

# IICA



## AJUSTE MACROECONOMICO Y POBREZA RURAL EN AMERICA LATINA



*Análisis sobre  
el impacto del ajuste  
macroeconómico  
en la pobreza rural  
de siete países  
de América Latina*

Rafael A. Trejos  
Editor

PROGRAMA I  
ANALISIS Y PLANIFICACION DE LA POLITICA AGRARIA

## ¿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 14 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. Funcion como Observadores Permanentes: Austria, Bélgica, Comunidades Europeas, España, Francia, Israel, Italia, Japón, Portugal, Reino de los Países Bajos, República Arabe de Egipto, República de Corea, República Federal de Alemania y Rumania.



**IICA-CIDIA**  
ISSN-0253-4746

**IICA**



IICA  
BIBLIOTECA VENEZUELA  
29 NOV. 2007

Centro Interamericano de  
Documentación e  
Información Agrícola  
30 ABR 1993  
IICA — CIDIA

# AJUSTE MACROECONOMICO Y POBREZA RURAL EN AMERICA LATINA

*Análisis sobre el Impacto del ajuste macroeconómico  
en la pobreza rural de siete países de América Latina*

Rafael A. Trejos  
Editor

PROGRAMA I  
ANALISIS Y PLANIFICACION DE LA POLITICA AGRARIA

IICA  
PRRET-A1/SC  
no. 92-08

BV-006421

© Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA).  
Setiembre, 1992.

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 el montaje, fotomecánica e impresión de esta publicación.

Ajuste macroeconómico y pobreza rural en América Latina: análisis sobre el impacto del ajuste macroeconómico en la pobreza rural de siete países de América Latina / ed. Rafael A. Trejos. — San José, C.R. : Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, 1992.

434 p. ; 23 cm. — (Serie Ponencias, Resultados y Recomendaciones de Eventos Técnicos / IICA ISSN 0253-4746 no. A1/SC-92-08)

1. Pobreza rural — América Latina. 2. Ajuste estructural — América Latina. 3. Política económica — América Latina. I. Trejos, Rafael A. II. IICA. Programa de Análisis y Planificación de la Política Agraria. III. Título. IV. Serie.

AGRIS  
E51

DEWEY  
339.46

SERIE DE PONENCIAS, RESULTADOS Y  
RECOMENDACIONES DE EVENTOS TECNICOS

ISSN-0253-4746

A1/SC-92-08

00002170

Setiembre, 1992  
San José, Costa Rica

Este libro se produce dentro del marco del Convenio IICA/SAREC, el cual fue firmado el 15 de setiembre de 1989. El objetivo general de este Convenio es desarrollar la capacidad de los Estados Miembros del IICA, para analizar los efectos en la agricultura de las políticas incluidas en los programas de ajuste, y para formular, negociar e implementar los componentes agrícolas de dichos programas.

## CONTENIDO

	<b>Página</b>
<b>PRESENTACION</b> .....	<b>v</b>
<b>AGRADECIMIENTOS</b> .....	<b>vii</b>
<b>LOS AUTORES</b> .....	<b>viii</b>
<b>INTRODUCCION</b> .....	<b>ix</b>
<b>CAPITULO I: Marco de Referencia Analítico para los Estudios de Casos a Nivel Nacional</b>	
<b>Per Pinstrup-Andersen</b> .....	<b>1</b>
<b>Prefacio</b> .....	<b>3</b>
<b>Introducción</b> .....	<b>3</b>
<b>Marco Conceptual</b> .....	<b>4</b>
<b>Identificación y Descripción de los Pobres de la Zona Rural</b> .....	<b>10</b>
<b>Marco de Referencia Para el Análisis Empírico</b> .....	<b>11</b>
<b>Bibliografía Seleccionada</b> .....	<b>22</b>
<b>CAPITULO II: Impacto de los Programas de Ajuste sobre la Pobreza Rural: El Caso de Argentina</b>	
<b>Edith S. de Obschatko y Gustavo A. Alvarez</b> .....	<b>25</b>
<b>Resumen Ejecutivo</b> .....	<b>27</b>
<b>Introducción</b> .....	<b>29</b>
<b>Antecedentes</b> .....	<b>31</b>
<b>Metodología Analítica</b> .....	<b>32</b>
<b>Las Políticas de Ajuste</b> .....	<b>36</b>
<b>Los Pobres Rurales</b> .....	<b>39</b>
<b>El Efecto de los Programas de Ajuste</b> .....	<b>42</b>
<b>El Impacto de los Programas de Ajuste sobre los Pobres Rurales</b> .....	<b>51</b>
<b>Conclusiones y Recomendaciones</b> .....	<b>61</b>
<b>Bibliografía</b> .....	<b>65</b>
<b>Anexo Estadístico</b> .....	<b>71</b>
<b>CAPITULO III: Ajuste Macroeconómico y Pobreza Rural: El Caso de Bolivia</b>	
<b>Gonzalo Chávez Alvarez</b> .....	<b>83</b>
<b>Introducción</b> .....	<b>85</b>
<b>Características Estructurales del Sector Agropecuario</b> .....	<b>86</b>
<b>Naturaleza y Causas de la Reciente Crisis Económica en Bolivia</b> .....	<b>91</b>
<b>La NPE, el Ajuste que Cambió el Estilo de Crecimiento</b> .....	<b>93</b>

Base de Datos y Metodología . . . . .	94
Caracterización de la Pobreza Rural . . . . .	98
Resultados Empíricos . . . . .	101
A Manera de Conclusión . . . . .	129
Bibliografía . . . . .	133
<b>CAPITULO IV: Impacto de los Programas de Ajuste y Estabilización sobre los Pobres Rurales: El Caso de Brasil</b>	
Yoshiaki Nakano . . . . .	139
Introducción . . . . .	141
Naturaleza y Causas de la Crisis Económica en los Años Recientes . .	143
Las Políticas de Ajuste Macroeconómico y Sectorial en Respuesta a la Crisis Económica . . . . .	146
Impacto del Programa de Estabilización sobre los Pobres Rurales . . .	165
Bibliografía . . . . .	183
Anexo Estadístico . . . . .	185
<b>CAPITULO V: Ajuste y Pobreza Rural en la Década de los Ochentas: El Caso de Costa Rica</b>	
Fernando Herrero Acosta . . . . .	205
Introducción . . . . .	207
La Crisis (1980-1982) . . . . .	207
Reformas Macroeconómicas y Sectoriales . . . . .	210
El Proceso de Ajuste y la Evolución de la Pobreza Rural . . . . .	223
Consideraciones Finales . . . . .	239
Bibliografía . . . . .	243
Anexo N° 1. Consideraciones Metodológicas . . . . .	247
Anexo N° 2. Estadístico . . . . .	253
<b>CAPITULO VI: Ajuste Macroeconómico, Agricultura y Pobreza Rural: Chile en los Ochentas</b>	
Osvaldo Larrañaga J. . . . .	259
Introducción . . . . .	261
El Ajuste Macroeconómico . . . . .	262
El Sector Agrícola . . . . .	269
La Pobreza Rural: Estimación y Efectos del Ajuste . . . . .	282
Conclusiones . . . . .	293
Referencias Bibliográficas . . . . .	296
Anexo Estadístico . . . . .	299

**CAPITULO VII: Política Macroeconómica y Sectorial, sus Reformas y la Pobreza Rural en México**

Jaime A. Matus Gardea y Dixia D. Vega Valdivia . . . . .	309
Introducción . . . . .	311
Reformas de Políticas Macroeconómica y Sectorial y sus Efectos sobre la Pobreza Rural 1980-1990 . . . . .	312
Pobreza Rural y Sector Agrícola . . . . .	317
Conclusiones, Implicaciones de Política y Necesidades de Investigación . . . . .	326
Bibliografía . . . . .	332
Anexo Estadístico . . . . .	335

**CAPITULO VIII: Impacto de las Políticas Macroeconómicas y Sectoriales sobre la Pobreza Rural en Perú**

Efraín Gonzales de Olarte . . . . .	353
Introducción . . . . .	355
La Crisis Económica 1976-1990 . . . . .	356
Cambios en las Políticas Macroeconómicas y Sectoriales . . . . .	360
Resumen de los Estudios del Impacto de las Políticas Macroeconómicas sobre los Pobres Rurales . . . . .	366
Identificación de los Pobres Rurales y Estimación del Impacto de las Políticas Económicas . . . . .	371
Conclusiones . . . . .	393
Bibliografía . . . . .	395

**CAPITULO IX: El Impacto de las Reformas Políticas Macroeconómicas y Sectoriales en los Pobres Rurales de Siete Países Latinoamericanos**

Fernando Herrero A. y Juan Diego Trejos S. . . . .	401
Introducción . . . . .	403
Algunas Consideraciones Metodológicas . . . . .	406
La Política Económica en la Década de los Ochentas . . . . .	409
Los Programas Ortodoxos y la Pobreza Rural . . . . .	412
Los Programas Heterodoxos y la Pobreza Rural . . . . .	420
Consideraciones Finales . . . . .	430
Bibliografía . . . . .	433



## PRESENTACION

La equidad es considerada como uno de los elementos básicos dentro de la estrategia de desarrollo y un requisito para el crecimiento dentro del Plan de Acción Conjunta para la Reactivación de la Agricultura en América Latina y el Caribe (PLANALC).

El Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) está consciente de la importancia de las implicaciones que, sobre la agricultura en su conjunto y sobre la población menos favorecida en el sector *-los pobres rurales-*, han tenido las políticas de ajuste macroeconómico. Por esta razón organizó, dentro del Proyecto Análisis y Asesoramiento sobre Políticas para la Agricultura, la elaboración de un conjunto de estudios que permitan alcanzar un mayor conocimiento sobre dichas implicaciones.

La postergación de sectores en condición de pobreza en el área rural, tiene serias implicaciones de tipo económico y social, que atentan contra las posibilidades de dinamizar el sector; principalmente por el lado de una inadecuada distribución del ingreso que limita el acceso efectivo a la demanda por bienes y servicios. Por otro lado, las posibilidades de conformar una sociedad dinámica y con capacidad de supervivencia en el largo plazo, están limitadas por el acceso de esos sectores a los servicios básicos: salud, educación, agua potable, vivienda digna, etc.

Por las razones anteriores, un mejor conocimiento sobre este tema medular permitirá esbozar hacia el futuro, mejores estrategias y programas que tiendan a la atenuación de los problemas de la pobreza rural, y a una inserción más eficiente de estos grupos en los procesos de modernización productiva y dinamización sectorial. En este sentido, es para el IICA motivo de gran satisfacción, el presentar un conjunto de estudios relacionados con las implicaciones de los programas de ajuste macroeconómico sobre los pobres rurales en América Latina y el Caribe (ALC).

Los siete estudios de casos realizados con base en una metodología uniforme y comparable, incluyen países de diferentes latitudes, dimensiones geográficas con diferente importancia relativa de sus agriculturas, que han llevado a cabo procesos de ajuste macroeconómico con variaciones en sus objetivos, modalidades, velocidades de implementación y persistencia en el tiempo. Esto último, con la finalidad de ilustrar situaciones que puedan derivar enseñanzas para un más amplio abanico de opciones estratégicas.

Así, los casos de Argentina, Brasil y México nos presentan los resultados de países de mayor dimensión geográfica, donde la agricultura presenta una importancia relativa menor dentro de su producción global, que la que presentan países de menor dimensión geográfica y con mayor persistencia en la implementación de programas de ajuste, como Costa Rica y Chile. Asimismo, se incluyen los casos de países de tamaño intermedio, pero con acentuados problemas de dualismo estructural en el agro y con elevadas participaciones de la economía campesina, como son los casos de Bolivia y Perú. Finalmente, se incluye -a modo de conclusiones- un análisis comparativo de los hallazgos más relevantes en los estudios por países.

Con esta publicación sobre los estudios de casos, se complementa un proceso -ya iniciado- de análisis, difusión e intercambio de experiencias de gran valía. Como parte de este proceso se celebraron talleres de discusión de metodologías, de análisis de resultados parciales y de búsqueda de soluciones a los problemas presentados durante las investigaciones, los cuales fueron realizados con la participación de los expertos responsables de las mismas. Además, se complementó con la realización de dos seminarios internacionales en Bogotá, Colombia (octubre de 1991) y en Brasilia, Brasil (noviembre de 1991), donde se difundieron y analizaron los resultados de dichos estudios.

Las investigaciones y seminarios realizados contaron con el apoyo financiero de la Agencia Sueca para la Cooperación en Investigación con Países en Desarrollo (SAREC) y éstos últimos, con el coauspicio del Fondo para el Desarrollo Rural Integrado (DRI), de Colombia y el Departamento Nacional de Cooperativas (DENACOOOP), de Brasil; instituciones a las cuales el IICA les reitera su agradecimiento.

