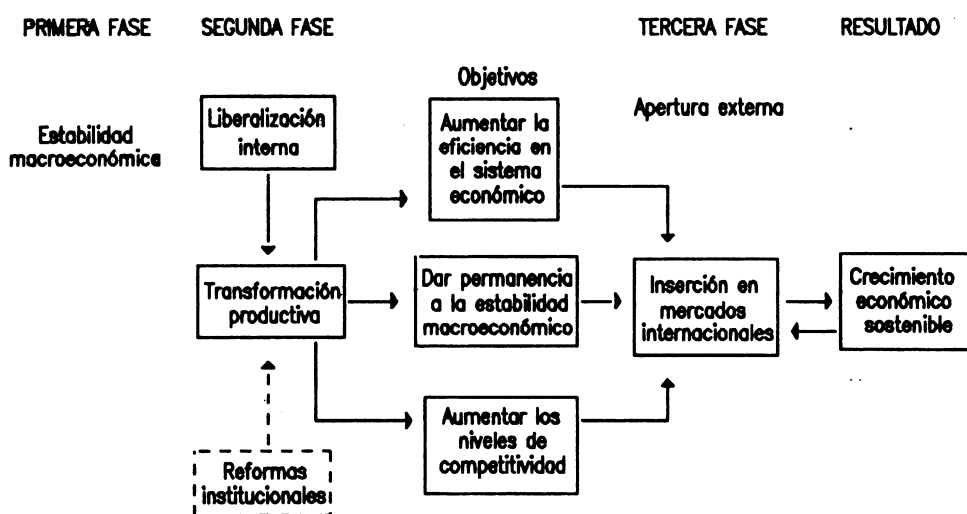


Fig. 4. Fases de las reformas: liberalización interna.

Política de precios

La búsqueda de la competitividad y la disminución de los niveles de los subsidios, así como la distintas condicionalidades de los organismos financieros internacionales han llevado a estos países a la disminución y en algunos casos eliminación de los controles de precios. Desde luego existen excepciones, como el caso de Brasil, que mantiene precios de garantía para el arroz, algodón, soya y maíz. En Bolivia no existe la intervención, en cambio en Ecuador se han reforzado las instituciones estatales de comercialización, tanto nacional como internacional, cuando en casi todos los países están dismantelando los

institutos de comercialización del Estado. Jamaica ha eliminado todos los controles de precios, excepto para los alimentos de consumo popular. Por otro lado, las bandas o franjas de precios están adquiriendo gran aceptación; Chile y El Salvador son los países con mayor tiempo en su aplicación. Colombia estableció bandas de precios para el sorgo, soya, maíz, arroz, trigo, cebada, leche y azúcar. Ecuador introdujo las bandas de precios en 1991 para trigo, arroz, soya, maíz y sorgo.

En el caso ecuatoriano, la política de precios mantuvo el mecanismo de fijación de precios oficiales, tanto al consumidor como al productor para un grupo de 15 productos, el resto se fijan libremente.

En Centroamérica existe preferencia para la puesta en marcha de sistemas de bandas de precios, como compromiso de armonización de políticas económicas frente al exterior.

Subsidios y transferencias

La política de reducción de subsidios es parte también de la política fiscal, y fue una de las primeras condicionantes de la política de estabilización para reducir el déficit fiscal, además para evitar distorsiones de precios. Como al inicio era más difícil aumentar los ingresos públicos, se optó por reducir y en algunos casos eliminar subsidios. Junto con la eliminación del gasto público para el rubro de subsidios, fueron eliminadas muchas instituciones encargadas de administrar los subsidios, especialmente la comercialización en alimentos. Como resultado se eliminaron muchas empresas estatales con poderes monopólicos o monopsonicos, lográndose simultáneamente la reducción de los niveles de subsidios, el traspaso de funciones al sector privado y una mayor competencia en el mercado.

En Chile, donde las políticas de liberalización son las más antiguas de ALC, todavía se mantienen algunos subsidios, como el Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP) que subsidia al sector "minifundario", que es el más pobre del sector rural. El subsidio se otorga en forma de crédito pero con asistencia técnica (Echenique 1991).

La reducción de los niveles de subsidios a la producción interna no constituye únicamente parte de la política fiscal para reducir el déficit fiscal, sino también contribuye a la política de sinceramiento de precios, para permitir una formación más acorde con las fuerzas del mercado.

El caso generalizado de canalización de subsidios en la región es la generación y transferencia de tecnología a través de los institutos de

investigación agropecuaria y de los servicios de extensión agrícola, pero cada vez con mayor participación de fondos privados.

Los subsidios generados por el retraso en las correcciones y ajustes de los precios por el uso del agua para riego proveniente de pozos (tarifas eléctricas), continúan en los mismos niveles; en algunos casos se ha logrado disminuir los costos de operación de los distritos de riego, o bien, al reducir los niveles de subsidio para la operación de dichos distritos, se ha descuidado el mantenimiento de canales y de las unidades de riego. En otros casos, los agricultores se resisten a operar directamente los distritos de riego.

Mercado de factores

Las mayores distorsiones en las economías de ALC provienen de los mercados de factores (tierra, mano de obra y capital). La introducción de una mayor eficiencia a las economías de la región, así como alcanzar mayores niveles de competitividad que permitan una inserción real a los mercados internacionales, requiere la liberalización de estos tres mercados de factores. Inclusive, la reconversión productiva o la flexibilidad que tiene que tener la agricultura para lograr un ajuste más natural a las nuevas condiciones y reglas del juego de la economía nacional e internacional, se lograría más rápido y más completo con la liberalización de los mercados de factores.

- **Mercado de tierras**

La tenencia de la tierra representa un asunto delicado desde el punto de vista político en la mayoría de los países de ALC. La tenencia de la tierra constituye una reivindicación del derecho a la propiedad por los grupos de campesinos más pobres, constituye una ilusión obtener del pedazo de tierra un ingreso suficiente para una sobrevivencia aceptable, sin considerar que es necesario la confluencia de otros factores tales como el capital (financiero, humano y de conocimiento), la organización, la iniciativa empresarial, infraestructura, etc. Sin embargo, los tiempos están cambiando y países como Colombia, México y Perú han efectuado modificaciones legales para poder constituir un mercado de tierras.

Aunque todos los países de ALC tienen en la agenda de los futuros cambios la liberalización del mercado de tierras, sólo algunos han ido a la acción, tal es el caso de Chile, donde se encuentra liberado este mercado o en Perú, donde existe un apertura hacia un mercado de tierras. La agricultura en Jamaica fue durante los años ochentas un área de la economía sobre la cual el Gobierno ejercía un estricto control. Una tercera parte de la tierra total era propiedad estatal, así como 20

empresas agrícolas y agroindustriales (banano, azúcar, arroz, ganado, forestal, acuicultura, frutas, ron y otras). Además, el Gobierno controlaba las organizaciones de comercialización externa, las financieras, etc. El éxito de la reforma en la agricultura dependerá de la eficacia del apoyo gubernamental a la planificación y a las inversiones financieras. Si este no fuera el caso, entonces la alternativa sería dejar el control sobre el uso de los recursos y descansar en el mercado y en el sector privado para las decisiones de inversión, precios, producción y comercio (Marston 1991).

El régimen de arrendamiento rural en Uruguay establece un número de años mínimo; para períodos menores los contratos privados no tienen valor, ya que cualquiera que sea el plazo estipulado el arrendatario tiene derecho a quedarse por un mínimo de seis años, fácilmente extendible hasta diez. Tales disposiciones han creado una seria distorsión en el mercado de tierras, con la consecuente precariedad de la tenencia que se produce por la negativa de los propietarios a formalizar contratos de arrendamiento. Esta precariedad trae como consecuencia desincentivos para la inversión y para la conservación de los recursos naturales (Vásquez 1991). Actualmente se ha propuesto una reforma que privilegia la libertad de las partes para fijar los plazos sin ningún tipo de interferencia estatal; tal iniciativa se encuentra en el Parlamento para ser sancionada por la Cámara Baja. No existe limitación para la inversión en tierras por parte de extranjeros.

En julio de 1991, Colombia introdujo una reforma constitucional para realizar algunos cambios en la legislación sobre propiedad y tenencia de la tierra. El Estado protegerá y promoverá las formas asociativas y solidarias de propiedad. Sin embargo, hay un punto que ha generado controversias y es el referente a la expropiación, ya que esta podría realizarse vía administrativa, cuando el legislador así lo determine, y no por la vía judicial, como sucedía antes. En la antigua Constitución se decía: "Por motivos de utilidad pública o interés social definidos por el legislador, podrá haber expropiación mediante sentencia judicial e indemnización previa". En la reforma se agrega: "Esta se fijará consultando los intereses de la comunidad y del afectado. En los casos que determine el legislador, dicha expropiación podrá adelantarse por vía administrativa, incluso respecto al precio". Lo cual significa que se podrá realizar una expropiación sin que el propietario tenga derecho a un alegato previo; este sólo podrá hacerse con posterioridad a la expropiación (Perfetti *et al.* 1991).

Esta reforma podría tener efectos sobre la inversión privada, por el tipo de expropiación propuesta, e incluso desestimular la inversión en sectores como el agroindustrial. En general, se incluyeron algunos artículos referentes a la propiedad privada y a las actividades agrícolas en dicha reforma, como por ejemplo el artículo 64, que dice: "Es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa con el fin de mejorar el ingreso y la calidad de vida de los campesinos" (Perfetti *et al.* 1991).

En Ecuador, las dimensiones actuales y la estructura de la distribución de la tierra hacen difícil imponer especializaciones o reconversiones masivas de la producción, por lo tanto la inversión extranjera sólo podrá tener atractivo en el área de la minería, que durante mucho tiempo ha sido considerada como estratégica (Acosta 1991).

Un tema difícil en este mercado de tierras es la tributación rural. En general, la tributación al área rural, ya sean impuestos prediales o a la producción, resultan difíciles de establecer, inclusive desde la determinación de lo mismos catastros y bases de tributación. Esta será una de las últimas fases dentro de la estrategia de incrementar la tributación y de eliminar las bases especiales de tributación, así como las excepciones fiscales.