**Carlos Pomareda Benel**  
**Director Programa I**

## **AGRADECIMIENTOS**

**Este conjunto de estudios que analiza los impactos de corto plazo de los programas de ajuste macroeconómico sobre la pobreza rural, partiendo de un documento conceptual y metodológico, representa un esfuerzo realizado por el IICA, para documentar las experiencias recientes de un grupo de siete países en América Latina. Su objetivo es derivar un mayor conocimiento acerca de la naturaleza de los efectos de dichas políticas sobre el ingreso de los pobres rurales y de los mecanismos y canales a través de los cuales dichos efectos se transmiten.**

**Se deja constancia del agradecimiento al Dr. Per Pinstrup-Andersen, por el desarrollo del marco conceptual y metodológico y a los consultores por los estudios realizados. Sin embargo, es necesario destacar que el trabajo realizado por los autores fue posible, gracias al valioso concurso de varias personas que contribuyeron con su aporte a este esfuerzo. En particular, deseamos destacar la participación en las etapas iniciales de concepción, organización y coordinación de las investigaciones del MSc. Helio Fallas y el Dr. Carlos Santana quienes, bajo la orientación y estímulo del Dr. Carlos Pomareda, permitieron al suscrito completar la tarea encomendada.**

**De la misma forma, deseamos hacer expreso el reconocimiento a la eficiente participación de la Srta. Lorena Rodríguez en las labores secretariales.**

**Rafael A. Trejos S.  
Editor**

## LOS AUTORES

**ALVAREZ, GUSTAVO A.** Consultor del IICA en Argentina.

**CHAVEZ, GONZALO.** Investigador del Instituto de Investigaciones Socio-Económicas (IISEC). Universidad Católica de Bolivia.

**GONZALES DE OLARTE, EFRAIN.** Investigador, Instituto de Estudios Peruanos. Lima, Perú.

**HERRERO, FERNANDO.** Consultor-Investigador, ATD Consultores. Costa Rica.

**LARRAÑAGA, OSVALDO.** Profesor-Investigador del Programa de Postgrado en Economía ILANDES. Georgetown University, Santiago de Chile.

**MATUS GADEA, JAIME.** Profesor Investigador Adjunto, Colegio de Postgraduados, Edo. de México, México.

**OBSTCHATKO, EDITH S. DE.** Consultora del IICA en Argentina.

**PINSTRUP-ANDERSEN, PER.** Profesor de la División de Ciencias de la Nutrición, de la Universidad de Cornell. Ithaca, Nueva York. A partir de junio de 1992, Director General del IFPRI.

**TREJOS, JUAN DIEGO.** Profesor-Investigador, Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas (IICE). Universidad de Costa Rica.

**TREJOS, RAFAEL A.** Investigador y Consultor del IICA en Costa Rica.

**VEGA VALDIVIA, DIXIA D.** Investigadora, Colegio de Postgraduados, Edo. de México, México.

## INTRODUCCION

El agotamiento y la crisis de los modelos de industrialización sustitutiva de importaciones y la necesidad de transferir ingentes cantidades de recursos al exterior para enfrentar las obligaciones de la deuda externa, acumulada a finales de la década de los setentas y principios de los ochentas, obligaron a todos los países a transitar por etapas sucesivas de crisis, programas de estabilización y, posteriormente, de ajuste estructural.

Esas políticas han tenido comunes denominadores en cuanto a su orientación principal, matizada por el *main stream* del pensamiento económico actual, el cual propende a una mayor liberalización de las economías, señalando un papel más relevante al mercado, en cuanto a las decisiones de asignación de recursos y, por ende, una menor participación del estado.

Los programas de reformas macroeconómicas se han implementado en la región, no como una evolución necesaria para ascender a estadios superiores de desarrollo, sino como una respuesta a una situación de crisis generalizada. Estos programas de reforma se han ido adoptando en los países de América Latina, no sólo por el convencimiento existente -al interior de los mismos- de la necesidad de imprimir un golpe de timón a la estrategia de desarrollo, sino también y de manera importante, por la condicionalidad de *financiamiento a cambio de reformas*, que ha exigido la banca multilateral de desarrollo, especialmente, el Banco Mundial en sus préstamos para el Ajuste Estructural.

Al final de una década de grandes cambios y que algunos han denominado como la *década perdida*, por el retraso en los niveles de desarrollo mostrado por la mayoría de los países de la región, el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), en cooperación con la Agencia Sueca para la Cooperación en Investigación con Países en Desarrollo (SAREC), ha querido realizar una primera aproximación al análisis de cómo esas reformas macroeconómicas han repercutido sobre la población rural más pobre.

El principio metodológico central que ha orientado este trabajo y que se recoge en el Capítulo I, perseguía separar los diversos canales, a través de los cuales la política económica puede afectar la pobreza rural, y buscar posibles asociaciones entre la evolución de la pobreza y las acciones de política por esos canales<sup>1/</sup>. Se pretendió analizar las políticas económicas (macroeconómicas y sectoriales) adoptadas durante los ochentas, y cómo ellas afectaban el comportamiento del sector agropecuario y de la economía en su conjunto. Cómo esos

---

<sup>1/</sup> Ver Pinstrip-Andersen (1990).

comportamientos modificaban los precios relativos, los niveles de inflación y cuáles fueron los cambios en el gasto público (incluidas las transferencias y servicios del gobierno), y de qué forma se afectaron los ingresos reales de los grupos pobres en las zonas rurales.

Los países seleccionados para los estudios de casos, presentan grados de importancia disímiles en cuanto a la relevancia de sus sectores agrícolas y dimensiones relativas de población rural, lo cual permite derivar conclusiones asimilables a un espectro más amplio de tipologías para los países de la región.

En efecto, se analizan países como Bolivia y Costa Rica, con extensas poblaciones rurales (superiores al 50% de la población total) y gran importancia de su producción primaria (mayores al 17% del PIB); países como Brasil, México y Perú, con un tamaño intermedio de población rural (entre el 33% y el 40% de su población total), pero con baja participación de la producción agrícola (menos del 10% del PIB total). Por último, se consideraron países como Chile y Argentina, con reducida población en el ámbito rural (menos del 10% de la población total), y con baja importancia relativa de su producción primaria (menos del 20% del PIB total). Los resultados de los estudios de casos se presentan en los capítulos II a VIII, respectivamente.

En un intento de sistematización y para efectos comparativos, se establece una tipificación de los procesos y políticas económicas, llevados a cabo por los países analizados durante la década de los ochentas. Esta tipificación permite agrupar a los países estudiados en función de las características más relevantes de sus procesos, para determinar, posteriormente, cuáles fueron las implicaciones de los mismos sobre la agricultura, en general, y sobre la pobreza rural, en particular.

En términos generales, se aprecia que los países analizados pasaron por sucesivas etapas de crisis, programas de estabilización y de ajuste. Sin embargo, la duración de las etapas, los años en que se implementaron las medidas, el énfasis en los objetivos de las políticas y los instrumentos utilizados varían.

Asimismo, la continuidad de las etapas se altera o no se cumple en algunos casos y, en algunos países, se ensayan alternativamente diferentes tipos de programas de ajuste. En otros casos, políticas de estabilización conllevan elementos significativos de programas de ajuste estructural.

---

En este intento de análisis comparativo se identifican y definen modelos ortodoxos y heterodoxos. Aunque no es posible encontrar *modelos puros* en la realidad, los paquetes de políticas aplicados se pueden asimilar a los diferentes esquemas de acción que se caracterizan. Sin embargo, es necesario establecer que los mismos se aplican a países de diferente tamaño, con estructuras productivas e institucionales disímiles, y con acontecimientos externos particulares que modifican los patrones de reacción.



## **CAPITULO I**

*1/*  
**IMPLICACIONES DE LA POLITICA  
MACROECONOMICA Y SECTORIAL  
PARA LOS POBRES DE LA ZONA RURAL  
EN LATINOAMERICA**

**MARCO DE REFERENCIA ANALITICO  
PARA LOS ESTUDIOS DE CASOS  
A NIVEL NACIONAL**

  
**Per Pinstруп-Andersen**



## **PREFACIO**

Este documento tiene como objetivo proporcionar pautas analíticas para elaborar estudios de casos en países seleccionados de América Latina, sobre los efectos de las reformas de política macroeconómica y sectorial en los pobres de la zona rural. Debido a la limitación de tiempo para realizar los estudios, todos los análisis se basarán en datos existentes. Además, el enfoque analítico ideal: el modelo de equilibrio general con base en una Matriz de Contabilidad Social, no será factible en vista del escaso tiempo y los altos costos requeridos. Tomando en cuenta estas restricciones, el documento propone un enfoque analítico pragmático con base en una combinación de análisis descriptivos, teoría económica deductiva y análisis de series de tiempo. Por lo anterior, se establecerán asociaciones -aunque no causalidad- entre cambios concretos de las políticas y la pobreza en la zona rural. Así, estos estudios nos proveerán de hipótesis bien fundamentadas sobre la relación entre causa y efecto. Sin embargo, para probar éstas serían necesarios análisis más profundos, con base en un marco de referencia de equilibrio general, así como información de primera mano. Estos últimos están fuera del alcance de este proyecto.

A pesar de las deficiencias del enfoque aquí esbozado, esperamos aprender mucho acerca de los efectos de los recientes cambios de política en los pobres de la zona rural de cada uno de estos países, tema sobre el cual hay escasez de conocimientos actuales.

## **INTRODUCCION**

La mayoría de los países latinoamericanos ha experimentado severas crisis económicas desde mediados hasta finales de la década de los setentas. Estas crisis fueron ocasionadas por acontecimientos internacionales adversos, tales como: los rápidos cambios en los precios del petróleo, los precios inestables o en descenso de importantes productos de exportación, las cambiantes tasas de interés y la dependencia cada vez mayor de préstamos del extranjero, así como por las inadecuadas políticas locales -que producían déficit gubernamentales cada vez mayores- y la reducción del crecimiento económico. Intentando hacer frente a la crisis, los gobiernos introdujeron diversos tipos de reformas de la política macroeconómica y sectorial.

Muchos países experimentaron una caída en los ingresos reales per cápita. El impacto sufrido por el ingreso real de un grupo determinado de población: el de los pobres sin tierras de la zona rural o el de los agricultores

pobres; depende de la naturaleza, diseño y forma de ejecución de un determinado programa de reforma. Las reformas macroeconómicas no son, por sí mismas, buenas o malas para los pobres. Algunas medidas políticas pueden afectar positivamente el ingreso de un cierto grupo de hogares de bajos recursos, mientras que otros recursos pueden ser afectados negativamente. De manera similar, las modificaciones hechas a un programa de reformas políticas pueden cambiar, significativamente, los efectos sobre un grupo de hogares pobres. Por lo tanto, la información de los efectos más probables de algunas medidas políticas en grupos poblacionales determinados, podría garantizar los efectos esperados de los programas de reforma en el crecimiento y el patrimonio. Desafortunadamente, esta información es muy escasa.

Una de las principales razones por las cuales el impacto en grupos poblacionales de bajos recursos está escasamente documentado, es la dificultad para estimarlo con cierto grado de exactitud. Son muchos los factores y relaciones importantes, por lo que es difícil separar el impacto de las políticas concretas, del de otras políticas y factores.

Es importante el predecir efectos de corto plazo sobre el sector pobre, ya que frecuentemente, las reformas políticas comprenden cambios en variables de particular interés para este sector, tales como: los precios de los alimentos y productos agrícolas, los sueldos reales y los gastos gubernamentales en programas sociales.

Este documento brinda a los investigadores que elaborarán los estudios sobre los efectos de las reformas de política macroeconómica y sectorial -en los pobres de la zona rural de los países latinoamericanos- un marco de referencia conceptual y analítico y propone un esquema para los estudios a nivel de país. Para tener una perspectiva más amplia de la aquí presentada, se aconseja a los investigadores leer las dos publicaciones citadas al final de este documento como *referencias clave*.

## MARCO CONCEPTUAL

La Fig. 1 muestra las principales variables afectadas por las políticas macroeconómicas y sectoriales, e ilustra los vínculos existentes entre estas variables y las metas de la reforma política: deuda, crecimiento económico, empleo, pobreza e inflación. Las interacciones entre los distintos cambios en las políticas son importantes para el resultado final.

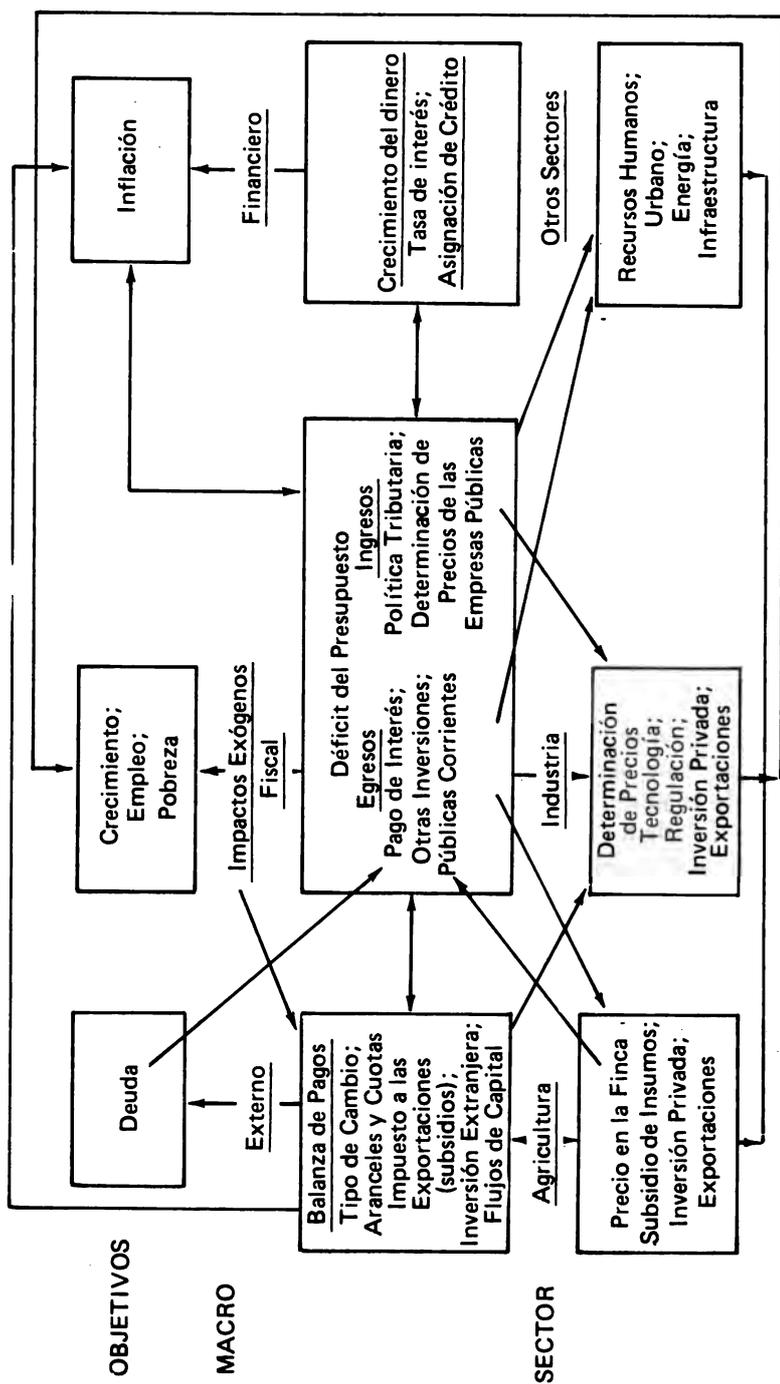


Fig. 1. Ilustración de cómo interactúan las políticas de ajuste.

Fuente: Banco Mundial 1988.

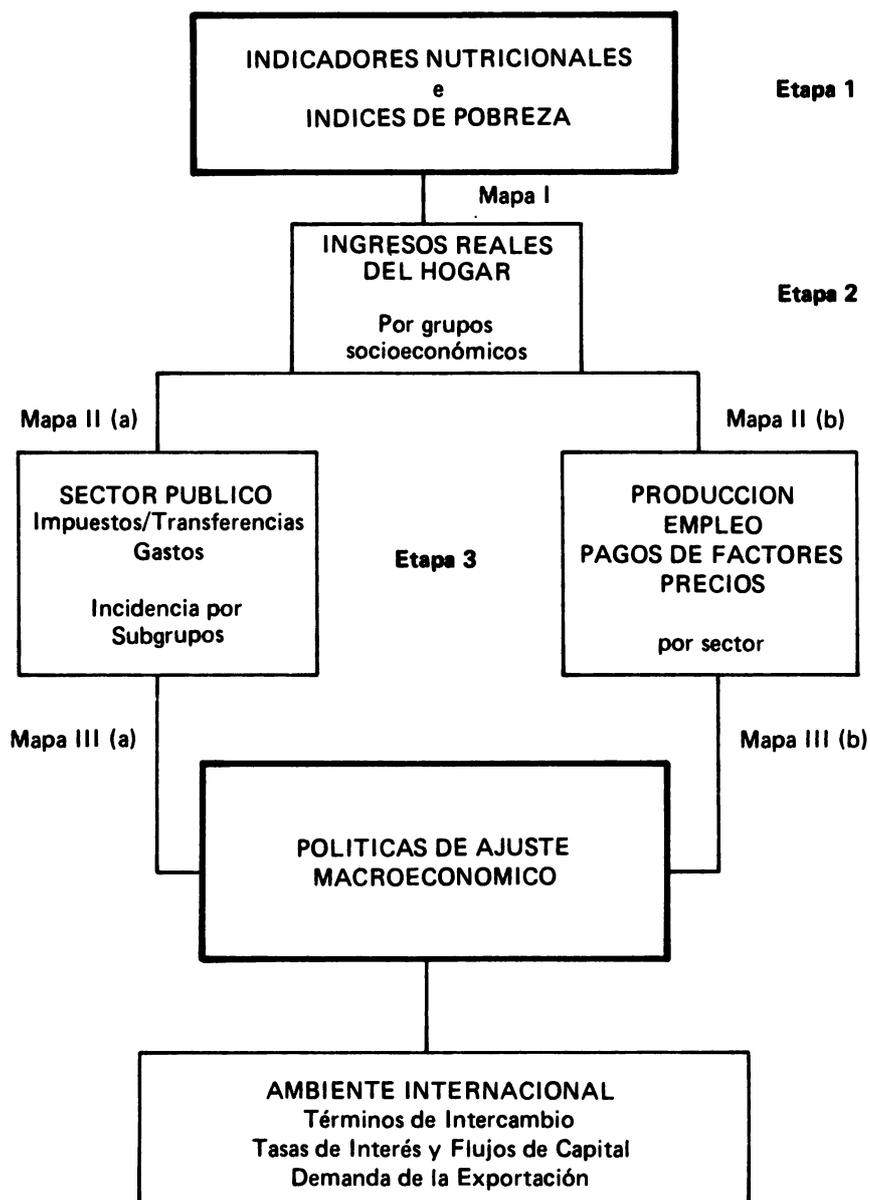
Puesto que el efecto de estas interacciones probablemente sea muy complejo, será difícil aislar el resultado de uno solo de los cambios en las políticas.

Es útil considerar separadamente los efectos ocasionados por cambios en el sector público, para entender cómo se ve afectada la pobreza. Por ejemplo: cambios en tributación, transferencias y gastos públicos, su incidencia por subgrupo, y los resultados de los cambios en: producción, empleo, pago a factores y precios en los sectores privados (Fig. 2). En la Fig. 3 se muestra un arreglo esquemático más detallado de las vías, a través de las cuales se manifiestan los efectos de las reformas políticas sobre la pobreza. La parte superior de esta ilustración está aún más segregada en la Fig. 4, para identificar mejor los factores y relaciones clave de incidencia en los pobres de la zona rural.

Los ingresos reales de los pobres en la zona rural pueden verse afectados por cambios políticos, a través del sector agrícola o del no agrícola. Es importante la distinción entre ambos sectores, puesto que un cambio en una política específica, puede afectarlos de manera muy diferente. Todo depende de la importancia relativa de cada sector, como fuente de ingresos para un grupo particular de gente de bajos recursos.

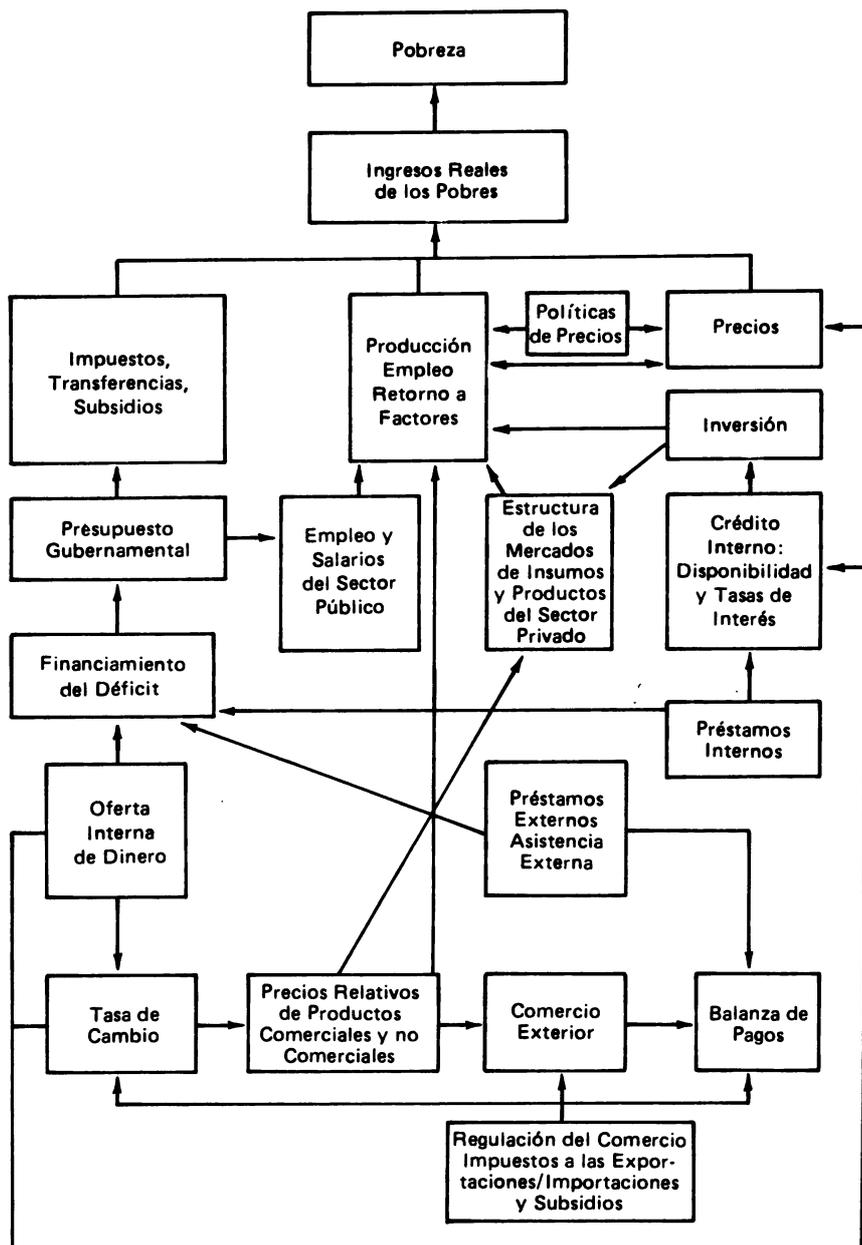
En la Fig. 4 se ilustra cómo los cambios en política macroeconómica y sectorial pueden afectar los precios de los insumos y la producción, así como la eficiencia de la misma. De este modo, pueden generarse cambios en: la producción, el uso de los insumos, la venta de la producción, la rentabilidad y otras variables sectoriales, en los sectores agrícola y no agrícola. Dichos cambios provocarían variaciones en los ingresos del sector. Ante cambios en los ingresos del sector agrícola, los pobres rurales podrían verse afectados en sus salarios y empleo, así como por alteraciones en el valor de la venta de su producción. También, los cambios en el sector agrícola pueden incidir en los ingresos reales de los pobres de la zona rural, a través de variaciones en la producción de subsistencia. Por último, los cambios del sector no agrícola podrían afectar los ingresos reales de éstos, mediante alteraciones en los ingresos de los que trabajan por su cuenta o en sus salarios y empleo.

Los estudios a nivel de país deberán, mediante un enfoque por etapas, estimar primero el impacto sobre las variables sectoriales y, luego, el provocado por los cambios de éstas en los ingresos de los diversos grupos de pobres de la zona rural.



Fuente: Scobie 1989.

Fig. 2. Representación esquemática de los principales elementos de la estrategia de investigación para los estudios de casos.



Fuente: Pinstup-Andersen 1990.

Fig. 3. Panorama esquemático de los vínculos más importantes entre las reformas de la política macroeconómica y la pobreza.