- **Mercado de mano de obra**

En la mayoría de los países de ALC la legislación laboral está siendo cambiada para ajustarse a los nuevos tiempos. Los trabajadores de ALC fueron ganando derechos y obteniendo mayores niveles de sindicalización. Pero los niveles de capacitación y los incrementos de productividad y competitividad no estuvieron acordes con los cambios mundiales, dificultando con esto la generación de estímulos para la inversión extranjera, y aun para la propia venta de las empresas estatales altamente sindicalizadas (como Teléfonos de México). Este tema, en la mayoría de los países de la región es de gran sensibilidad social y política, ya que es allí donde se torna más visible y vulnerable la crisis financiera de los años ochentas (Cuadros 5 y 6). Sin embargo, los países han tenido que efectuar negociaciones y concertaciones con patronos y trabajadores para poder modificar algunas leyes laborales, con el fin de flexibilizar este mercado y estimular las inversiones de largo plazo y la inserción de sus economías a los mercados internacionales.

Cuadro 5. América Latina y el Caribe: desempleo urbano.

País	Tasas anuales medias		
	1983	1987	1991
Argentina	4.7	5.9	6.5
Bolivia	8.5	7.2	8.1
Brasil	6.7	3.7	5.0
Colombia	11.7	11.8	10.3
Costa Rica	8.5	5.9	5.0
Chile	19.0	11.9	7.9
Ecuador	6.7	7.2	--
Guatemala	9.9	11.4	6.5
Perú	9.0	4.8	(1990) 8.3
Uruguay	15.5	9.3	9.2
Venezuela	11.2	9.9	10.9

Fuente: IMF 1991.

Cuadro 6. América Latina y el Caribe: evolución del salario mínimo real urbano.

País	1982	Indices promedios anuales (1980=100)	
		1987	1991
Argentina	97.8	123.3	(1989) 69.9
Brasil	106.8	72.6	62.1
Colombia	103.6	113.0	107.8
Costa Rica	85.9	117.9	(1990) 120.5
Chile	117.2	69.1	95.5
Ecuador	75.9	61.4	35.1
Perú	79.6	59.7	16.8
Uruguay	103.9	90.3	61.8
Venezuela	78.5	108.7	47.3

Fuente: IMF 1991.

Las reformas en el mercado laboral peruano se dirigieron primeramente a modificar el criterio de ajuste de remuneraciones con base en las tasas de inflación pasadas, limitándose la indexación de los salarios, con ajustes compatibles con la inflación futura y con una menor frecuencia. Con el fin de restringir el gasto fiscal se tomaron medidas restrictivas en las empresas e instituciones públicas. Se suspendieron temporalmente los incrementos de remuneraciones de los empleados públicos y de los trabajadores de las empresas del Estado. También se otorgaron estímulos para renuncias del personal público y se flexibilizaron las causales de despido por faltas graves (Kuan 1991).

Por otro lado, se buscó flexibilizar algunos mecanismos legales para atenuar el impacto del ajuste económico sobre los costos laborales de las empresas. Se facultó a los empleadores y trabajadores a pactar "bonificaciones transitorias" no computables para la compensación por "tiempo de servicio" en el período agosto-diciembre de 1990. Respecto a la estabilidad laboral, se promulgó la Ley de Promoción y Protección del Empleo, para flexibilizar la estabilidad laboral, la contratación a plazo fijo y programas de empleo masivo (Kuan 1991). En cambio en Ecuador ha resultado difícil proponer un programa similar al peruano, y mucho menos instrumentarlo. Los empleados públicos ecuatorianos han permanecido en sus puestos de trabajo a pesar de las reestructuraciones institucionales de sus vecinos (Acosta 1991).

Un componente importante en el programa de ajuste boliviano fue la radical liberalización de los mercados de bienes, servicios y factores. Se eliminaron todos los tipos de restricciones cuantitativas o institucionales. En el mercado laboral, se restableció la libre contratación y se desmontaron los mecanismos legales de protección contra el despido de trabajadores, de esta manera se implementaron las negociaciones salariales libres entre empleados y patrones. Fueron eliminados también los sistemas de indexación que habían prevalecido en la estructura salarial boliviana (Chavez 1991).

En el caso chileno, el cambio estructural que ha sufrido la agricultura ha provocado una demanda inusual de mano de obra, especialmente en la zona frutícola y durante los meses de cosecha. Esta escasez estacional de mano de obra elevó los salarios a niveles competitivos con otros sectores de la economía. Este fenómeno produjo incentivos para mujeres, estudiantes y otros, que en otras ocasiones no estarían dispuestos a trabajar en la fruticultura (Echenique 1991).

Aquí cabe hacer notar que muchas de las reformas a la legislación laboral no provienen únicamente de las presiones de los inversionistas nacionales y extranjeros, sino también de organismos financieros internacionales, como medidas efectivas para lograr la eliminación o reducción de déficit fiscal. Sin embargo, no se contempló un programa posterior de capacitación y de estímulos a la productividad del número reducido de empleados que permanecieron en el servicio público, para que con una administración pública menor, se incremente la eficacia y eficiencia de los servicios públicos.

- **Mercados financieros**

En general los bancos de fomento y las compañías aseguradoras agrícolas de ALC eran una fuente constante de generación de subsidios, ya que prestaban a tasas preferenciales unas, y las aseguradoras siempre reportaban niveles altos de siniestros.

Los mercados de dinero y de capitales en general están insuficientemente desarrollados en ALC. Estos constituyen un área en la cual las reformas económicas deben efectuarse en un futuro. Los movimientos hacia mayores aperturas de las economías de la región, así como las negociaciones bilaterales, especialmente con los Estados Unidos de América, exigen apertura de los mercados financieros, mayor vinculación con los niveles de competitividad financiera internacional y la modernización de los sistemas. Inclusive, si continúan prosperando los diferentes procesos de integración regional, deberá considerarse la posibilidad de instrumentar un sistema de compensación de pagos subregionales.

En general, los países de ALC han cambiado las normas de canalización de crédito hacia los agricultores, en principio eliminaron las tasas de interés preferencial, seguidamente las inversiones sectoriales tienen que ser competitivas en relación con el resto de la economía.

Los sistemas financieros de ALC han constituido un área de nuevas negociaciones para la introducción de mecanismos de mercado y para lograr una mayor vinculación con mercados financieros internacionales, a pesar de que los recursos humanos que posee se pueden considerar mejor entrenados y más modernos que los del resto de la economía.

En Bolivia, el mercado financiero fue liberado con vigor, quedando eliminados todos los techos a las tasas de interés. Los bancos quedaron autorizados para abrir y operar sin ningún tipo de restricción las

cuentas en dólares o en moneda nacional indexada al tipo de cambio; además, las operaciones de comercio exterior y el manejo de la cuenta de capital de la balanza de pagos también fueron liberadas (Chavez 1991).

En Venezuela se reconoce que un sistema financiero diversificado y versátil es condición para lograr la nueva estrategia de desarrollo competitivo. La escasa variedad de instrumentos financieros, las limitaciones legales para el funcionamiento del mercado de dinero y la poca experiencia bursátil en la esfera empresarial, son los principales obstáculos para la movilización eficiente de los recursos y su reasignación a la inversión, por lo que se plantea modernizar el sistema financiero bajo el siguiente esquema:

- Reformular la base legal del Banco Central de Venezuela para dinamizar y flexibilizar la política monetaria, diversificación de las formas de captación y disposición de fondos y la normalización del régimen de tasas de interés.
- Proceder a reducir la participación del sector público en la banca comercial y en el financiamiento al desarrollo.
- Propiciar la participación de la banca extranjera, que a la vez que amplía la base institucional del sistema, lo interconecta a la red bancaria internacional y genera mayor eficiencia a esos servicios.

En lo que respecta a la estrategia de financiamiento externo, en el VIII Plan Venezolano se afirma que la misma significa un cambio radical con respecto a las estrategias seguidas en el pasado. En este sentido, las bases de esa estrategia se resumen así:

- Financiamiento a través de los organismos multilaterales de crédito.
- Reestructuración de la deuda externa (Fariñas 1991).

Ecuador implementó el proceso conocido como sucretización de la deuda externa, que consistió en convertir la deuda externa de divisas a moneda nacional, asumiendo el Banco Central del Ecuador el costo de la desvalorización. Esto permitió, a partir de 1984, recuperar parte de la brusca caída de las inversiones y de las importaciones de bienes de capital, aunque siempre dentro de un marco recesivo. Se calcula que en ese año la sucretización alcanzó el 24% del PIB (Acosta 1991).

Uruguay se adelanta a todos los procesos de liberalización financiera de la región, pues a partir de 1974, adopta políticas tendientes a eliminar todas las restricciones y limitaciones existentes en el movimiento de capitales, con lo que el mercado de capitales del país se integró al mercado internacional. En este contexto, las tasas de interés nacionales están vinculadas a las internacionales, y las inversiones, incluso las del sector agropecuario, tienen horizontes de planeamiento de largo plazo (Vásquez 1991).

4

REFORMAS EN LA POLITICA COMERCIAL

La visión que el libre comercio fomenta el crecimiento económico y la eficiencia, constituye un enfoque que está ganando gran aceptación en años recientes. La razón es sencilla, muchos países en desarrollo, por un motivo u otro y bajo diferentes circunstancias, exitosamente se han movido de regímenes comerciales altamente restrictivos hacia políticas que causan menores distorsiones económicas, pero aunque muchos economistas parecen estar de acuerdo acerca de la efectividad de la liberalización comercial, poco se conoce del proceso de transición de un régimen de distorsión comercial hacia uno más liberal (Papageorgiou *et al.* 1990).

A pesar de las complejidades inherentes a los procesos de reforma y a las diferentes circunstancias enfrentadas en cada intento de liberalización, la mayoría de los programas exitosos tienen ciertos elementos comunes como la reducción de las restricciones cuantitativas; inician el proceso con una depreciación de la tasa real de cambio y evitan grandes fluctuaciones; y mantienen una política macroeconómica estable. La liberalización del mercado de capitales debería realizarse después de la liberalización comercial; esta secuencia es determinante para dar permanencia a la reforma de la política comercial. La idea central de las reformas en la política comercial es introducir la "neutralidad" para proporcionar iguales incentivos a las ventas domésticas y a las exportaciones. En principio, la intervención comercial que proporcione incentivos iguales a las exportaciones y a las ventas nacionales constituye un régimen neutral al igual que uno completamente libre, sin intervención gubernamental (Papageorgiou *et al.* 1990).

Integración regional

En los países de ALC se están reencauzando procesos de integración con una óptica diferente a los años sesentas y setentas, épocas en las cuales nacieron estos movimientos de integración comercial y económica. Anteriormente, el fin era ampliar los mercados nacionales con una visión subregional, para dar cabida a la estrategia de industrialización mediante sustitución de importaciones. Ahora, la estrategia cambió al variar las condiciones internacionales. En este momento, los países de "mutuo propio" y por recomendaciones de organismos financieros multilaterales han estado

redinamizando sus procesos de integración subregional para fortalecer sus estrategias de apertura externa y mejorar paulatinamente sus niveles de competitividad internacional dentro de un esquema de armonización de sus políticas económicas y comerciales.

Aunque se presentan en forma separada los diferentes procesos de integración subregional, entre ellos mismos existen en forma simultánea procesos de negociaciones bilaterales o subregionales con un socio mayor, así como membresías a uno, dos, tres o más grupos de integración. Tal es el caso de Bolivia, que participa desde hace mucho tiempo en el Grupo Andino y recientemente ha solicitado su ingreso al MERCOSUR; o bien, Colombia y Venezuela que constituyeron el Grupo de los Tres, conjuntamente con México, con opción a ingresos de nuevos socios, empezando por Centroamérica y otros países andinos. México, que está terminando las negociaciones para constituir el TLC con Canadá y Estados Unidos de América y que en forma simultánea está ampliando sus negociaciones con Centroamérica, Chile, Costa Rica y la CEE.

Un compromiso de los países socios de los diferentes grupos de integración es la aplicación de políticas de armonización, y dentro de este campo caben las bandas de precios, tema que ha desatado una polémica en relación con las reglas del GATT, en el sentido de si son o no esquemas de protección. Algunos analistas indican que depende del nivel y la temporalidad del sistema.

Chile, sin constituir todavía parte de un grupo de integración comercial subregional es el pionero en el sistema de bandas de precios. Los objetivos de las bandas de precios chilenas son aislar al mercado interno de las fluctuaciones erráticas del mercado internacional y no incrementar el nivel medio del precio doméstico. El problema esencial de este sistema es establecer el nivel al que se fijan tanto el "piso como el techo" de la banda. Considerando que dichos precios deben estar basados en el precio de tendencia del mercado internacional.

La idea básica radica en aproximarse lo más posible al logro de una franja predefinida, dentro de la cual se muevan los precios de los productos importados y de los agrícolas producidos internamente, durante un cierto período. La franja se determina con base en criterios preestablecidos, con la periodicidad que el producto en cuestión y las condiciones económicas así lo requieran.

El logro del objetivo central es obtener mediante un adecuado manejo arancelario, el establecimiento de un derecho específico adicional a la importación del producto, cuando el costo de importación sea menor al "piso"

establecido en la banda, y un descuento arancelario, llamado rebaja, cuando el costo de importación supere al "techo" de la banda. Se entiende por costo de importación el valor interno del producto, el cual corresponde al precio FOB del mercado internacional, más seguro, flete, aranceles generales, financiamiento, descarga y mermas, entre otros (Echenique 1991). La política de precios se sugirió en 1970 como un modo de permitir la influencia de las señales de los precios internacionales en los precios chilenos, pero de una manera indirecta y más controlada. Esto para evitar los cambios bruscos y costosos en materia de producción agrícola básica, como respuesta a las señales volátiles de posibles rentabilidades obtenibles en cada cultivo, en función de los precios externos. A fines de 1970 se implementó una banda de precios para la importación de trigo, la cual se discontinuó. En 1983, se puso en operación el concepto de banda de precios de una forma básica similar a la existente en la actualidad. No obstante, hasta 1986 se legalizó para los productos agrícolas de trigo, azúcar y oleaginosas (Echenique 1991).

En estos momentos, casi todos los países de ALC tienen o están en proceso de instaurar bandas de precios, como por ejemplo los del Grupo Andino, del Mercado Común Centroamericano; la situación se está estudiando para el MERCOSUR. En Colombia se tienen bandas de precios para sorgo, soya, maíz, arroz, trigo, cebada, leche y azúcar. En Ecuador en 1991 se establecieron bandas de precios para trigo, arroz, soya, maíz y sorgo. En Centroamérica, El Salvador ya tiene operando las bandas de precios; el resto de países centroamericanos se comprometieron a operar este sistema para los granos básicos, aunque varían de país a país los productos incluidos: Costa Rica arroz y sorgo; Honduras maíz y frijol; Nicaragua arroz, maíz amarillo y blanco. Existe el compromiso de los países centroamericanos de liberar el comercio intrarregional de los productos agropecuarios básicos incluidos en el sistema de bandas de precios.

Como la factura de las importaciones de petróleo es importante en los países que no son productores o que son importadores netos de derivados de petróleo, Centroamérica ha establecido convenios comerciales con el Grupo de los Tres (México, Venezuela y Colombia). Asimismo, México ha concertado mecanismos para un acercamiento recíproco con Centroamérica mediante la Declaración de Tuxtla Gutiérrez, así como los acuerdos que allí se firmaron.

Por otro lado, los países grandes del área, como los del MERCOSUR, han firmado acuerdos marco y de alcance parcial con países dentro y fuera de esa subregión; incluso está firmado el acuerdo marco llamado Cuatro más Uno, conformado por el MERCOSUR y Estados Unidos de América.

En las relaciones comerciales Brasil-Argentina surgen con frecuencia eventos inusitados que permiten captar la necesidad de armonizar las políticas económicas de los integrantes del MERCOSUR. Por ejemplo en materia cambiaria la competitividad brasileña podría variar en tan sólo una hora o quizás en un segundo para los productos agropecuarios. En el segundo semestre de 1990, una sobreevaluación del cruzeiro favoreció las importaciones argentinas hacia Brasil y provocó una entrada masiva de productos alimenticios argentinos. Al final de ese mismo año una depreciación del cruzeiro invirtió prácticamente la competitividad y el flujo comercial cambió de dirección 180 grados. Si no se llegan a establecer políticas de armonización que eliminen los desfases crónicos de las tasas de cambio de ambos países, no se podrá concretar el MERCOSUR (Jank 1991).

Apertura externa

En algunos casos se podrían confundir los procesos de inserción de las economías de ALC a los mercados mundiales, por la simultaneidad de los procesos de integración y de apertura externa, así como las negociaciones bilaterales (Figura 5). Algunos países desearían y otros lo han intentado, concretarse exclusivamente a la apertura externa en forma directa, sin pasar por los procesos de integración subregional, sobre todo aquellos países de mayor desarrollo relativo y que ya empiezan a madurar sus reformas económicas. Este tipo de países podrían avanzar más rápido en la senda de la inserción hacia las economías desarrolladas, pero en algunos casos las condicionalidades de algunos organismos financieros multilaterales han sugerido seguir previamente el curso de las integraciones subregionales. Por otro lado, México que ya tiene muy adelantadas las negociaciones de su acuerdo de Libre Comercio con Canadá y Estados Unidos realiza simultáneamente esfuerzos de acercamiento comercial con ALC, al igual que con la CEE y Japón.

Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT)

Prácticamente todos los países de la región son miembros del GATT, otros están en la etapa final de adhesión. Todos están a la espera de la conclusión de la Ronda Uruguay del GATT, para determinar la viabilidad inmediata de los procesos de apertura externa y de la consolidación de bloques comerciales. De cualquier manera, independiente del desenlace de las negociaciones de la Ronda Uruguay, los avances en las políticas de apertura externa continuarán como una manera de consolidar los mecanismos de obtención de mayores niveles de competitividad internacional para algunos productos de las economías de la región. La inclusión de la liberalización de la agricultura

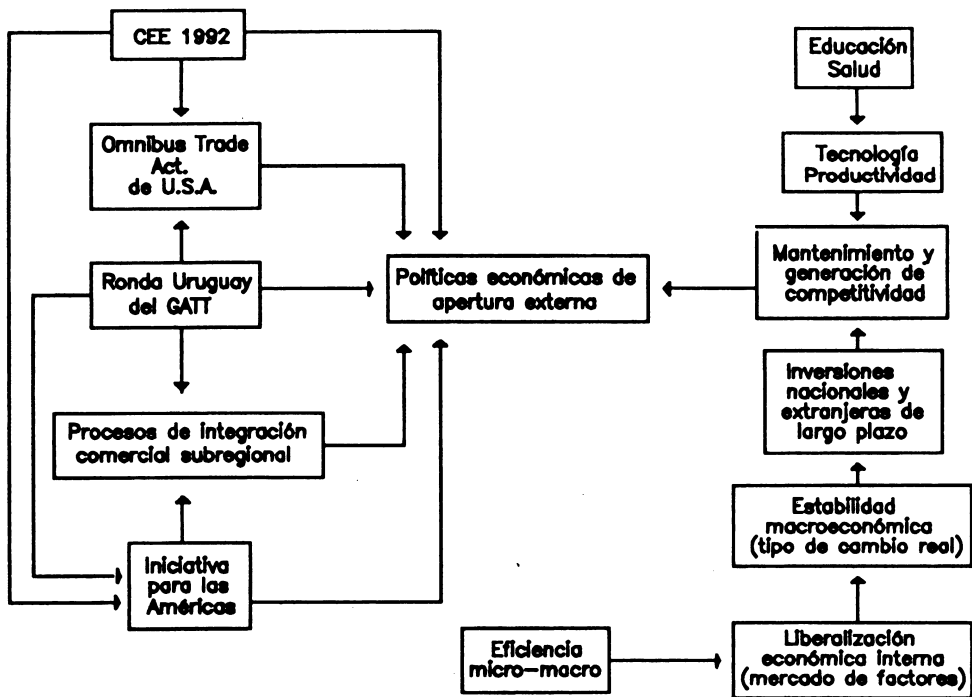


Fig. 5. Factores que influyen en la estrategia de crecimiento hacia afuera en ALC.

en las discusiones del GATT ha obligado a revisar el estado de las agriculturas de ALC. Los países de la región son diferentes en sus agriculturas y en los productos y ventajas comparativas dinámicas y sistémicas, por ello asumen diferentes posiciones frente a las actuales negociaciones en el GATT. Algunos países del Cono Sur son miembros del Grupo Cairns, porque sus productos compiten con los de los países desarrollados. En cambio, países centroamericanos principalmente, que son productores y exportadores de productos tropicales, asumen posiciones menos radicales, porque sus productos no compiten con los países de climas templados. México y Venezuela, importadores crónicos de alimentos, así como otros países de ALC receptores de donaciones de alimentos, tienen también posiciones distintas ante los posibles desenlaces de la Ronda. Aunque los subsidios a la agricultura de los países desarrollados permiten facturas menores por importaciones de alimentos para algunos países de ALC, lesionan en cierta medida los intereses de los productores nacionales de básicos.