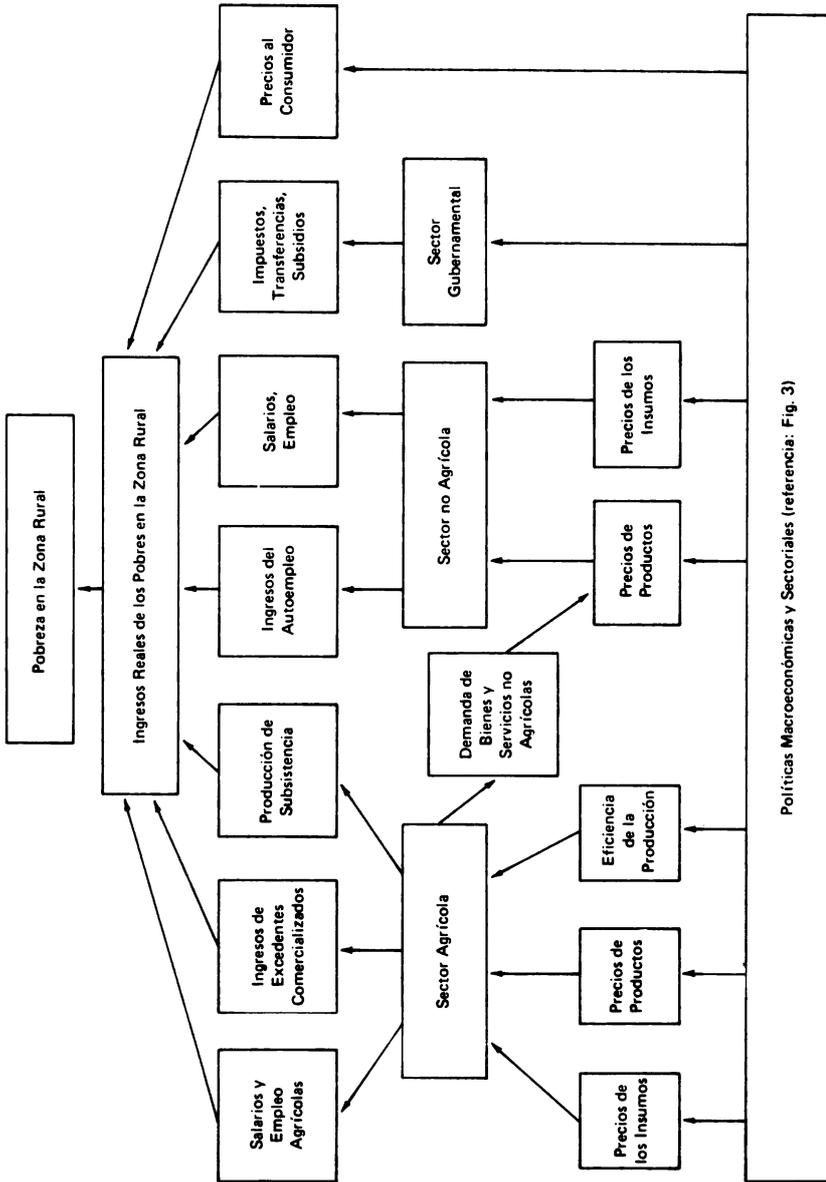


Fig. 4. Mayor detalle de la Fig. 3 en cuanto a los vínculos entre los cambios políticos y los pobres de la zona rural.

En la Fig. 3 se ilustran las vías mediante las cuales los cambios en las políticas afectan los ingresos de los sectores privados, las transferencias gubernamentales y los precios al consumidor. Los cambios en las políticas que afectan -directa o indirectamente- los precios de los insumos y de la producción y la eficiencia de la misma, son importantes para el sector agrícola. Dentro del sector rural no agrícola, el sector informal de pequeña escala proporciona una buena parte de los ingresos de los pobres en la zona rural y produce bienes y servicios no comerciables para el mercado local. Los cambios en las políticas, que influyen en la demanda local de estos bienes y servicios pueden, a su vez, tener implicaciones importantes para los ingresos de los pobres en la zona rural.

Los ingresos reales de los pobres en la zona rural también pueden ser afectados por cambios en las transferencias gubernamentales, los impuestos y los subsidios. Finalmente, los cambios en los precios al consumidor pueden afectar los ingresos reales de los pobres en la zona rural.

## **IDENTIFICACION Y DESCRIPCION DE LOS POBRES DE LA ZONA RURAL**

Deberá definirse un perfil de la pobreza, tomando en cuenta la naturaleza, magnitud y severidad de la pobreza rural y de los cambios durante los últimos veinte años.

Si estuviera disponible la información necesaria, tal perfil podría también mostrar los cambios sufridos a través del tiempo, en la magnitud y severidad de la desnutrición, la morbilidad y mortalidad infantiles, así como otras características y consecuencias de la pobreza en la zona rural.

Se podrá desarrollar una clasificación funcional de los pobres de la zona rural con base en: a) ocupación y/o fuente de ingreso; b) ubicación geográfica; c) propiedad de recursos productivos; y d) fuente de alimentos (vendedor o comprador neto).

Tal como se muestra en el cuadro N° 1 y, si la información disponible lo permite, además de la clasificación por ubicación geográfica, se sugiere que los pobres de la zona rural se dividan en doce clases. De ser posible, deberá identificarse a los trabajadores migratorios o temporales y separarse de los permanentes. Se deberán utilizar los grupos o subgrupos identificados para el análisis empírico. En algunos países podría ser apropiada la clasificación por producto agrícola, por ejemplo: caña de azúcar, café y maíz/frijoles o, por

grupo de productos, tales como: productos exportados, productos importados y productos no comercializados.

Cuadro N° 1

**CLASIFICACION FUNCIONAL SUGERIDA  
PARA LOS POBRES DE LA ZONA RURAL**

Fuente Principal de Ingresos	Fuente Principal de Alimentos	
	Produc. Propia	Comprados
<b>Agricultura no Comerciable</b>		
- Venta de productos	x	x
- Mano de obra asalariada	x	x
<b>Agricultura Comerciable</b>		
- Venta de productos	x	x
- Mano de obra asalariada	x	x
<b>Sector Rural Informal Agrícola</b>	x	x
<b>Sector Rural Formal Agrícola</b>	x	x

Deberán identificarse las principales fuentes de ingreso de cada uno de los grupos de pobres en la zona rural. Además, deberán describirse los patrones de ingresos y gastos de cada grupo. Dicha información puede obtenerse a partir de encuestas sobre ingresos y gastos entre los hogares. Los patrones de gastos son necesarios para posteriores análisis sobre los efectos de los cambios de precios.

**MARCO DE REFERENCIA PARA EL ANALISIS EMPIRICO**

Lo ideal sería que el análisis empírico probara la relación causa y efecto, entre los distintos cambios de política y la pobreza rural, y estimara el efecto causal cuantitativo producido en los ingresos de cada grupo de pobres rurales. Es muy difícil separar los efectos individuales de un cambio, de un cierto número de cambios en políticas, que se producen simultáneamente; ya que

los efectos están relacionados con desfases temporales de distinta extensión. Es probable que los cambios producidos en los factores, además de las políticas, influyan en la pobreza rural durante el período de estudio. La escasez de información se agrega a las dificultades existentes para realizar el análisis ideal. Por las razones anteriores y, de acuerdo con el sentido estricto de la definición causa-efecto, es probable que el estudio de casos no aporte estimaciones cuantitativas, sobre los efectos causales de los cambios políticos específicos en la pobreza rural. Sin embargo, aproximaciones basadas en los análisis de correlación o de asociación y cuidadosas interpretaciones con base en la teoría económica, podrían aportar valiosas indicaciones sobre los efectos causales, y cómo podrían modificarse las políticas para cambiar tales efectos.

Es probable que un enfoque de equilibrio general, incluyendo una Matriz de Contabilidad Social, sería más apropiado que los modelos de equilibrio parcial (ver Scobie 1989 y Pinstrup-Andersen 1990 para más detalles sobre este tema). Debería hacerse este enfoque cuando la disponibilidad de fondos, tiempo e información lo permitan. Sin embargo, las restricciones de tiempo y financiamiento no permitirán un enfoque de equilibrio general para este proyecto, a menos que el modelo esté ya desarrollado. Más bien, se propone realizar una serie de análisis parciales. Estos deberán dividirse en cinco grupos, a saber:

1. El impacto de las variables macroeconómicas;
2. El impacto sobre los pobres de la zona rural a través de cambios en:
  - a. el sector agrícola
  - b. el sector no agrícola
  - c. el sector gubernamental
  - d. los precios al consumidor

### **Identificación de los cambios en las políticas y efectos en las variables macroeconómicas**

Como primer paso para la estimación de los efectos arriba mencionados, se sugiere la identificación de los cambios políticos concretos y sus efectos inmediatos en las variables macroeconómicas. Este trabajo deberá basarse, parcialmente, en investigaciones empíricas del pasado (ver, por ejemplo: Garramon, *et al.* 1988) y concentrarse sobre los efectos de los cambios de las políticas en las variables macroeconómicas, incluyendo: los ingresos nacionales,

las tasas generales de ocupación, la oferta de dinero, los tipos de cambio, la inflación, las tasas de interés, la balanza de pagos, el comercio internacional, los gastos gubernamentales y el déficit.

Las políticas macroeconómicas y sectoriales deberán incluirse en el análisis. Si bien, las políticas específicas y los cambios en las políticas variarán según el país, podrán incluir: políticas de tipo de cambio, políticas comerciales -tales como la promoción de exportaciones-, los impuestos a la exportación, las cuotas de exportación e importación, las normas comerciales de distintas clases, la liberalización de las importaciones y los aranceles de importación, las políticas fiscales -incluyendo las reformas tributarias-, las reformas referentes a las paraestatales, las modificaciones de los subsidios, los salarios del sector público y la ocupación, las modificaciones de transferencias y programas sociales, las políticas monetarias y crediticias (v.gr. las políticas sobre las tasas de interés), los cambios en la oferta de dinero, las restricciones al crédito, las políticas de precios para los insumos y la producción, las políticas salariales, las reformas institucionales y las políticas de crédito externo.

En esta sección el análisis deberá estar íntimamente relacionado con una descripción de los cambios políticos. Además, deberá examinarse hasta dónde se manifestaron las políticas anunciadas, los cambios políticos y lo que se conoce acerca del impacto sobre las variables macroeconómicas. El trabajo esbozado en esta sección deberá basarse en la información disponible y en la correspondiente teoría económica, más que en la investigación cuantitativa original. La serie de datos para las variables macroeconómicas anteriormente mencionadas, para un período de 10 a 15 años, deberá registrarse y examinarse para establecer asociaciones con cambios en las políticas.

### Efectos de la pobreza rural operados a través del sector agrícola

Se harán esfuerzos para estimar los efectos de los cambios en las políticas macroeconómicas y sectoriales, sobre los ingresos de los pobres de la zona rural, a través del sector agrícola. Como se amplía en la sección de metodología, se propone que los análisis avancen en una secuencia de dos pasos: analizando primero los efectos en las variables sectoriales y, luego, los efectos en los ingresos de los pobres de la zona rural. El impacto en el sector agrícola puede ser directo o indirecto, éste último se manifiesta mediante cambios en las variables macroeconómicas arriba identificadas. Sarris da un perfil del Equilibrio General del Consumidor (CGE) en el capítulo 4 de Pinstруп-Andersen

(1990). Dadas las limitaciones de tiempo, un acercamiento a través de un análisis del equilibrio parcial del consumidor podría ser útil para enfocar el análisis sobre los efectos de: los precios de los insumos, los precios de la producción y la eficiencia de la misma (ver Fig. 4).

Algunos cambios en las políticas como: cambios en los subsidios, las regulaciones, las tasas de cambio y los precios de los insumos y los productos podrán tener un impacto directo cuantificable mediante simples métodos contables, con base en la información sobre: el uso de los insumos, los costos de producción y las ventas de productos agrícolas. Esa cuantificación podrá realizarse con base en la información del censo agrícola más reciente y de encuestas de muestras agrícolas. Puesto que son de una naturaleza de equilibrio parcial, tales estimaciones directas no toman en cuenta efectos secundarios pero, en vista de las restricciones, será lo mejor que pueda hacerse.

Los análisis de la información sobre un conjunto de series de tiempo de 10 a 15 años para los precios de los insumos, los precios de los productos y la eficiencia de la producción aportarán indicaciones en relación con los cambios en las políticas, si se interpretan cuidadosamente con base en la teoría económica. Los análisis de regresión serán útiles en la identificación de los efectos de las políticas, particularmente, si se obtiene información mensual o trimestral. La especificación modelo variará de un país a otro y de una variable a otra, pero con el uso de variables ficticias se intentará probar si hay cambios en traslación o inclinación debidos a los cambios en las políticas.

Se examinarán, hasta donde sea posible, dos asuntos relacionados con los cambios de precios según la información disponible. Primero se harán esfuerzos por estimar -si se dan, y hasta dónde- atrasos en las transmisiones de precios. Un simple análisis de regresión con variables explicativas retrasadas, con base en la observación de los precios mensuales en diferentes etapas de la cadena de comercialización, podrá ser suficiente para obtener aproximaciones de la transmisión de precios. Luego se revisarán las series de precios existentes para detectar sesgos debidos a la existencia de mercados paralelos. En algunos casos éstos se han extendido enormemente durante las crisis económicas y se han contraído durante los períodos de reforma económica. Un caso típico es la liberalización del mercado tras esfuerzos por mantener bajos los precios por decreto. En tales situaciones las estadísticas de precios oficiales no proveen un cuadro correcto de los niveles de precios y de los cambios a través del tiempo y deberá usarse un promedio recargado de los precios en el mercado paralelo y en el oficial.

Una vez estimados los efectos de los cambios políticos en los precios de los insumos y de la producción, se harán esfuerzos para estimar los efectos de los cambios de precio, en los patrones de producción, en el ingreso del sector agrícola y de los distintos subsectores que representan los grupos funcionales de interés. Cambios en los patrones de cosecha y las ventas por subsector, a través del tiempo, se observan a partir de las series de tiempo (por ejemplo: las encuestas agrícolas) y cambios debidos a variaciones en los precios, pueden ser estimados a partir de cálculos realizados sobre elasticidades de la oferta y estimaciones sobre costos de producción. Puesto que con frecuencia, las reformas políticas procuran una variación en el tipo de cambio real, (por ejemplo: los precios relativos de los productos comerciables y no comerciables), deberá prestarse especial atención a la intensidad de los factores de la producción con énfasis en el trabajo y el componente de moneda extranjera. También, podrá ser útil analizar los cambios en los patrones de cosecha, para distinguir entre los productos comerciables y los no comerciables.