Organismos financieros multilaterales

Este apartado resulta de vital importancia, porque se indicó en un principio que las políticas de apertura externa tan sólidamente establecidas, son en parte definidas por un convencimiento genuino de los países, y en otros casos por un cumplimiento con las diferentes condicionalidades previas para continuar con las líneas de crédito de los préstamos de ajuste sectorial y estructural. En algunos casos, como el de Ecuador con la sucretización de la deuda externa y los ingresos obtenidos de las exportaciones de petróleo, le han permitido imprimir un paso más lento e inédito quizás al proceso de reformas económicas que sus vecinos. Guatemala por otras razones imprime un ritmo distinto a la velocidad de las reformas que sus socios del Mercado Común Centroamericano.

Políticas de inversión extranjera

La estabilidad macroeconómica alcanzada, el éxito relativo de las liberalizaciones internas y el avance en los procesos de integración subregional y de apertura externa se vienen por la borda si no se logra rescatar la confianza en la permanencia de la estabilidad macroeconómica, social y política de cada país, porque la inversión productiva no se reactivaría en ausencia de confianza. Desde luego que la inversión extranjera es un buen indicador de la confianza, pero más lo sería la reactivación de la inversión nacional, medida en reinversiones de empresas nacionales y repatriación de capitales fugados, como los casos de México, Chile y Venezuela.

La Ley 14179 con las modificaciones introducidas por la Ley 14244, ambas de 1974, establecen en el Uruguay, dentro del marco legal los procedimientos para las inversiones extranjeras. Sin embargo, con la absoluta libertad cambiaria y de entrada y salida de capitales vigente desde hace más de 15 años en Uruguay, son relativamente pocas las inversiones que se han acogido a los derechos y obligaciones emergentes de dicha ley. De acuerdo con esta, se requiere solicitar autorización expresa y fundada por el Poder Ejecutivo para realizar inversiones extranjeras que se destinen a una serie de actividades entre las que se encuentran la agropecuaria y la industria frigorífica. Aprobada la autorización, el Estado garantiza las transferencias de capital y de utilidades anuales, debiendo el Banco Central proveer las divisas correspondientes no pudiendo el capital invertido ser restituido antes del tercer año a partir de la fecha del contrato de radicación (Vásquez 1991).

En este caso uruguayo, la ley de inversiones extranjeras es más restrictiva relativamente que la ley cambiaria, y los inversionistas encuentran una puerta fácil en la política cambiaria.

En Perú, las reformas sobre la inversión extranjera se implementan con un programa flexible dirigido a la promoción de inversiones en el país, que favorezcan la generación de empleo, estimulen las exportaciones y permitan la transferencia de tecnología. La Ley de Promoción de las Inversiones en el Sector Agrario otorga igual trato a las inversiones nacionales y extranjeras (Kuan 1991). Estas medidas de promoción de las inversiones extranjeras vienen acompañadas de modificaciones al Reglamento de Inmigración, que crea la categoría de "Inmigrante Calificado" y admite en condición de inmigrante a los extranjeros que deseen invertir en el país y que cuenten con la solvencia económica y moral necesaria (Kuan 1991).

En Bolivia, el 17 de septiembre de 1991, se emite el Decreto Supremo D.S. 22407 y en el artículo 30 se especifica que se estimulará y garantizará la inversión nacional y extranjera mediante un sistema normativo. Ecuador, por otro lado, ha reformado las leyes de inversión extranjera pero la opinión del sector privado ecuatoriano indica que todavía existen demasiadas trabas administrativas e incertidumbre, además falta infraestructura y las comunicaciones son todavía ineficientes y los trámites burocráticos son largos y tediosos. Las inversiones extranjeras que se han realizado a la fecha son únicamente reinversiones de empresas ya existentes (Acosta 1991).

En 1991, Bolivia otorgó el mismo tratamiento legal a las inversiones nacionales y a las extranjeras; igual política adopta Ecuador en el mismo año, exceptuando las inversiones en sectores estratégicos para el país, como el petróleo, energía eléctrica, etc. Colombia, por su parte, establece el mismo tratamiento a las inversiones locales y a las extranjeras, eliminando todas las restricciones previas a este tipo de inversiones extranjeras, pero se reserva el sector petrolero para inversionistas nacionales. En cambio Perú, que también otorga igualdad ante la ley para ambos inversionistas, no espera de antemano flujos considerables de inversión extranjera en la agricultura, por la situación en que se encuentra, más bien espera inversiones extranjeras en la minería. Venezuela, en 1990 logra imponer la igualdad para las inversiones y de esa manera desregula las trabas legales para este tipo de inversión extranjera.

En general, salvo algunas excepciones como Argentina, Costa Rica, Chile y México, las inversiones extranjeras todavía no están respondiendo en relación con los avances de las reformas económicas en marcha.

Políticas comerciales

El marco institucional de la Reforma de Política Comercial Chilena se basa en el principio de discriminación sectorial o en el derecho a la libertad de comercio. La política comercial se basa en la neutralidad de la aplicación de

los instrumentos. Así el tipo de cambio es único y está sujeto a una reajustabilidad jurídica; no hay retenciones a las exportaciones; las cuotas o contingencias están expresamente prohibidas por la Constitución; los aranceles a las importaciones son bajos y parejos (11% general), aunque Chile tiene consolidado en el GATT un arancel máximo de 35% ad valorem; no existe comercio de estado ni prohibiciones al comercio. El gobierno se reserva la facultad de aplicar medidas anti-dumping y sobre tasas arancelarias para evitar la competencia desleal. Las mayores restricciones están dadas por la protección fito y zoosanitaria, reglamentación que no tiene el propósito de restringir el comercio, sino proteger la sanidad vegetal y animal del país (Echenique 1991).

En la actualidad el costo de la protección de las agriculturas de los países desarrollados, especialmente de Estados Unidos, Japón y Europa alcanza cifras anuales equivalentes a la deuda externa total de ALC. Por ello en la estrategia actual de orientar las economías hacia los mercados externos, como posibilidad de crecimiento económico, obliga a revisar mínimamente las distintas barreras arancelarias y no arancelarias al comercio internacional y negociar reciprocidades con los países desarrollados. El GATT ha sido relativamente exitoso en lograr el consenso de todos sus miembros acerca de las ventajas de la tarifación y de las negociaciones para la reducción de por lo menos las barreras arancelarias.

Algunos países de ALC tomaron caminos radicales en relación con las reformas comerciales y se abrieron unilateralmente a los mercados internacionales, sin obtener a cambio reciprocidad, como lo fueron Chile y México. En estos momentos los países son más cautos y reservados para llevar a cabo sus reformas comerciales y algunos hasta han dado marcha atrás en algunas concesiones. Sin embargo, cabe resaltar que por decisión individual y genuina o por cumplimiento de las condicionalidades de instituciones financieras multilaterales, los países de la región han venido realizando el desmantelamiento de sus estructuras arancelarias y la tarifación pertinente, conservando intactos o disminuidos en menor cuantía aquellos tipos de protección estratégicos para mantener la calma social y la estabilidad política o para preservar zonas libres de enfermedades exóticas.

Además de los compromisos o conveniencias de continuar las reformas comerciales, existen paralelamente los procesos de reducción o eliminación de barreras arancelarias intrarregionales y el establecimiento de esquemas de Arancel Externo Común como parte de los diferentes procesos de armonización de políticas económicas y comerciales necesarias para avanzar con los respectivos esquemas de integración subregional.

Gran parte de los esfuerzos de los países de ALC han sido en las concesiones comerciales vía convenios internacionales, la agilización de trámites de exportación e importación, el establecimiento de ventanillas únicas, la creación de instituciones públicas de comercialización, la reforma aduanera y la creación de zonas francas.

La mayoría de los países han autorizado la creación de zonas francas para que sirvan también como polos de desarrollo, como el caso chileno que tiene dos: una en Iquique y otra en el puerto de Punta Arenas. Uruguay autorizó la creación de zonas francas en 1988, Bolivia en 1991, Ecuador en 1991 al igual que Perú. México y República Dominicana tienen establecidas zonas para la industria maquiladora, que ya representa un rubro importante en sus balanzas de pagos.

El marco global de las políticas y prácticas comerciales chilenas se basa en el grado de internacionalización alcanzado por su economía, medido como el equivalente o porcentaje del PIB, de la suma del comercio total de bienes y servicios, y ello es una consecuencia evidente de la clara orientación que guía la política de comercio exterior del país: Apertura a los intercambios internacionales dentro de un conjunto de mecanismos estables, no discriminatorios, no discrecionales y que evitan obstaculizar el fluido y libre accionar comercial (Echenique 1991).

El nivel alcanzado por la desregulación de la economía chilena asegura la libre actividad económica y comercial, tanto interna como en lo referente a los flujos internacionales. La inexistencia de trabas al comercio internacional asegurada constitucional y legalmente, se refleja en una política que implica un arancel general bajo y uniforme (15%) y la prohibición de medidas no tarifarias restrictivas del comercio exterior (Echenique 1991).

Los techos arancelarios para Perú, Venezuela y Costa Rica son del 50% y de 40% para Colombia. Guatemala tiene un techo arancelario de 37% más un 3% de sobretasa, y los pisos arancelarios están alrededor del 5% en Colombia, 10% en Perú, 10% en Costa Rica y 5% en Guatemala. En el caso de Bolivia tiene una reducción uniforme, al igual que Chile, del orden del 10%.

La reforma comercial también contiene los procesos de tarificación y eliminación de las restricciones cuantitativas, como cuotas y licencias previas de importación, asunto que casi todos los países de la región han aceptado e iniciado a instrumentar. Sin embargo, Costa Rica tiene permisos para la importación de granos, leche, huevos, carnes y sacos de fibra. Guatemala requiere licencias para importaciones de caucho, alimentos, grasas, harinas, semillas oleaginosas y fertilizantes.

Colombia adoptó inicialmente una estrategia de apertura económica gradual, con plazos amplios, convencida de que era necesario que la economía se ajustara sin "traumatismos". Sin embargo, y ante las dificultades que se estaban originando en el campo económico, el Gobierno decidió a finales de 1991 adelantar el Programa de Desgravación Arancelaria (Perfetti *et al.* 1991).

La evolución de la economía colombiana durante 1991 muestra sobrefinanciamiento por un aumento inesperado de las reservas internacionales, debido a mayores exportaciones y contracciones en las importaciones, así como al enorme flujo de inversiones hacia el país, atraídas por mayores niveles de rentabilidad del capital. Todo esto afectó la política de control de la inflación.

Perú, por su lado, también incluyó dentro de su Programa de Reformas Estructurales el inicio de un programa de apertura económica con incentivos al comercio exterior. Para ello se promulgaron dispositivos legales dirigidos a garantizar la libertad del comercio exterior y a simplificar y privatizar la administración comercial, estableciendo un mínimo de intervención y regulación estatal. El Gobierno se comprometió a desplegar esfuerzos que promuevan las actividades de apoyo al comercio, como infraestructura vial, telecomunicaciones, puertos, aeropuertos, almacenes y otros. Asimismo, asegura la libre participación del sector privado, otorgando el derecho a toda persona natural o jurídica a realizar operaciones de comercio exterior, sin prohibiciones, restricciones para-arancelarias, licencias, dictámenes y visas previas y consulares (Kuan 1991).

En 1989, Venezuela comenzó a implantar el arancel como la norma fundamental para la regulación de las importaciones al simplificar la dispersión, eliminar los aranceles específicos y las notas para-arancelarias, y al establecer un cronograma de disminución progresiva. En la reforma en curso de la nueva política comercial se pasó de 41 rangos tarifarios a sólo tres, y se está en un proceso de reducción del nivel máximo, el cual era de 135% para pasar al 20% en 1993 (Cuadro 7). En este escenario, si bien los sectores productivos entran en un ambiente de mayor competencia que les exigirá procesos complejos de reestructuración o reconversión, también presenta reglas de juego más claras y de mejores condiciones relativas para abordar la exportación. Adicionalmente, se completaron las negociaciones para la adhesión de Venezuela al GATT, lo cual le otorga un carácter de permanencia a la reforma comercial y le permite al país utilizar los mecanismos del GATT para lograr los objetivos de diversificación de sus exportaciones (Fariñas 1991).

Cuadro 7. La nueva política comercial venezolana.

	1989	1990	1993
Simplificación del número de rangos tarifarios	41	6	3
Arancel máximo	135%	50%	20%
Item sujetos a aranceles específicos	854	0	0 (hasta 940%)
Item sujetos a restricciones de importación	2442	192	menos de 50

Fuente: Elaboración del autor.

El nuevo programa de apertura colombiano establece que los aranceles se fijen al nivel previsto inicialmente para 1994 y que permanecerán estables hasta ese año. Las decisiones adoptadas en materia comercial y cambiaria son:

- 1) Establecer cuatro niveles arancelarios 0.5%, 10%, y 15%.
- 2) Reducir la sobretasa de 10% al 8%.
- 3) El esquema se extiende al sector agropecuario, excepto a productos sujetos a las franjas de precios para los cuales los aranceles se reducirán al ritmo antes previsto.
- 4) Corregir la revaluación de la tasa de cambio.

Las anteriores medidas conducen a que el arancel promedio, con sobretasa, pase de 20.2% a 12.6% y que la protección promedio efectiva pase de 44% a 24% (Perfetti *et al.* 1991).

EFFECTOS DE LAS REFORMAS DE LAS POLITICAS ECONOMICAS Y COMERCIALES EN LA AGRICULTURA DE ALC

Primeramente cabe resaltar la importancia relativa que tiene la agricultura en ALC y en países desarrollados, por ejemplo en Estados Unidos, Japón y Europa en los que la participación de la agricultura en el PIB es aproximadamente del 2%. En ALC los países con los porcentajes más bajos son Jamaica con 5%, Venezuela 6% y Perú 8%. En cambio, Bolivia (32%), Argentina (14%), Colombia (17%), Costa Rica (17%) son en general países con importantes participaciones de la agricultura en sus economías, sin contar desde luego con la generación de valor agregado de las industrias relacionadas con la actividad agropecuaria (Banco Mundial 1991).

Además del mayor peso relativo de la agricultura en las economías de ALC, la población rural que vive de las actividades agrícolas resulta ser una proporción alta de la población total de la región. De igual manera, las manifestaciones de pobreza extrema se producen con mayor amplitud e intensidad en este sector primario. 183 millones de seres humanos, que representan el 43% de la población latinoamericana, viven en la pobreza extrema. De ellos, 88 millones soportan la indigencia o "pobreza extrema", porque ni siquiera pueden satisfacer sus necesidades básicas de alimentación (CEPAL 1990).

En la década de los ochentas, cuando las economías de la región crecían lentamente, o bien decrecían, las agriculturas resistían los embates de la recesión mostrando tasas medias de crecimiento anual positivas y mayores que las de otros sectores, e inclusive que la de toda la economía.

Aunque en los años noventas las expectativas de crecimiento de las economías desarrolladas no son tan buenas, pues se espera un crecimiento lento, aunado a la dificultad que tendrán en general los países del Tercer Mundo para acceder al crédito externo, sí lo son las esperanzas para un mejor desempeño económico de ALC, dado el clima favorable que tienen las políticas encaminadas a lograr un mayor papel del mercado en los países de la región.

Estabilización macroeconómica

El control férreo de la inflación mediante el manejo de instrumentos monetarios y fiscales ha propiciado una pérdida de autonomía de la política sectorial, desde luego el principio de neutralidad no aplica exclusivamente a la agricultura. Ahora, excepto Brasil, no existen políticas agropecuarias, sino adecuaciones sectoriales a los principios macroeconómicos para lograr la estabilidad de la economía.

La política fiscal, orientada primordialmente a la reducción drástica del déficit fiscal por un lado, y por otro a cumplir con los compromisos de liberalización y apertura externa, se manifestaron sectorialmente en reducciones o eliminaciones de subsidios, como la disminución del número de productos sujetos a precios de garantía, en algunos casos, y en otros en la total desaparición de todo tipo de controles de precios. De igual manera, se fueron reduciendo los subsidios a los insumos agropecuarios (fertilizantes, semillas, maquinaria agrícola, etc.) y especialmente el crédito agropecuario y su hermano gemelo el seguro agrícola y ganadero.

Los institutos de comercialización agrícola fueron reduciendo su margen de operación, y en la mayoría de los casos se liquidaron, dando paso a comercializadoras privadas nacionales e internacionales, excepto en Ecuador, donde se fortalecieron. En este rubro el proceso de transnacionalización se ha acelerado, sobre todo con comercializadoras agrícolas externas, como en Chile y México.

Las reducciones de los déficit fiscales, mediante el adelgazamiento del aparato administrativo público y las suspensiones de los gastos en inversión pública, trajo como consecuencia el debilitamiento de los institutos nacionales de investigación agropecuaria, y en la mayoría de los casos el cierre definitivo y traslado de funciones al sector privado de los servicios de extensión agrícola. En materia de educación agrícola superior también se corrió con la misma suerte, al congelarse en términos reales los presupuestos públicos destinados a esa actividad. Las escuelas y universidades privadas han estado retomando la educación agrícola superior con un enfoque más empresarial (*agrobusiness*).

Desde el punto de vista de los efectos causados por la política monetaria se distinguen dos. El primero está relacionado con la unificación de las tasas de cambio y la conversión a un régimen más flexible y a una política de tipo de cambio real. Las pasadas políticas de sobrevaluación de las monedas tenían implícito un sesgo "antiexportador", que afectó a países donde la aparente ventaja comparativa estaba en la agricultura. Desde luego, que esa política también podía verse como apoyo a las importaciones de bienes de capital para

la agricultura y sobre todo de facilitador y abaratamiento de las importaciones de alimentos, que de hecho se incrementaron rápidamente, al punto que algunos países se tornaron importadores "netos" de alimentos (México y Venezuela), o bien, beneficiarios de ayuda alimentaria de países desarrollados, que en ambos casos deterioraron los pocos estímulos existentes para el cultivo interno de productos básicos.

Algunos países de ALC que trataron de compensar a la agricultura del sesgo antiexportador y antiagrícola implantaron sistemas paralelos de tasas de cambio preferenciales, que nuevamente significaron subsidios implícitos. Con la nueva estrategia de crecimiento hacia afuera y las consecuentes alineaciones de las tasas de cambio y la eliminación de los subsidios, la agricultura tiene efectos encontrados o mixtos; por un lado, le favorece recibir estímulos a la exportación, sobre todo con la gran cantidad de bienes transables que tiene el sector, al quitar el sesgo antiexportador, pero por otro, incrementa los costos en la compra de bienes de capital, en especial de maquinaria agrícola.

La política monetaria también se concentró en la desaparición de la economía de "ficción" al introducir la política de tasas de interés reales positivas y al eliminar los subsidios por la existencia de las tasas preferenciales y de los cajones de crédito sectorial. Esta reducción de subsidios por esta fuente financiera, coloca al sector agropecuario, o al menos a una parte de él, en una situación desventajosa, pues tiene que competir por los escasos fondos existentes en economías deprimidas o en franca recesión. Esta situación implica acelerar la transformación productiva para lograr nuevas y renovadas competitividades no sólo internas, sino también en el ámbito internacional, para poder acceder a créditos nacionales y mundiales.

La escasez de crédito obligó a los gobiernos a restringir los montos de préstamos para créditos refaccionarios, así que el incremento de la capacidad productiva se estancó, al igual que los fondos para el mantenimiento de la infraestructura existente, dejando al sector agropecuario en una situación precaria, excepto desde luego el caso chileno.

La reestructuración institucional necesaria para poder hacer operativa "la nueva estrategia de crecimiento hacia afuera" requirió también modificar la operación y organización de los bancos de fomento agropecuario. En algunos países de ALC, se restringieron los fondos prestables únicamente a agricultores con posibilidades de producciones rentables y con garantías prendarias y seguro agrícola. A los agricultores marginales se les canalizó hacia fondos sociales (el caso de México y Chile). Esto dio como resultado la disminución del campo de acción de la mayoría de los bancos de fomento sectorial, y en otros casos su desaparición fue inminente. En este sentido, en un esquema de

mayor competitividad por los fondos prestables, se redujeron o desaparecieron los bancos especializados o sectorializados y se dio curso a la actuación de la banca comercial para canalizar cualquier tipo de petición de crédito con criterios de rentabilidad.

La compañías aseguradoras para la agricultura no escaparon a la redefinición de sus actividades dentro de las reestructuraciones de la parte financiera agropecuaria, sobre todo por los grandes volúmenes de subsidios que generaba la operación de las compañías aseguradoras y afianzadoras en la agricultura. La mayoría de ellas fue reestructurada y otras fueron liquidadas y en su lugar se crearon otras con espíritu empresarial y con claros criterios rentables (ANAGSA Y AGROSEMEX en México).