Los problemas estructurales de la producción y los mercados de insumos y productos deberán analizarse por subsector, ya que podrían entorpecer los efectos esperados por los cambios en las políticas. La información disponible sobre el mercado de la mano de obra rural, se analizará destacando los factores que causan rigideces (rigidez de salarios e inmovilidad de la mano de obra). La naturaleza de tal análisis variará, de país a país, según la disponibilidad de información y la evidencia empírica del pasado en esta materia. Sería ideal usar, aunque fuera en parte, la metodología esquematizada por Terrel en el capítulo 7 de Pinstруп-Andersen (1990).

La serie de tiempo para la oferta de mano de obra dentro del sector agrícola, podría aportar indicaciones de movimientos de mano de obra intersectoriales, provocados por cambios en los términos del intercambio interno. Esto se analizará con base en las variaciones de los precios relativos agrícolas y no agrícolas y se harán esfuerzos para estimar el efecto de los cambios en las políticas sobre estas variaciones, en términos de intercambio, usando información de series cronológicas y la regresión simple.

Para estimar cómo se afectan los ingresos de algunos de los grupos funcionales de pobres en la zona rural, es importante considerar el impacto sobre los salarios y la ocupación agrícola. Si las deficiencias en la información no permiten un análisis, según las pautas propuestas por Terrell, las series cronológicas de las tasas salariales -nominales y reales- y las de empleo aportarían indicaciones sobre los efectos. La segregación de estas series

cronológicas se intentará por: producto, ubicación geográfica y tipo de cultivo o sistema de producción. Uno de los principales objetivos de los esfuerzos efectuados para lograr la estabilización, es cambiar los precios relativos de los productos comerciables y no comerciables. Por eso se analizarán los rubros de salarios y ocupación -separadamente- para cada uno de estos dos grupos. Cuando lo permita la información se hará énfasis en los salarios y la ocupación entre los pobres del sector rural de bajos ingresos. Por ejemplo: en países en donde los salarios mínimos se usan como pauta para los niveles de salario agrícola, se analizará la información de series cronológicas referidas a ellos. Hasta donde sea posible puede desagregarse el análisis de salarios y ocupación, según los grupos funcionales identificados en el cuadro N° 1.

El impacto en los ingresos reales de los agricultores de bajos ingresos, provocado por cambios en los ingresos netos de los productos agrícolas comercializados, podría estimarse aproximadamente mediante sencillos métodos contables o, si la información disponible lo permite, con base en las funciones de producción, beneficio u oferta estimadas para cada uno de los productos principales y grupos de pequeños agricultores. La información necesaria se obtendría de los censos agrícolas y las encuestas de muestras.

Los análisis de series cronológicas de precios de los insumos y la producción, combinados con estimaciones de la elasticidad de la oferta de producción y la demanda de insumos y con las intensidades de los factores o estimaciones del costo de producción, aportarán un dato aproximado del impacto de los cambios en las políticas específicas, sobre los ingresos netos de los pequeños agricultores. De manera similar, las funciones de producción o las estimaciones de la reacción de la producción, ofrecerán indicaciones de cambios en el valor de la producción de subsistencia.

Se usaría una ecuación regresiva reducida para probar las relaciones causales entre los ingresos de los pobres en la zona rural y las variables macroeconómicas y/o sectoriales seleccionadas, si está disponible la información de las series de tiempo. Blejer y Guerrero (próximo a salir) dan un ejemplo de un enfoque de la forma reducida. Su análisis se concentra en el impacto de las políticas macroeconómicas sobre la distribución de los ingresos y, el modelo para la estimación, es una ecuación ordinaria de regresión por mínimos cuadrados con la razón de la decila de los ingresos de los más pobres, sobre la decila de los ingresos de los más ricos como variables dependientes. Para efectos de los estudios a nivel de país, la variable dependiente será el ingreso real absoluto de los pobres en la zona rural. Las variables independientes de

Blejer y Guerrero son: la productividad, el subempleo, los gastos gubernamentales reales, los tipos de cambio reales, las tasas de interés reales y la tasa de inflación, con una constante y una tendencia de tiempo. La escogencia de variables dependientes podrá variar entre estudios a nivel de país, dependiendo de los cambios en las políticas que se analicen y no es preciso que calcen con las seleccionadas por Blejer y Guerrero. Es necesaria la información de series de tiempo para efectuar este análisis y se necesitarán simulaciones de traslación para tratar con cambios abruptos de la economía, incluyendo los que resulten de ciertos cambios políticos.

### Efectos sobre la pobreza rural operados a través del sector no agrícola

Los cambios en los sectores no agrícolas podrán afectar a los pobres de la zona rural; directamente, mediante cambios en los ingresos de ese sector o, indirectamente, a través de la interacción entre los sectores agrícola y no agrícola, con implicaciones en los ingresos obtenidos por los pobres del sector agrícola. Aquí sólo se examinarán los primeros. Los últimos serán analizados en la sección sobre el impacto de las reformas políticas en el sector agrícola.

La importancia del sector rural no agrícola, como fuente de ingresos para los pobres, frecuentemente se pasa por alto. Hay una tendencia por equiparar *rural* con *agrícola*, con *pobre del campo* y con *agricultores pobres* y *trabajadores agrícolas*. Sin embargo, los sectores no agrícolas podrían ser la fuente de una gran parte de los ingresos de los pobres en la zona rural.

Los pobres de la zona rural devengan ingresos de los sectores no agrícolas, a través del autoempleo y el empleo asalariado. Gran parte de la actividad de los sectores rurales no agrícolas, es la actividad del sector informal de pequeña escala. La información sobre este sector es muy escasa en la mayoría de los países y, generalmente, es difícil obtener estimaciones aceptables de cómo los cambios políticos afectan los ingresos de esas actividades. La dificultad en la obtención de estas estimaciones se agrava por el movimiento laboral entre los sectores formal e informal, durante períodos de reforma política. Por ejemplo: las reformas políticas, a menudo, pretenden mejorar la condición competitiva de los artículos comerciables, mediante el congelamiento de los salarios nominales en el sector formal.

Las resultantes reducciones en el salario real de los sectores formales, producen un movimiento laboral hacia el sector informal. Por otra parte, mucha

de la producción del sector informal es no comerciable y se esperaría que su precio bajara, por lo menos al inicio, debido a la devaluación real; así se reducirían los ingresos del sector. Por las razones anteriores, es importante que, al estimar los efectos sobre los ingresos en el sector informal, se tomen en cuenta los movimientos laborales entre sectores, así como cambios en los ingresos del sector. En muchos casos, el sector informal parece haberse convertido en un lugar de sostén, o en ocupación de último recurso en situaciones de reforma política.

Hasta donde sea posible y, dependiendo de la disponibilidad de información, los análisis del sector rural no agrícola de pequeña escala deberían establecer la diferencia entre empresas e individuos que producen artículos comerciables o insumos para el sector comerciable y, empresas e individuos que producen artículos no comerciables, puesto que se verán afectados de manera distinta por muchas de las reformas políticas. El impacto de cambios en los macroprecios, por ejemplo: tipos de cambio, inflación y oferta de dinero, sobre los precios de los insumos y la producción del sector, se analizará con base en la información sobre series cronológicas, usando análisis de regresión cuando la disponibilidad de información lo permita.

Estos análisis ofrecerán indicaciones de los efectos en una primera etapa. Es necesario un enfoque de equilibrio general para aportar estimaciones más sólidas sobre los efectos causales. De manera similar, se realizarán análisis en series cronológicas, en cuanto a información sobre ocupación, salarios e ingresos del sector no agrícola. Si está disponible tal información, estos análisis de series se llevarán a cabo, para cada uno de cierto número de subsectores y para cada uno de los grupos funcionales. Si la información disponible permite el análisis de regresión, se incluirá entre las variables explicativas, la programación de algunos cambios políticos clave.

De manera alternativa, los cambios en la información de series de tiempo sobre las tasas salariales y de ingreso, se examinarán en relación con la programación de los cambios políticos, dejando un margen para lapsos previstos entre los cambios políticos y los efectos resultantes en ingresos y salarios.

### Efectos sobre los pobres de la zona rural operados a través del sector gubernamental

Esta sección está limitada a los efectos de los cambios en las transferencias, impuestos y subsidios directos del gobierno. El impacto de las políticas

fiscales, a través de cambios en los sectores agrícola y no agrícola, se abordará en secciones anteriores. Así, los cambios en los subsidios de precios de los insumos y de la producción para el sector agrícola, se cubrirán en el análisis de precios de la producción y; los insumos y los subsidios a los precios al consumidor, en el análisis de precios al consumidor.

Las transferencias directas del gobierno, usualmente, presentan un sesgo en favor de los pobres de la zona urbana. De manera similar, la tributación directa no afecta significativamente a los pobres de la zona rural. La incidencia y magnitudes de cada uno de los principales programas de transferencias e impuestos se estimarán anualmente, en cuanto a los grupos funcionales antes indicados para el período en estudio; y se intentará relacionar las variaciones con los cambios políticos. El enfoque más apropiado, quizás, sea combinar simples tendencias cronológicas con métodos contables.

### Efecto sobre los pobres de la zona rural operados a través de los precios al consumidor

Los precios al consumidor pueden afectarse, directamente, por medio de las políticas de precios y subsidios e, indirectamente, por medio de cambios en las variables macroeconómicas tales como la inflación y el tipo de cambio o cambios en la oferta y la demanda del mercado que, a su vez, pueden ser afectadas por una variedad de políticas macroeconómicas y sectoriales.

La información sobre los cambios en el índice general de precios, conforme se miden por el índice de precios al consumidor (IPC), usualmente está disponible en las estadísticas gubernamentales y se usará para deflactar los ingresos nominales.

Para efectos de este proyecto, es importante que el IPC represente los patrones de gastos de los pobres en la zona rural. Es necesario modificar el IPC existente para que refleje estos patrones, cambiando los pesos relativos en la canasta de productos agrícolas. La fuente de datos requerida, la constituyen las encuestas recientes sobre gastos o consumo de los hogares rurales. La falla en los ajustes del IPC podría dar lugar a grandes errores en la deflacción de los ingresos nominales de los pobres de la zona rural, durante períodos de grandes cambios en los precios relativos.

Los precios individuales al consumidor de las áreas rurales, se analizarán para un período de 10 a 15 años, y sus fluctuaciones se compararán

con los cambios políticos para identificar posibles asociaciones. Se aplicará el análisis de regresión múltiple, en el caso de información de series cronológicas, para probar la validez de tales asociaciones. Para este análisis es preferible utilizar información mensual o trimestral. Los resultados de los análisis de transmisión, anteriormente mencionados, se usarán para introducir en el análisis, los atrasos previstos entre los cambios políticos y las variaciones de precios resultantes.

El impacto de los cambios de precio de los productos individuales, por ejemplo: la eliminación del subsidio del 10% en el precio del trigo, se estimará en los ingresos reales del hogar, con base en la cuota del producto en el presupuesto y la elasticidad del ingreso.

Puesto que, tanto la participación en el presupuesto como la elasticidad del ingreso de productos individuales, varía entre grupos de hogares, es importante referirse a los pobres rurales o -mejor aún- a cada uno de los grupos funcionales. En conjunto, las cifras promedio para un país, probablemente no proveen una representación aceptable de los pobres de la zona rural.

Como se mencionó anteriormente, si no están disponibles las cuotas en el presupuesto y las elasticidades del ingreso, en el caso de los pobres de la zona rural, se pueden estimar a partir de encuestas recientes sobre los gastos del hogar.

### Impacto de los cambios en los ingresos reales de los pobres

Hasta este punto, se realizaron esfuerzos por estimar los efectos de los cambios políticos en los ingresos reales, de grupos identificados como hogares rurales de bajos ingresos. El propósito de esta sección es esbozar cómo estas conceptualizaciones pueden convertirse en una estimación del impacto en la pobreza rural.

Pueden considerarse diversos indicadores de pobreza, incluyendo las medidas de dinero, y las medidas físicas tales como el grado de desnutrición e inseguridad alimentaria. Sin que obste qué medida de pobreza se usó, es necesario establecer una línea de pobreza o punto de corte entre los pobres y los no pobres. Además, se necesita un sólo índice para cada medida.

Una vez establecida la línea de pobreza, el grado de pobreza dependerá de:

- a) la incidencia de pobreza, es decir, el número de personas por debajo de la línea de pobreza;
- b) la intensidad de la pobreza, o sea, el grado hasta el que un hogar cae por debajo de la línea de pobreza; y
- c) el grado de desigualdad entre los pobres.