Liberalización interna

El efecto principal de la política de liberalización interna se refleja especialmente en la política de precios de garantía, que también se empata o traslapa con la política fiscal de recortes o eliminación de subsidios, para alcanzar las metas de reducción del déficit fiscal. Sin embargo, en este caso particular tiene también otro efecto, además de lograr la disminución o la eventual desaparición de los subsidios, y es la introducción de mecanismos que propician una mejor asignación de los recursos naturales, financieros y humanos en actividades productivas más rentables, tanto nacional como internacionalmente. Esta política de liberalización de las distorsiones que en el pasado se había introducido a este sector, no ha sido eliminada en su totalidad debido a que el sector agrícola en los países de ALC es importante desde el punto de vista económico, social y político. Así que el ritmo de eliminación y reducción de las distorsiones irá un poco más lento, excepto en aquellos países donde la agricultura represente una pequeña parte del PIB, o bien donde la población rural constituya una mínima parte de la población total.

Las distorsiones más importantes y que constituyen temas todavía muy polémicos en la región son los mercados de factores (tierra, mano de obra y capital). Sin embargo, Colombia, Chile, México y Venezuela están dando pasos para intentar avanzar en la constitución de un mercado de tierras más ágil, con el fin de proporcionar una mayor flexibilidad a la capacidad de respuesta de la agricultura dentro de un nuevo marco de estabilidad macroeconómica y apertura externa para así poder generar o mantener competitividades necesarias para una verdadera inserción en la economía mundial.

El mayor problema para la constitución de un mercado de tierras ampliado en el ámbito nacional se encuentra en aquellos países que hicieron reformas agrarias. En estos se ha desarrollado un minifundio de baja rentabilidad y uso mínimo de nuevas tecnologías, tienen sistemas de producción que deterioran el medio ambiente, se usan irracionalmente los escasos recursos naturales y por consiguiente, en general padecen situaciones de extrema pobreza. Esto contrasta con la generación de nuevas competitividades que requieren también hacer uso de las economías de escala. El temor de constituir un mercado de tierras totalmente flexible radica en el renacimiento de los latifundios, por lo que esta estrategia de flexibilización de las tenencias de la tierra requiere regulaciones y supervisiones especiales para evitar esa obvia tendencia económica y social. En el caso mexicano, se está ensayando la asociación productiva sector privado sector social (ejidatarios y comuneros).

Este rubro de la tierra viene asociado en cierta forma con la discusión de los ámbitos de la inversión extranjera directa y la tierra se convierte en un símbolo de soberanía nacional. Sin embargo, las inversiones extranjeras están fluyendo en ALC, en la agricultura, pero principalmente en actividades agroindustriales y de servicios, especialmente *brokers* o comercializadores agrícolas externos.

Las modificaciones a las leyes laborales generales también rigen para la agricultura, sobre todo la libre contratación y fijación de salarios. Aunque en la mayoría de países de ALC ya existía el respaldo legal del salario mínimo en el campo, para los trabajadores casi nunca se ha cumplido, quizás por la falta de vigilancia y corrupción de los inspectores de las secretarías del trabajo y previsión social o por la abundancia de la mano de obra en el campo, que incluso algunos autores llegaron a afirmar que su costo de oportunidad era cero y su productividad marginal negativa. Nuevamente, en el caso chileno, y en especial en el subsector frutícola, la mano de obra ha sido relativamente escasa y los salarios pagados en época de cosechas son competitivos, inclusive con los sectores no agrícolas. En México, los sistemas de asociación de campesinos con empresarios privados incluyen la contratación de las tierras y de la mano de obra en forma voluntaria.

Políticas de apertura externa

La apertura externa de la agricultura favorece la producción de bienes transables del sector, que desde luego son casi todos los productos del campo, exceptuando aquellos que no tienen cotización en los mercados internacionales, ni demanda, y por lo tanto tampoco oferta. Aunque el desarrollo de nuevas competitividades mediante transformaciones productivas, que en agricultura bien pudiera basarse mayoritariamente en innovaciones tecnológicas,

constituiría la fuente principal de la participación de la agricultura en la nueva estrategia de crecimiento hacia afuera.

Aunque en los diferentes procesos de apertura externa que vive ALC la agricultura desempeña un papel preponderante, en especial para aquellos países donde las exportaciones agrícolas representan el 80% de las exportaciones totales, como Guatemala, o bien en aquellos como Argentina, Costa Rica, Paraguay y Uruguay donde las exportaciones agropecuarias constituyen una parte importante no solo de sus economías sino de su generación de divisas.

Las posibilidades de exportación de la agricultura de ALC son buenas, sobre todo a Estados Unidos y a la CEE, pero la moneda todavía está en el aire, y caerá hasta que terminen las negociaciones en la Ronda Uruguay del GATT, ya que el tema de los subsidios agrícolas se ha convertido en el motivo de la confrontación de bloques comerciales.

Los aranceles, los permisos previos y las licencias para la importación han disminuido grandemente en la mayoría de los países del área, sin embargo, todavía se mantienen algunos esquemas de protección para garantizar la seguridad alimentaria y la afectación inmediata a grupos campesinos marginales.

En materia de estímulos a las exportaciones, también ha constituido un tema de negociación en las relaciones bilaterales de comercio, y por ende se han reducido un poco.

Efectos sociales en el campo

La tendencia general de la economía en ALC ha sido la disminución de los salarios mínimos reales urbanos en los últimos diez años. En algunos casos llegó a representar hasta el 16.8% con relación a la década anterior, como en el Perú (Cuadro 6). El desempleo urbano alcanza niveles del 8% y 9% para algunos países, agravándose y recuperándose ligeramente. Sin embargo, como la mayoría de los trabajadores del campo trabajan por cuenta propia o son asalariados eventuales, no existen registros precisos de los niveles reales de desempleo en la agricultura, pero si la magnitud del desempleo no ha crecido, los ingresos generados sí han disminuido. El Banco Mundial, la CEPAL y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) reportan cifras alarmantes de pobreza extrema en el medio rural de ALC.

En ALC se reportan algunos casos de tasas anuales positivas de crecimiento del PIB, y de economías en recesión y estancadas que simultáneamente presentan agriculturas en crecimiento. Sin embargo, en la última década el ingreso per cápita en la mayoría de países del área ha tenido tasas negativas de crecimiento, el sector agropecuario presenta las mayores tasas de aumento demográfico y los niveles de disminución de ingresos per cápita son más altos que en las zonas urbanas.

6

CONCLUSIONES

- Las reformas a las políticas económicas y comerciales en ALC han propiciado diferentes gradientes de éxitos, y no en todos los casos se han podido consolidar a un nivel determinado. Las variaciones en las condiciones económicas internas, aunadas a la cambiante situación internacional, han estancado los niveles de inflación que traían una tendencia a la baja; en otros casos han existido repuntes o brotes inflacionarios que se han podido controlar, pero la tendencia general es la disminución de la inflación desde luego a diferentes ritmos y niveles.
- La inversión extranjera directa ha venido aumentando. ALC recibió el 80% del ingreso de inversiones extranjeras directas de todos los países en desarrollo, aunque la distribución regional fue desigual, concentrándose principalmente en Chile y México (BID 1991).
- Las tasas de cambio en general fueron primeramente unificadas, enseguida devaluadas en distintos porcentajes, posteriormente se siguieron regímenes más liberales, con algunas variaciones de acuerdo con las circunstancias de cada país, pero la política de tasa de cambio real, con distintas temporalidades en su ajuste, constituye una política común en el área.
- Las tasas de interés también sufrieron un proceso similar a las tasas de cambio. En la actualidad, casi todos los países siguen políticas monetarias de manejo de tasas de interés reales y positivas. Las tasas preferenciales de interés, así como los cajones de crédito desaparecieron. Los montos de créditos disminuyeron al inicio para casi todos los sectores por el abatimiento de los recursos financieros para toda la economía.
- Los altos niveles de déficit fiscales fueron disminuidos, salvo algunas excepciones de persistencia o repuntes, pero en general han sido controlados también con las distintas renegociaciones y recompra de algunos montos de las deudas externas y con los programas de disminución de subsidios y tamaños de la administración pública.
- Las reformas a la política comercial han reducido considerablemente los niveles de protección, principalmente la arancelaria, aunque se ha trabajado en el desmantelamiento de los esquemas de restricciones cuantitativas. En

materia de negociaciones comerciales todos los países han mantenido una actividad intensa, al negociar simultáneamente en la Ronda Uruguay del GATT, en los procesos de integración subregional, en esquemas bilaterales y ante la perspectiva de la Iniciativa para las Américas. En forma simultánea, los países de la región han buscado firmar acuerdos aun fuera de su área, como con Japón y la CEE, y dentro de la región con Estados Unidos y México, ya sea en forma individual o como mercado subregional.

El obstáculo mayor para la obtención de beneficios de los procesos integración comercial subregional es que, por lo general, el comercio intrarregional es todavía relativamente bajo y la aplicación de los compromisos de armonización de políticas económicas todavía no se inicia en toda su extensión.

- Bolivia y Chile han logrado conjugar exitosamente los programas de compensación social con los procesos de reforma de las políticas económicas y comerciales. Costa Rica siguió el camino de estos países, pero en forma parcial y de corta duración. La permanencia de los logros alcanzados por las políticas de estabilidad macroeconómica, liberalización interna y comercial van a requerir redoblar esfuerzos en materia de equidad, sobre todo por el repunte de los niveles de pobreza extrema en ALC.
- Los procesos de modernización alcanzados en la región, sobre todo en algunos subsectores de las agriculturas de unos pocos países de la región, fueron acompañados de flujos de inversión extranjera y de mayores niveles de transnacionalización, como en Chile, México y Venezuela, especialmente en el manejo de la comercialización agrícola externa.
- El impacto de la liberalización del comercio agropecuario de ALC depende de si esta se lleva a cabo de manera global, para que pueda haber efectos en los precios mundiales de los productos agrícolas, en la estabilidad de los precios mundiales agropecuarios, efectos en las ganancias provenientes de las exportaciones agropecuarias de la región, y desde luego en los productores, consumidores y quienes pagan los impuestos y, finalmente, efectos en el bienestar neto de los países involucrados en la liberalización del comercio agrícola.
- Las consecuencias de la liberalización en el comercio agrícola van a depender no solo de los países, sino también de los bloques de países que participen. Por ejemplo los países de la OECD, ALC, etc. También son importantes los productos agropecuarios que serán objeto de la liberalización, así como la simultaneidad de las liberalizaciones, ya que varios mercados están interconectados, tal es el caso de los cereales y las

carnes. Por otro lado, el grado de protección que se tiene, la profundidad de la liberalización y las elasticidades individuales de los productos agropecuarios van a ejercer influencia en los efectos finales de la liberalización.

- En general, si la liberalización comercial de la agricultura es mundial, se esperarían precios más altos, quizás del orden del 10% o 30% (Miner 1988). Por otro lado, la inestabilidad de precios se reduciría, especialmente en cereales y carnes, pero los niveles dependerían de cada bien en cuestión.
- Si la liberalización es grande y con cobertura de productos tropicales y otros de interés para ALC, entonces la región pudiera esperar aumentos en sus niveles de exportaciones agropecuarias. Por ejemplo azúcar, bebidas y tabaco, carnes, café, cacao, aceites vegetales y grasas. En el caso del café, el aumento de las ventas por exportaciones se deberá a incrementos en precios más que a mayores volúmenes exportados.
- Los beneficios duraderos de la liberalización comercial de la agricultura en ALC vendrán, una vez que ocurran las transformaciones productivas que serán las que permitirán generar o mantener las "ventajas competitivas", y por otro lado, deberán estar encaminadas a la utilización racional de los recursos naturales y a la conservación del medio ambiente.
- Los años recientes de arduas tareas de reformas de la políticas económicas y comerciales en ALC han logrado estabilizar las principales variables macroeconómicas, pero los costos sociales incurridos tendrán que ser corregidos, ya sea modificando las reformas o diseñando reformas sociales para evitar una mayor cobertura de la "pobreza rural extrema".
- Desde que Schuh prendió la chispa de los efectos de las tasas de cambio en el comercio agropecuario, se le ha dado mucha importancia a los valores relativos de las monedas para explicar los flujos de comercio en los mercados de bienes agropecuarios (Alston *et al.* 1990). Algunos analistas del comercio agropecuario afirman que las tasas de cambio, son ahora la variable más importante en la determinación del ambiente del comercio agrícola. Sin embargo, habría que considerar los efectos colaterales y de retroalimentación que provocan los productos sustitutos y los insumos transables de la agricultura.
- En materia de conservación de los recursos naturales y mejoramiento de la calidad del medio ambiente, poco se ha avanzado en ALC, y en la agricultura el dedo está puesto sobre los alarmantes niveles de deforestación de la región, especialmente en Brasil, y que están repercutiendo en el clima

mundial. El uso de plaguicidas y fertilizantes tiene también consecuencia en el medio ambiente y restringe en algunos casos el ingreso de productos de la región a países desarrollados. Las transformaciones productivas, nuevamente son prioritarias en el uso de los recursos agua y suelo y su relación con la pobreza extrema.

- Los avances en las reformas varía grandemente de país a país en ALC, y esta variación podría dar origen a una nueva diferenciación entre ellos. Es importante hacer las reformas y los cambios profundos en las estructuras, pero también es importante el tiempo para lograrlos, pues podrían obtener mayores ventajas aquellos países que primero puedan insertarse en los mercados mundiales o negociar bilateralmente con un socio comercial más fuerte.
- En general, hay razones para ser optimistas acerca del futuro de las economías de ALC. Para lograr un crecimiento económico, el éxito radica primordialmente en las políticas nacionales. Los países que han podido estabilizar sus economías han seguido políticas macroeconómicas prudentes, han implementado reformas estructurales al liberalizar las políticas comerciales y financieras, orientando sus economías hacia el comercio internacional, tomando las ventajas del progreso técnico y científico e invirtiendo en capital físico y humano, persiguiendo una distribución del ingreso más equitativa y descansando cada vez más en los ahorros internos para financiar sus inversiones.
- Si no se cometen errores graves de política económica y si los mercados financieros internacionales permanecen estables, la recuperación de las inversiones de los años recientes deberán fomentar un período relativamente rápido de crecimiento no inflacionario en algunos países de ALC. Esto podría ocasionar que el consumo privado y la inversión en la mayoría de los países de la región se recuperen. Sin embargo, el reto de los años noventa para ALC es enfrentar simultáneamente los problemas ambientales y el crecimiento demográfico y el espectro de la competencia por recursos financieros internacionales con los países de Europa del Este.
- En general, parecería que la reforma a las políticas económicas han avanzado un poco más rápido (como es natural) que las reformas institucionales, pero ambas se tienen que sincronizar para armonizar la entrada de ALC a los escenarios mundiales de comercio, mediante la competitividad internacional. En el ámbito externo, las reformas han ido un poco más lejos que en la esfera interna. Se podría decir que hasta ahora ha habido un "sobreajuste externo y un subajuste interno". Las condiciones están dadas para empezar a competir internacionalmente, pero todavía no

están listas las transformaciones productivas que generarán mayores y nuevos niveles de competitividad internacional.

Cuadro 8. Resultados de la aplicación de las reformas en las políticas económicas en ALC.

Diseño	Intensidad	Profundidad	Duración	Transformaciones productivas	Crecimiento económico
	Gradual	Superficial	Corta menos de 5 años	Incipiente	Positivo Bajo Mediano Alto
Homogéneo	Mediana	Mediana	Mediana 5-10 años	Mediana	Cero
	Rápida	Total	Larga más de 10 años	Alta	Negativo

Fuente: Elaboración del autor.

REFLEXIONES FINALES

En el marco de las reformas aplicadas en ALC todavía no ha habido suficiente avance ni definiciones claras sobre algunos tópicos importantes, entre ellos y a manera de reflexión cabe destacar los siguientes:

- **Flexibilidad de la agricultura ante las reformas**

La agricultura en ALC, como en casi todo el mundo quizás, produce una gran cantidad de bienes transables, que la hacen más vulnerable o más captadora de beneficios ante un escenario de apertura externa, siempre y cuando se permita una más rápida capacidad de respuesta sectorial ante las reformas. En este sentido, la liberalización del mercado de tierras desempeña un papel determinante para que las inversiones se orienten hacia donde se encuentran las nuevas ventajas competitivas, producto de la estabilidad macroeconómica, de la liberalización interna y de los procesos de apertura externa. El producto agropecuario tiene que recomponerse ante la reforma, y esto podría involucrar también una reestructuración regional y subsectorial de la agricultura, así como dimensiones diferentes de las parcelas de tierras, regulando desde luego la formación de latifundios.

- **Infraestructura en comunicaciones**

Los cambios en la esfera de la organización económica de la sociedad y de las agriculturas, así como la reestructuración del aparato administrativo público y la mayor participación del sector privado en la economía tienen que moverse sobre una infraestructura real de carreteras, aeropuertos, puertos marítimos, ferrocarriles, almacenes, etc. Sin descuidar desde luego, la capacitación en materia de comercialización externa. En este sentido, resulta crucial para la integración física de las subregiones de ALC.

- **Demanda de alimentos**

Las reformas de política económica y comercial pueden también originar aumentos en la demanda de alimentos y de importaciones agrícolas en el

corto plazo, debido entre otras razones a incrementos en los ingresos, disminuciones de la protección y retrasos en la capacidad de respuesta de la oferta agrícola nacional de corto plazo.

- **Armonización de políticas**

El avance de las reformas económicas para controlar y estabilizar las variables macroeconómicas debe continuar con la instrumentación y seguimiento en más detalle de la armonización de las políticas económicas y comerciales de las subregiones, para garantizar el éxito de la última fase de apertura externa.

- **El arancel externo común**

En general, la mayoría de los países están en medio de un proceso de integración subregional que demanda la negociación y operación de un arancel externo común. En este sentido habría que cuidar que se convierta en una medida más de protección hacia terceros países.

- **Servicios y competitividad**

Competitividad parece ser la pieza clave del rompecabezas de la estrategia de apertura externa. A veces se focaliza el esfuerzo de modernización en los sectores primarios y secundarios y con frecuencia se olvida que el sector terciario desempeña un papel fundamental en la competitividad sistémica. En el comercio exterior, los servicios aportan mayor valor agregado al producto final puesto en los centros de consumo en el exterior.

- **Sistema de pagos intrarregional**

Eventualmente, si los procesos de integración subregional prosperan y empiezan a incrementarse los flujos de comercio intrarregional, habría que instrumentar un mecanismo de pagos de saldos únicamente.

- **Reformas, agricultura y política**

Las reformas en las políticas económicas y comerciales significan oportunidades y vulnerabilidades para la agricultura de ALC, que requerirán un ejercicio continuo de destreza en el liderazgo, con una visión de largo plazo, económicamente bien informada y además con suficiente habilidad en la conducción política.

BIBLIOGRAFIA

- ALSTON, J.; CARTER, C.; WHITNEY, M. 1990. Exchange rate pass-through effects in agriculture. International Agricultural Trade Research Consortium.
- BANCO MUNDIAL. 1991. Informe sobre el desarrollo mundial: La tarea acuciante del desarrollo. Indicadores del desarrollo mundial.
- BHAGWATI, J. 1990. Protectionism. The MIT Press.
- BID (BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO). 1991. Progreso económico y social en América Latina. Tema especial: Seguridad social.
- CEPAL (COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE). 1990. Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe.
- HERRERA, D. 1993. Políticas económicas y desarrollo agrícola agroindustrial en Centroamérica. San José, C.R., IICA, Programa Análisis y Planificación de la Política Agraria. (DIPI-137).
- IICA (INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA). 1992. El IICA y el desarrollo sostenible. San José, C.R.
- _____; MAPA (MINISTERIO DE AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACION DE ESPAÑA). 1991. La agricultura de América Latina y el Caribe. Estrategias para el fin de siglo.
- Presentado en: Conferencia Interamericana de Ministros de Agricultura, (10., Madrid, España).
- IMF (INTERNATIONAL MONETARY FUND). 1991. World economic outlook. World economic and financial surveys.
- MCKIBBIN, W.; SACHS, J. 1991. Global linkages: Macroeconomic interdependence and cooperation in the world economy. The Brookings Institution.
- MINER, W.; HATHAWAY, D. 1988. World agricultural trade: Building a consensus. Institute for Research on Public Policy, Institute for International Economics.

MINER, W.; HATHAWAY, D. 1988. World agricultural trade: Building a consensus. Institute for Research on Public Policy, Institute for International Economics.