El índice de pobreza Foster, Greer y Thorbecke da una medida que incorpora los tres factores. Este índice es analizado más ampliamente por Thorbecke y Berrian en el capítulo 3 de Pinstруп-Andersen (1990). Cierta número de índices de pobreza son examinados y su aplicación empírica a los análisis de series de tiempo, está ilustrada por Achdut y Bigman en el capítulo 8 de la misma publicación.

Cuando hay disponibilidad de información se sugiere que los estudios a nivel de país comprendan estudios de series de tiempo similares a las mostradas en el capítulo 8 que, aunque no establecen causalidad entre los cambios de política y la pobreza, pueden aportar indicaciones de tal causalidad al compararse con la programación de los cambios políticos.

En caso de no existir información para emprender análisis basados en las citadas medidas de pobreza, se pueden utilizar otros indicadores tales como: la condición nutricional de los niños, el porcentaje de los ingresos totales gastado en alimentación o el grado de deficiencia energética.

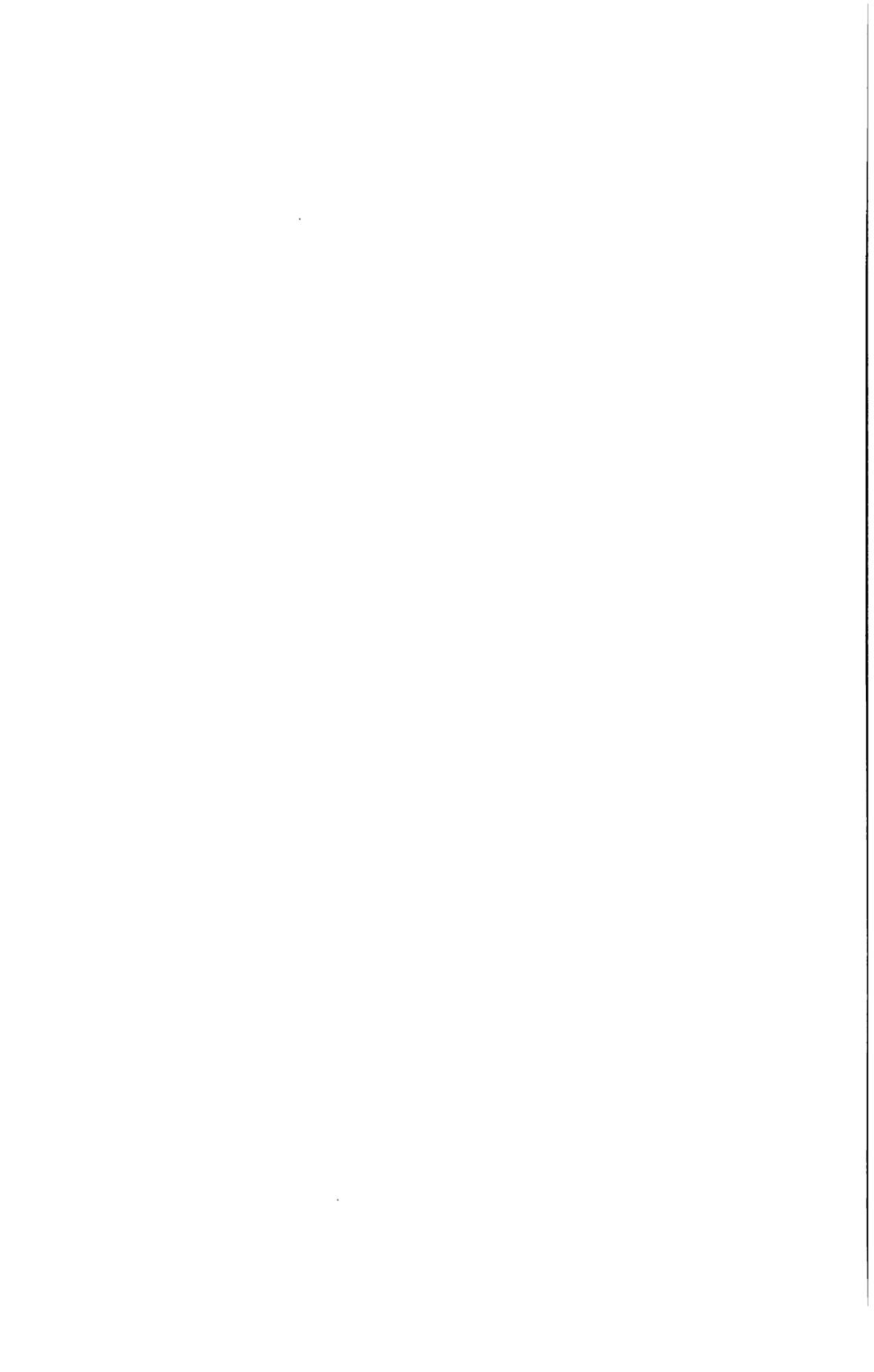
**BIBLIOGRAFIA SELECCIONADA****Referencias Clave (leer conjuntamente con este documento).**

1. PINSTRUP-ANDERSEN, PER. 1990. *Macroeconomic policy reforms, poverty, and nutrition: Analytic Methodologies*. Ithaca, New York: CFNPP Monograph 3.
2. SCOBIE, GRANT M. 1989. *Macroeconomic adjustment and the poor: Toward a research strategy*. Ithaca, New York: CFNPP Monograph 1.

**Bibliografía Adicional**

1. ALBANEZ, TERESA; BUSTELO, EDUARDO; CORNIA, GIOVANNI A., AND JESPERSEN, EVA. 1989. *Economic decline and child survival: the plight of Latin America in the eighties*. In UNICEF, International Child Development Centre, Innocenti Occasional Papers. No. 1. Florence, Italy.
2. BLEJER, MARIO AND GUERRERO, ISABEL. Forthcoming. *The impact of macroeconomic policies on income distribution: An empirical study of the Philippines*. The review of economics and statistics.
3. COMMANDER, SIMON. 1989. *Structural adjustment and agriculture: theory and practice in Africa and Latin America*. London: Overseas Development Institute.
4. CORNIA, GIOVANNI ANDREA; JOLLY, RICHARD AND STEWART, FRANCES. 1987. *Ajuste con rostro humano: Protección de los grupos vulnerables y promoción del crecimiento*. Vol. I. Publicado para UNICEF por Siglo XXI de España Editores.
5. ————— 1987. *Ajuste con rostro humano: estudio de países*. Vol. II. Publicado para UNICEF por Siglo XXI de España Editores.
6. FALLAS VENEGAS, HELIO Y RIVERA URRUTIA, EUGENIO. 1988. *Agricultura y cambio estructural en Centroamérica*. San José, Costa Rica: IICA, Serie Documentos de Programas No. 8.

7. GARRAMON, C.; RECA, L.; DALL'ACQUA, F.; COX, M.; SILVA, A.; SCOBIE, G.; LUISELLI, C.; PAZ-CAFERATA, J.; QUEZADA, N. AND NORES, G. 1988. Ajuste macroeconómico y sector agropecuario en América Latina. Buenos Aires, Argentina: I.I.C.A.
8. I.I.C.A. 1987. Los programas de ajuste estructural y sectorial: alcances para la reactivación y desarrollo de la agricultura. San José, Costa Rica, Serie Documentos de Programas No. 1.
9. PINSTRUP-ANDERSEN, PER. 1987. Macroeconomic adjustment policies and human nutrition: available evidence and research needs. In *Food and Nutrition Bulletin*. Vol. 9. No. 1.
10. \_\_\_\_\_ 1988. Food security and structural adjustment. In *Trade, aid, and policy reform: Proceedings of the eight agricultural sector symposium*. Washington, D.C.: The World Bank.
11. \_\_\_\_\_ 1988. Food subsidies in developing countries: costs, benefits, and policy options. Baltimore: The John's Hopkins University Press, for the International Food Policy Research Institute.
12. \_\_\_\_\_ 1988. Macroeconomic adjustment and human nutrition. In *Food Policy*. Vol. 13. No. 1.
13. POMAREDA, CARLOS; NORTON, ROGER; RECA, LUCIO Y TORRES ZORRILLA, JORGE. 1989. Las políticas macroeconómicas y la agricultura. San José, Costa Rica. IICA, Serie Documentos de Programas No. 14.
14. VASQUEZ, ROBERTO; WEBB, RICHARD; POMAREDA, CARLOS Y CIRIO, FELIX. 1989. Inversión y mecanismos para la movilización de recursos financieros para la agricultura. San José, Costa Rica: IICA, Serie Documentos de Programas No. 16.
15. WORLD BANK. 1988. Adjustment lending: An evaluation of ten years of experience. Washington, D.C.: Country Economics Department, Policy, Planning, and Research, The World Bank, Policy and Research Series.



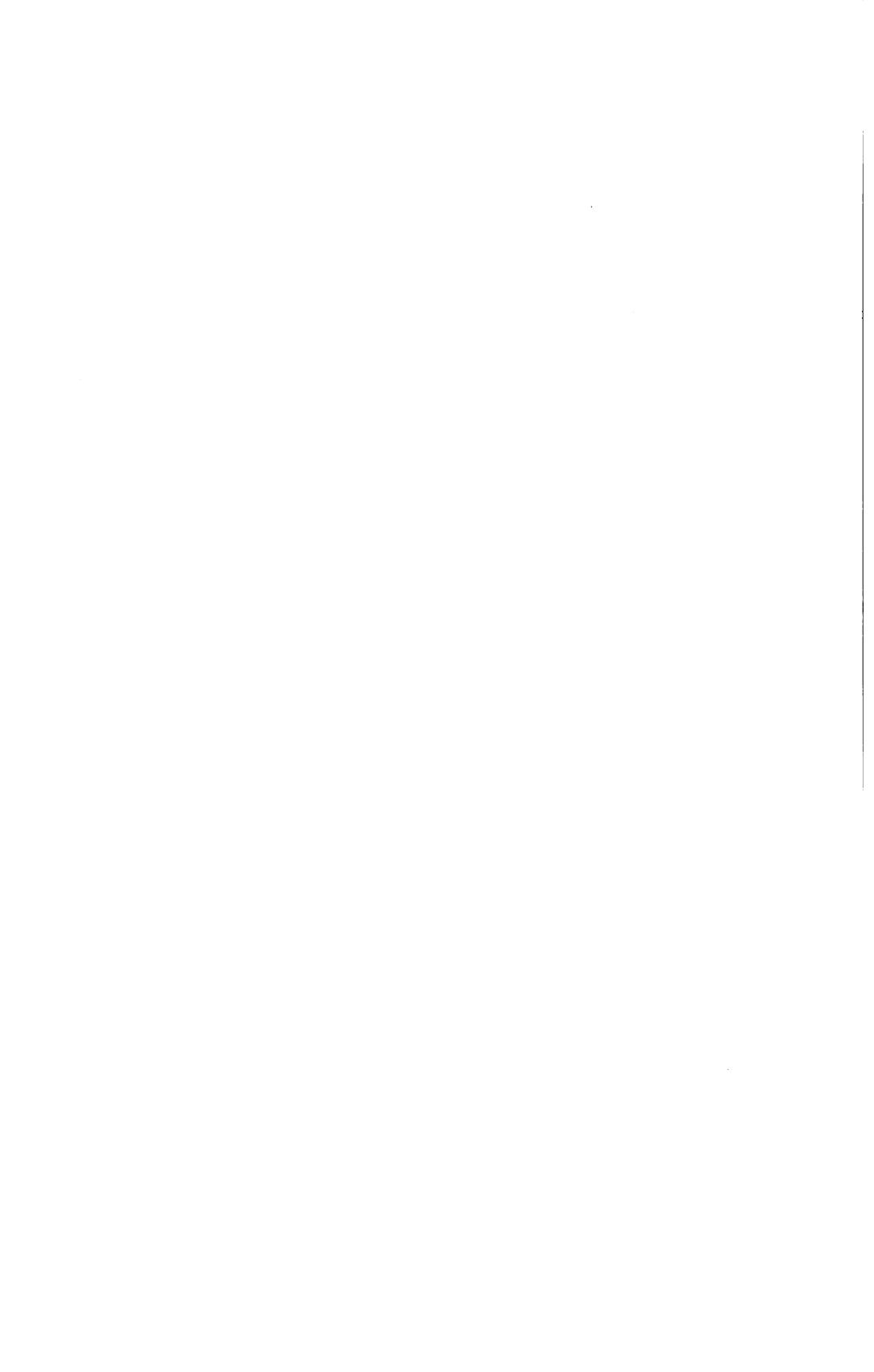
## **CAPITULO II**

**IMPACTO DE LOS PROGRAMAS DE AJUSTE SOBRE**

**LA POBREZA RURAL: EL CASO DE ARGENTINA**

**Edith S. de Obschatko**

**Gustavo A. Alvarez**



## RESUMEN EJECUTIVO

Este informe analiza el impacto de los programas de ajuste, aplicados durante la década de los ochentas, sobre la situación de los pobres rurales de Argentina. Para ello se seleccionó la gran región del Norte Argentino, que concentra más de la mitad de los hogares y la población rural pobre, y casi la mitad de los minifundios del país. Esta evidencia y la disponibilidad de información secundaria motivaron que la investigación se realizara sobre cuatro grupos de pobres rurales de dicha región. Dos de los grupos corresponden a asalariados vinculados a un bien exportado (tabaco Virginia) y están situados en la provincia de Jujuy; el referido a campesinos vinculados a un bien exportado, es el de los productores de tabaco oscuro de la Provincia de Corrientes; y el relativo a campesinos que producen para el mercado interno, es el de los horticultores pimentoneros de Cachi, Salta. Los casos seleccionados presentan alta representatividad al interior de cada categoría respectiva (asalariados en actividad agropecuaria o campesinos, en cada provincia en cuestión).