ORGANIZACION ECONOMICA PARA LA COOPERACION Y EL DESARROLLO. 1989. Development cooperation in the 1990s. Paris.

PAPAGEORGIU, D.; CHOKSI, A.; MICHAELY, M. 1990. Liberalizing foreign trade in developing countries: The lessons of experience. World Bank.

USDA/(UNITED STATES DEPARTMENT OF AGRICULTURE)/ERS (ECONOMIC RESEARCH SERVICE). 1989. GATT and agriculture, the concept of PSE's and CSE's.

ESTUDIOS DE CASO

ACOSTA, A. 1991. Programa de Evaluación, Seguimiento y Diálogo sobre las Políticas que afectan a la Agricultura Ecuatoriana. Quito.

CORDERO, L. 1991. Avances en la reforma institucional, políticas y organización del sector privado para participar en el proceso de apertura de Costa Rica. (Informe Final).

CHAVEZ, G. 1991. Bolivia: Cambios institucionales y de política económica, 1990-91. La Paz.

ECHENIQUE, J. 1991. Avances en la reforma institucional, legislación y procesos administrativos en Chile. Santiago.

FARIÑAS, G. 1991. Información básica sobre el estado de las reformas institucionales y de política económica: Efectos en el sector agrícola, período 1980-1991. Caracas, Ven.

JANK, M.S. 1991. Avances en la reforma institucional, políticas y organización del sector privado para participar en el proceso de apertura en América Latina y el Caribe. (Informe Final). Sao Paulo, Bra.

KUAN, J. 1991. Proceso de ajuste y apertura económica y reformas estructurales en el Perú. Lima.

- MARSTON, D. 1991. Jamaica: The impact of the structural adjustment process on the agricultural sector. Kingston.
- PERFETTI, J.J.; MONROY, L.M.; HERRERA, A.M. 1991. Avances en la reforma institucional, políticas y organización del sector privado para participar en el proceso de apertura en América Latina y el Caribe: El caso Colombia. (Informe de Consultoría). Bogotá. 55 p.
- ROSSI, C. 1991. Estudio sobre los avances en la reforma institucional, políticas y organización del sector privado, relativos a la agricultura, para participar en el proceso de apertura en América latina y el Caribe. Buenos Aires, Arg.
- TORO BRIONES, G.; ARMAS MARROQUIN, L.A.; SCHEEL OCHOA, G. 1991. Iniciativa para las américas y la agricultura en Guatemala.
- VASQUEZ, R. 1991. Avances en la reforma institucional, políticas y organización del sector privado en Uruguay. Montevideo.

**Esta edición se terminó de imprimir
en la Sede Central del IICA
en Coronado, San José, Costa Rica,
en el mes de octubre de 1993,
con un tiraje de 800 ejemplares.**

MAR 07. 1995



PROGRAMA I: Análisis y Planificación de la Política Agraria

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

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

(Cont.)

**SERIE DOCUMENTOS DE PROGRAMAS
PROGRAM PAPERS SERIES**

- 17 AMERICA LATINA Y EL CARIBE: Pobreza Rural Persistente. *Enero 1990/IICA*
- 18 BIOTECNOLOGIA E INDUSTRIA: Un Ensayo de Interpretación Teórica. *Noviembre 1990/I. Avalos Gutiérrez*
- 19 TECNOLOGIAS DE AMERICA DEL NORTE PARA EL PROCESAMIENTO DE ALIMENTOS. *Noviembre 1990/P. G. Muller, R. Riel*
- 20 NUEVAS ESTRATEGIAS EN LA TRANSFERENCIA DE TECNOLOGIA AGROPECUARIA PARA EL ISTMO CENTROAMERICANO. *Noviembre 1990/ D. Kaimowitz, D. Vartanián*
- 21 LA COOPERACION TECNICA EN LOS PRESTAMOS DE AJUSTE SECTORIAL AGROPECUARIO: La Experiencia Argentina. *Febrero 1991/C. Garramón, E.S. de Obschatko*
- 22 TRANSFORMACIONES ESTRUCTURALES Y RELACIONES INTERSECTORIALES DE LA AGRICULTURA EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE. *Agosto 1991/J. Torres Zorrilla*
- 23 LA PROBLEMÁTICA DEL DESARROLLO DE LAS AGROBIOTECNOLOGIAS EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE. *Setiembre 1991/W. R. Jaffé*
- 24 APERTURA ECONOMICA: Características e Implicaciones para el Sector Agroalimentario en América Latina y el Caribe. *Setiembre 1991/R. A. Trejos, C. A.M. Santana*
- 25 BASES PARA UNA AGENDA DE TRABAJO PARA EL DESARROLLO AGROPECUARIO SOSTENIBLE. *Setiembre 1991/IICA*
También disponible en inglés.
- 26 THE SINGLE EUROPEAN MARKET OF 1992: Implications and Policy Options for Caribbean Agriculture. *September 1991/D. Budhram, L. Rock*
- 27 ARMONIZACION DE POLITICAS Y MODERNIZACION DE LA AGRICULTURA EN CENTROAMERICA: Estrategia en Procesos de Ajuste y Apertura Económica. *Febrero 1992/RA. Trejos, C. Pomareda, D. Herrera*
- 28 MODERNIZACION DEMOCRATICA E INCLUYENTE DE LA AGRICULTURA EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE. *Abril 1992/F. Calderón, M. Chiriboga, D. Piñeiro*
- 29 EL COMERCIO INTRARREGIONAL DE GRANOS BASICOS EN CENTROAMERICA. *Junio 1992/ D. Herrera, M. Jiménez*
- 30 EL APOYO TECNOLOGICO NECESARIO PARA PROMOVER LAS EXPORTACIONES AGRICOLAS NO TRADICIONALES EN AMERICA CENTRAL. *Julio 1992/D. Kaimowitz*
- 31 CONSERVACION DE LOS RECURSOS NATURALES, MEDIO AMBIENTE Y COMERCIO INTERNACIONAL: Una visión desde América Latina y el Caribe. *Setiembre 1992/M. Otero, G. Estefanell, E. Trigo*
- 32 DESARROLLO RURAL MICRORREGIONAL Y DESCENTRALIZACION. *Febrero 1993/ M. Chiriboga, O. Plaza*
- 33 SOSTENIBILIDAD Y AGRICULTURA DE LADERAS EN AMERICA CENTRAL: Cambio Tecnológico y Cambio Estructural. *Febrero 1993/ E. Lindarte, C. Benito*
- 34 PROSPECTIVA DE LAS AGROBIOTECNOLOGIAS. *Marzo 1993/R. Quintero*
- 35 DESARROLLO TECNOLOGICO Y ORGANIZACION INSTITUCIONAL: Reflexiones para el Futuro a partir del Caso Argentino. *Mayo 1993/F.M. Cirio*
- 36 PEST RISK ANALYSIS: A Perspective. *September 1993/J.L. Fowler*
- 37 AMBIENTE Y SOSTENIBILIDAD DE LA AGRICULTURA BAJO RIEGO EN BRASIL. *Setiembre 1993/A.A. Millar*
- 38 SOSTENIBILIDAD DE LA AGRICULTURA Y LOS RECURSOS NATURALES: Bases para Establecer Indicadores. *Setiembre 1993/IICA-GTZ: R. de Camino V., S. Müller*
- 39 AVANCES EN LAS REFORMAS DE POLITICA ECONOMICA Y COMERCIAL: Efectos en la Agricultura de América Latina y el Caribe. *Octubre 1993/J. Hernández E.*

SERIE DOCUMENTOS DE PROGRAMAS
PROGRAM PAPERS SERIES

- 1 LOS PROGRAMAS DE AJUSTE ESTRUCTURAL Y SECTORIAL: Alcances para la Reactivación y Desarrollo de la Agricultura. *Agosto 1987/IICA*
- 2 FOROS INTERNACIONALES SOBRE PRODUCTOS AGRICOLAS: Situación y Perspectivas. *Agosto 1987/H. Rodas Melgar*
- 3 CAPACITACION CAMPESINA: Un Instrumento para el Fortalecimiento de las Organizaciones Campesinas. *Octubre 1987/IICA*
- 4 TECHNOLOGICAL INNOVATIONS IN LATIN AMERICAN AGRICULTURE. *November 1987/A. de Janvry, D. Runsten, E. Sadoulet*
- 5 EXPERIENCIAS EN LA APLICACION DE ESTRATEGIAS PARA COMBATIR LA POBREZA RURAL. *Diciembre 1987/F. Jordán, D. Londoño*
- 6 LAS AGRICULTURAS DE LOS PAISES DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE EN LA CRISIS ACTUAL: Condiciones, Desempeño y Funciones. *Julio 1988/M. Kaminsky*
- 7 LA NUEVA BIOTECNOLOGIA EN AGRICULTURA Y SALUD. *Julio 1988/IICA*
- 8 AGRICULTURA Y CAMBIO ESTRUCTURAL EN CENTROAMERICA. *Octubre 1988/H. Fallas, E. Rivera*
- 9 MEXICO EN LA RONDA URUGUAY: El Caso de la Agricultura. *Enero 1989/C. Luiselli Fernández, C. Vidali Carbajal*
- 10 LA ECONOMICA CAMPESINA EN LA REACTIVACION Y EL DESARROLLO AGROPECUARIO. *Febrero 1989/IICA*
- 11 HUMAN CAPITAL FOR AGRICULTURAL DEVELOPMENT IN LATIN AMERICA. *June 1989/G. E. Schuh, M.I. Angeli-Schuh*
- 12 RURAL DEVELOPMENT IN LATIN AMERICA: An Evaluation and a Proposal. *June 1989/A. de Janvry, R. Marsh, D. Runsten, E. Sadoulet, C. Zabin*
- 13 HACIA UNA ESTRATEGIA TECNOLOGICA PARA LA REACTIVACION DE LA AGRICULTURA DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE. *Julio 1989/E. Trigo, D. Runsten*
- 14 LAS POLITICAS MACROECONOMICAS Y LA AGRICULTURA. *Setiembre 1989/C. Pomareda, R. Norton, L. Reca, J. Torres Zorrilla*
- 15 ACCESO A MERCADOS Y COMERCIO INTRARREGIONAL. *Setiembre 1989/A. de la Ossa, A. Guerra-Borges*
- 16 INVERSION Y MECANISMOS PARA LA MOVILIZACION DE RECURSOS FINANCIEROS PARA LA AGRICULTURA. *Setiembre 1989/R. Vásquez, R. Webb, C. Pomareda, F. Cirio*

(Continúa en el reverso)