En esta investigación se define como programas de ajuste, al conjunto de políticas económicas adoptadas para corregir los desequilibrios internos y/o externos. En el caso de Argentina, durante la década de los ochentas, ambos objetivos: el ajuste de la balanza de pagos y el control de la inflación, formaron parte de las políticas económicas. Haciendo una esquematización de las políticas macroeconómicas de la década, distinguimos tres períodos:

- a. **Período de transición, de 1980 a 1983, en el cual entra en crisis el modelo de apertura indiscriminada establecido por el gobierno militar (1976-1983), y marcado por los acontecimientos de la cesación de pagos de la deuda y la guerra de las Islas Malvinas;**
- b. **Período del Plan Austral, de 1984 a 1987, marcado en su inicio, por la recuperación de la democracia y, en su culminación, por el abandono del modelo de ajuste heterodoxo; y**
- c. **Período de ajuste ortodoxo, que abarca los años 1988 y 1989.**

En tanto la economía en conjunto tuvo una evolución desfavorable a lo largo de la década, el sector agropecuario mostró una pauta de crecimiento hasta 1985, determinado en parte, por las políticas de ajuste externo y, en parte, por el proceso de cambio tecnológico iniciado en la década anterior. Después de 1985, el impacto del proteccionismo sobre los mercados internacionales de

granos, contrapesa todo el efecto de los aumentos en los tipos de cambio. A ello se añade el efecto negativo de los planes de estabilización de precios, que obligaron a mantener los impuestos a la exportación como un recurso fiscal importante. Si se particulariza el análisis del impacto de las políticas macroeconómicas sobre los cultivos vinculados a los casos estudiados, se advierte una diversidad de situaciones relacionadas con los mercados internacionales y la subsistencia de regímenes internos de subsidio, que no permiten identificar los efectos teóricamente esperados.

En cuanto al efecto del ajuste sobre el sector rural no agropecuario, los datos son muy escasos y no es posible cuantificarlos. La información cualitativa permite, sin embargo, configurar un panorama en el cual las actividades rurales no agropecuarias no han ofrecido alternativas de ingresos o empleos superiores a las que se han obtenido en las actividades agropecuarias, tanto para los pequeños productores como para los asalariados. En relación con los efectos del ajuste sobre el sector gubernamental, el análisis de la evolución del gasto público y del gasto social muestra que en el período del Plan Austral, las políticas en el ámbito social no fueron afectadas por las políticas macroeconómicas dirigidas a resolver los desequilibrios externos e internos. Por el contrario, intentaron una redistribución de ingresos, a través de la orientación del gasto público y de la ejecución de programas sociales que significaron una mejora en la situación de la población de mayor penuria, tanto urbana como rural.

En cuanto al impacto de las políticas de ajuste externo sobre los precios de los bienes que componen la canasta del pobre rural, se encuentra que entre 1980 y 1989, ésta se encareció más que la del consumidor urbano. Sin embargo, en algunos años, los pobres rurales presentaron situaciones comparativamente mejores que los urbanos, debido a la diferente composición de su canasta alimentaria.

Para evaluar el impacto del conjunto de políticas macroeconómicas y sectoriales sobre los grupos seleccionados de pobres rurales, se analizaron las características del mercado de productos o de trabajo -según los casos-, se definieron modelos de ingresos y egresos, y se observó su evolución año a año durante la década.

Los cuatro casos presentan cierta regularidad en su comportamiento económico, a lo largo de la década, con una mejora relativa en el período 1983-1987, en el que todos alcanzan a cubrir el gasto de alimentación básica, gracias a factores relacionados con los mercados de productos y de trabajo y,

a subsidios monetarios y en especie, que entran en vigencia o se incrementan durante ese subperíodo y, especialmente, a partir de 1985. La finalización del Plan Austral y la aplicación, a partir de 1988, de medidas de mayor restricción monetaria y del gasto público, provocaron un fuerte deterioro en los ingresos de asalariados y campesinos, los cuales decayeron a niveles similares o inferiores a los de inicios de la década.

En síntesis, los hallazgos de esta investigación conducen a afirmar que no es posible identificar un impacto homogéneo de las políticas de ajuste de la década de los ochentas, ni sobre el sector agropecuario en su conjunto, ni sobre el subconjunto de *pobres rurales*. Tampoco aparece una asociación clara y diferenciada entre ajuste y bienes exportados o no exportados, respectivamente. La falta de respuesta a la asociación esperada teóricamente y, la diversidad en los impactos sobre los diversos casos de pobreza rural, debe atribuirse a la existencia de otros factores que han influido en la evolución de los cultivos respectivos y de la distribución de los ingresos derivados. A su vez, esos factores difieren en sus características y su peso relativo para cada caso. Los principales son: la evolución de los mercados externos, procesos de largo plazo de innovación tecnológica, políticas públicas de intervención en precios o de crédito subsidiado e, importancia de los planes de promoción y asistencia social durante el período de ajuste *heterodoxo* del Plan Austral.

Teniendo en cuenta esta circunstancia y las aceleradas modificaciones que se han producido en el país durante el último año, intensificando la apertura de la economía, la desregulación de los mercados y los procesos de integración regional; la adopción de políticas de largo plazo dirigidas a la incorporación de los asalariados rurales y pequeños productores en tales procesos, se vuelve prioritaria para generar un escenario alternativo de modernización inclusiva de estos grupos de pobreza rural.

## INTRODUCCIÓN

El objetivo de este informe es analizar el impacto de las políticas de ajuste sobre los grupos de pobreza rural en la Argentina, durante la década de los ochentas.

En los antecedentes, se plantea el contexto dentro del cual se realiza este análisis: los problemas enfrentados por la Argentina en la última década y la aplicación de los denominados *programas de ajuste*. Si bien el *ajuste* y sus impactos es hoy día un tema frecuente en el debate social, es difícil encontrar

estudios que analicen el impacto de estas políticas en un período prolongado. No existen estos estudios para el sector agropecuario argentino y, menos aún, para subsectores o grupos como el de los pobres rurales. Asimismo, el estudio de la pobreza rural enfrenta grandes dificultades. Esta situación nos obliga a plantear dos objetos de estudio en este informe: las políticas de ajuste y la pobreza rural.

Se presenta luego la metodología analítica derivada del planteamiento del problema y de las peculiaridades del caso argentino. El proceso de investigación ha procedido de lo macro a lo micro, analizando en primer término, el impacto de estos programas sobre las variables macroeconómicas y, posteriormente, los efectos sobre la *performance* del sector agropecuario en general y, en particular, de los subsectores o ramas vinculadas con la pobreza rural.

Se revisa luego, la evolución económica argentina y las características de las políticas macroeconómicas que, desde mediados de la década de los setentas, intentan resolver los problemas de balanza de pagos y de inflación. Paralelamente, se señalan las políticas aplicadas para el sector agropecuario.

En el apartado siguiente se ubica el tema de la pobreza rural en la Argentina y se analiza su dimensión, distribución geográfica, y actividades productivas predominantes.

Los impactos de los programas de ajuste a nivel macroeconómico y sectorial se analizan posteriormente. El estudio de cambios en los sectores rurales no agropecuario y gubernamental, completan el cuadro de tendencias o modificaciones que pueden influir sobre la situación de los pobres rurales.

Los resultados de estos cambios e impactos sobre la situación de los pobres rurales, se estudia luego, a través del desarrollo de modelos de ingresos para cada uno de los casos seleccionados; analizando la participación de los distintos componentes (venta de cultivos comerciales, autoconsumo, salarios, subsidios) a lo largo de la década. Se incluye, además, un análisis comparativo y la estimación de efectos a través de indicadores indirectos.

Las conclusiones presentadas relacionan a: las políticas de ajuste externo, el comportamiento de los precios en los mercados internacionales, los acontecimientos externos y los diversos mecanismos de subsidio, con los ingresos de los pobres rurales. Las recomendaciones se formulan buscando

alternativas productivas viables, para los grupos de campesinos y asalariados en el marco del ajuste macroeconómico.

## ANTECEDENTES

Para los efectos de este estudio se incluye, en el concepto de *programas de ajuste macroeconómico*, el conjunto de medidas económicas adoptadas por el gobierno para corregir los desequilibrios internos y/o externos.

La metodología de estos programas y el logro de sus objetivos son motivo de fuerte debate en el ámbito regional. Particularmente, su evidente consecuencia de aumento de la inequidad en la distribución de la riqueza, ha merecido la atención de los organismos regionales y especialistas<sup>1/</sup>.

La bibliografía disponible señala que, en el caso de Argentina y durante la década de los ochentas, ambos objetivos: el ajuste de la balanza de pagos y el control de la inflación, formaron parte de las políticas económicas, con mayor o menor importancia relativa, según los períodos y, en muchas oportunidades, se contradicen.

En materia de estudios disponibles sobre el tema, si bien existe una bibliografía considerable que analiza la política económica de los últimos años<sup>2/</sup> resulta, en la mayoría de los casos, muy particularizada sobre períodos cortos, o medidas específicas de algunas etapas de la política. Así, no fue posible encontrar un estudio que abarcara los últimos 15 años desde el punto de vista de los objetivos del ajuste interno y externo.

Los impactos de las políticas de ajuste sobre el sector agropecuario también han sido escasamente estudiados en el país. Pueden citarse los trabajos de Garramón (1988) y Reza y Katz (1988). Debido a la fecha en que se realizaron estos estudios, centraron su análisis sobre los impactos del Plan Austral, evaluando sus interacciones con la política sectorial. Otros artículos son análisis muy generales que no estudian los impactos sobre los indicadores relevantes.

---

<sup>1/</sup> Ver CEPAL, 1989-1990; Schydrowsky, 1990; De Janvry, 1988; Vuscovi Bravo, 1988.

<sup>2/</sup> Dagnino Pastore, 1990; Frenkel; trabajos realizados en Institutos como el Di Tella, FIEL, CEDES y otros.

El análisis del impacto de estos programas para grupos específicos de productores o población agropecuaria, como es el de los pobres rurales, es aún más reducido que el destinado al sector agropecuario en su conjunto. Pueden citarse los trabajos de Aparicio *et al.* (1985), Aparicio (1987), Basco y Alvarez (1988) y Manzanal (1986-1987), referidos a situaciones específicas de grupos de pobres, intentando una aproximación fundamentalmente cualitativa al impacto de los programas de ajuste.

Por el contrario, son numerosos los trabajos referidos a la situación del campesinado y de los asalariados rurales, en algunos casos con análisis históricos, aunque no se atiende especialmente la relación con las políticas macroeconómicas.

Para el diseño de la metodología, los trabajos de Pinstrup-Andersen (1990) y Scobie (1989), considerados como referencias clave de la investigación, significaron un elemento importante de juicio. La metodología tomó en cuenta estos aportes, debiendo adaptarse a las particularidades del caso argentino y a la gran escasez de estadísticas básicas necesarias para cumplir con el objetivo de este informe.

## METODOLOGIA ANALITICA

### Evaluación de los impactos del ajuste a nivel macroeconómico y sectorial

La metodología aplicada en este trabajo, contempla varios pasos sucesivos en los distintos niveles del impacto. Para cada uno de ellos, se definieron indicadores que se van articulando sucesivamente, hasta llegar al indicador final de impacto del ajuste sobre los pobres rurales.

En primer término se analizaron los impactos del ajuste a nivel macroeconómico. Se identificaron las características principales de la política, referidas a las áreas: cambiaria, monetaria, fiscal, de precios, salarios y tarifas. Para los mismos períodos se construyeron indicadores de las variables más importantes de evolución económica: producto, comercio internacional, balanza de pagos, inflación, etc.

El segundo tramo consiste en analizar el impacto de las políticas de ajuste sobre el sector agropecuario. Se analiza la *performance* del sector agropecuario, en relación con otros sectores y al interior del sector en sus

diversas ramas, a través de la evolución del producto bruto total y por actividades. Se estudia también, la variación en los precios relativos inter e intrasectoriales. Dada la importancia de los programas de ajuste en relación con el comercio exterior se consideraron las variables de precio internacional, tipo de cambio efectivo, ingresos del exportador y precios al productor para los siguientes productos o grupos de productos: cereales, oleaginosas, aceites, tabaco, algodón y pimienta.

El análisis de los efectos en los sectores rurales no agropecuarios fue sumamente difícil por la carencia -casi absoluta- de información secundaria sobre esta temática. En consecuencia, se recurrió a los indicadores de evolución industrial, tasas de desempleo en ciudades cercanas a las zonas de pobreza rural, comportamiento del empleo público y evolución de salarios no agropecuarios.

Los efectos del ajuste en el sector gubernamental se estudiaron a través de la evolución del gasto público (tanto nacional como provincial, empresas públicas y sistemas de seguridad social) y de la inversión pública como posibles alternativas de empleo. Se consideró, especialmente, la evolución y distribución del gasto público social analizando, en particular, programas de asistencia social que influyen en la situación de los pobres rurales.

### Identificación y agrupación de los pobres rurales a nivel nacional

Ante la carencia de mediciones de ingresos y consumos para la definición y cuantificación de la pobreza rural, a nivel nacional, se recurrió a la metodología desarrollada en el estudio *La Pobreza en la Argentina* (INDEC, 1984). La misma se basa en la construcción de indicadores de insatisfacción de algún grupo de necesidades básicas, o de acceso a servicios o recursos claves para la satisfacción de tales necesidades. Se utilizaron indicadores tales como porcentaje de niños con grado de desnutrición, o porcentaje de población que no dispone de agua potable, o tasas de escolaridad.

Además de cuantificar los hogares con necesidades básicas insatisfechas (NBI), el estudio mencionado incluye la caracterización de la población que compone dichos hogares, definiendo: grupos de edad, cantidad de personas, actividad ocupacional del jefe de hogar, número de inactivos, tasas de natalidad y mortalidad, desocupación, etc.

Para definir y agrupar los hogares de diferentes tipos de asentamientos poblacionales el estudio del INDEC considera cuatro estratos, uno de los cuales

corresponde a áreas rurales (comprende los asentamientos de menos de 2,000 habitantes y la población dispersa). Los hogares NBI ubicados en este estrato constituyen el universo de los pobres rurales considerado en la investigación.

Para la definición y cuantificación del campesinado, como subgrupo de la pobreza rural, el INDEC toma en cuenta la actividad del jefe de hogar con NBI (cuentapropia en hogar rural con NBI con actividad agropecuaria). Sin embargo, la confiabilidad de este indicador para la cuantificación de las familias campesinas fue cuestionada en trabajos posteriores<sup>3/</sup>. Por ello para el presente estudio se recurrió al trabajo de Basco *et al.* (1978), quienes han elaborado los datos del Censo Agropecuario de 1969 siguiendo la metodología del Comité Interamericano de Desarrollo Agrícola (CIDA). En la misma, el criterio principal es la cantidad de hombres/año permanentes que puede ocupar una explotación en forma productiva y utilizando las técnicas corrientes. Para la definición de minifundio se consideró a aquéllos que cuentan con recursos para dar ocupación productiva a un equivalente de menos de 2 hombres/año permanentes.

### Selección de los casos representativos de situaciones de pobreza rural

La principal limitación enfrentada por este trabajo fue la inexistencia, tanto de encuestas de gastos/ingresos (Encuesta Permanente de Hogares) para el área rural, como de un Censo Agropecuario reciente. Por tal motivo, para estimar los cambios generados durante el período en las variables relevantes, como mercado de trabajo, estructura productiva, niveles tecnológicos y de rendimientos y, en definitiva, ingresos y egresos deberá recurrirse al análisis de casos.

Con la información disponible fue posible definir cuatro grupos de pobres rurales característicos de tres situaciones diferenciales, a partir de su inserción como asalariados o productores vinculados a bienes exportados o no. Si bien esta investigación debió centrarse en estos cuatro grupos de pobres relacionados con cultivos específicos, fue la alternativa que permitió la definición de modelos de ingresos y consumos y, por lo tanto, de estimación de efectos.

---

<sup>3/</sup> Schmalenberger, 1987 y Manzanal, 1989.

### Estimación de los efectos sobre los grupos seleccionados de pobres rurales

La evaluación del impacto del ajuste en los pobres rurales, representa la etapa final de la metodología y resume los impactos detectados en los pasos anteriores. Se definieron modelos de ingresos para cada uno de los casos seleccionados, con base en la información disponible en los estudios de casos y en su actualización, a través de informantes calificados y de series históricas de precios y salarios.

En la definición de los modelos se relevaron datos relativos a superficie en cultivo para renta y autoconsumo, actividades ganaderas, rendimientos, costos de producción, precios, composición y tamaño de la familia, para el caso de los campesinos y; composición y tamaño de la familia, ciclo ocupacional y salarios, para los asalariados.

No existe un índice de precios al consumidor rural pobre ya que -en todo el país- ningún organismo público o privado desarrolla este tipo de estadísticas, por lo tanto, este índice debió construirse. A partir de algunas encuestas puntuales relevadas por Organizaciones no Gubernamentales (ONG's) y organismos públicos que ejecutan proyectos en áreas rurales, se construyó una canasta, limitada a los principales productos alimentarios.

A partir de la información de precios disponible para algunas localidades rurales, suministrada por informantes calificados de las instituciones antes mencionadas, se construyó una serie de factores de ponderación de precios, con los cuales se ajustaron los valores de cada producto de la canasta y se construyó el índice, que fue denominado: *Índice de Precios al Consumidor Pobre Rural* (IPCPR) con base en 1981.

El mismo fue utilizado para deflactar los resultados anuales de ingresos y egresos de cada modelo. Finalmente, se elaboró un indicador denominado *relación canasta/ingresos* que expresa el ingreso necesario que permitiría la adquisición de la canasta alimentaria básica. Este indicador adquiere valores mayores a 1, cuando los ingresos netos totales resultan insuficientes para cubrir el valor de la canasta básica alimentaria.

### Estimación de los efectos a través de indicadores indirectos

Se relevó información sobre series históricas de tasas de mortalidad infantil e instrucción, para el total del país y para las provincias en que se ubican los casos seleccionados.

### LAS POLITICAS DE AJUSTE

En la Argentina, el año 1975 marca el fin de tres décadas de aplicación del modelo de sustitución de importaciones industriales. Este modelo había permitido un desarrollo industrial importante, reflejado en un moderado crecimiento general y había mejorado la distribución del ingreso. Sin embargo, el desarrollo industrial, altamente protegido y restringido a abastecer el mercado interno, terminó por agotarse como fuente de crecimiento. Hacia 1975 las tendencias inflacionarias implícitas en el modelo se fueron incrementando, los salarios reales disminuyeron en comparación con el punto de partida, las oportunidades de inversión se fueron agotando, y aumentó el desempleo.

En 1976 la política económica se orientó a la estabilización de los precios y al mejoramiento de la *performance* del sector externo, a través de una apertura de la economía -reducción de aranceles de importación y derechos de exportación-, liberalización financiera -incluyendo los movimientos internacionales de capitales-, congelamiento inicial y, luego, ajuste pautado de salarios. Pero con excepción de una mejora en el saldo del balance comercial, el plan fracasa, produciéndose un estancamiento en el producto bruto, mantenimiento de la inflación, caída del producto y la ocupación industrial y un altísimo endeudamiento externo. Al finalizar el gobierno militar en 1983, la deuda externa era seis veces mayor que en 1975 y esos fondos habían salido del país en pago de importaciones, turismo e inversiones en el exterior. Se había producido una cesación de los pagos externos. El país había retrocedido.

En el intento de evaluar el impacto de los programas de ajuste macroeconómico en la Argentina, puede establecerse el año 1982 como el comienzo de la aplicación, más o menos sistemática, del conjunto de herramientas de los programas de ajuste, particularmente sostenido en lo referente al ajuste externo. Desde ese año, debido a la interrupción del flujo de recursos externos, el objetivo del ajuste de la balanza de pagos se vuelve primordial. Sin embargo, entre 1982 y 1989, la política macroeconómica no es homogénea, compitiendo permanentemente los objetivos de ajuste interno y externo.

El gobierno que asumió el poder en 1983, colocó en un lugar relevante los objetivos de desarrollo económico y redistribución del ingreso. La renegociación de la deuda externa y el control de la inflación debían subordinarse a dichos objetivos principales. Pero las dificultades para controlar la persistente y elevada inflación condujeron a lanzar, en junio de 1985, un programa de estabilización *Plan Austral*, identificado como un plan *heterodoxo*, ya que no adhería en bloque a los programas de estabilización del Fondo Monetario Internacional, pues no aplicaba políticas sistemáticas de restricción monetaria, a la vez que incorporaba la reforma monetaria y la política de ingresos. Si bien perseguía una disminución del déficit fiscal (el 2.5 % del PBI) y proponía financiarlo exclusivamente con créditos externos; al mismo tiempo provocaba una inicial redistribución del ingreso hacia los sectores de menores recursos, a través de un congelamiento sobre una estructura de precios relativos determinada, y un previo aumento de salarios y jubilaciones (20-25 %). Además, elevaba el tipo de cambio, pero mantenía la fijación oficial del mismo.

Durante los primeros nueve meses, el programa fue exitoso en sus objetivos antinflacionarios y, en algunas áreas, la producción comenzó a crecer. Sin embargo, el incremento inicial del poder adquisitivo de los salarios, unido a la escasez de oferta de algunos alimentos con precios no congelados (carnes, frutas y hortalizas), comenzaron a presionar los precios desde principios de 1986. La adopción de medidas *gradualistas* de descongelamiento, y el desarrollo de mecanismos de indexación en el mercado de salarios, dieron un cierto impulso a la inflación, aunque en niveles sustancialmente inferiores a los de años anteriores.

Durante 1986 y parte de 1987 se manifestaron los efectos favorables de la estabilización conseguida meses atrás: creció el producto bruto y la inversión. Sin embargo, hechos externos incontrolables complicaron la aplicación del modelo. Debido a la guerra comercial que se desató como consecuencia del proteccionismo agrícola, en los Estados Unidos y la Comunidad Económica Europea, Argentina vio caer drásticamente los precios de sus principales productos exportables (granos y carnes), al punto de registrarse en ese período, los términos de intercambio más bajos de los últimos cincuenta años. A ello se sumaron graves inundaciones, en varios millones de hectáreas de las zonas más ricas de la región pampeana. Como consecuencia, la producción agropecuaria y las exportaciones muestran una gran caída en 1986 y 1987, llegándose al nivel más bajo de saldo comercial y al mayor déficit en la cuenta corriente desde 1982.

La caída de los precios externos y la necesidad de reducir la imposición a las exportaciones, afectaron el balance fiscal y dificultaron el cumplimiento del programa de estabilización. Las dificultades de financiamiento del sector público estimularon el recurso de la deuda pública interna, que se duplicó en el año. La inflación recrudesció superando, en 1987, el 130% con respecto del año anterior. El desequilibrio del balance comercial impidió el normal cumplimiento del pago de los servicios de la deuda externa.

En agosto de 1988, se adoptó un nuevo plan de estabilización -*Plan Primavera*-. El eje de la política era el control del tipo de cambio, a través de la venta de divisas del Banco Central en el mercado. El virtual seguro de cambio, establecido de esta manera, estimuló la demanda de australes generando altas tasas de interés, fuertes ganancias reales en dólares para los capitales externos, y un generalizado nivel de endeudamiento de los bancos y del Gobierno. Asimismo, las reservas en dólares del Gobierno fueron pasando a manos de los particulares. Una circunstancia externa<sup>4</sup> determinó el abrupto retiro del Banco Central del mercado cambiario y se desató una crisis de aumento del dólar en el mercado libre, hiperinflación y caos económico que condujo a la victoria política del partido opositor en las elecciones de mayo de 1989 y a la entrega anticipada del poder.

Las medidas económicas llevadas a cabo con ocasión del cambio de gobierno (julio de 1989), intentaron contener el agudo proceso inflacionario, equilibrar las cuentas públicas e incrementar los ingresos por exportaciones. Tuvieron el marco legal de las leyes de *emergencia económica y reforma del Estado*, sancionadas rápidamente por el Congreso, que permiten al Poder Ejecutivo la iniciación de reformas importantes en el régimen económico. La liberación del mercado financiero, la fijación de un tipo de cambio alto y un fuerte ajuste de tarifas, se vieron acompañadas, inicialmente, por un clima de confianza. Sin embargo, la imposibilidad de reducir el gran déficit fiscal y cuasi-fiscal, influyó negativamente sobre las posibilidades de la política monetaria. Ello desembocó, a mediados de diciembre, en una nueva crisis hiperinflacionaria con aumentos en el tipo de cambio y en las tasas de interés. Un nuevo equipo económico liberalizó el mercado cambiario y decretó la conversión obligatoria en australes, de títulos y depósitos del sector privado (y sector

---

<sup>4</sup> El Banco Mundial retiró su apoyo al Plan, anunciando que no desembolsaría un préstamo por US\$350 millones, debido al incumplimiento de las metas macroeconómicas establecidas.

público descentralizado) en deuda pública de largo plazo, buscando eliminar el déficit cuasi-fiscal, considerado un componente inflacionario muy importante, dada su influencia directa sobre la expansión monetaria.

Esta política se continuó posteriormente, con medidas orientadas a controlar la expansión monetaria derivada del déficit fiscal, a través de la reducción de gastos públicos (comienzo de reestructuración de ministerios y secretarías de Estado, atraso en el pago a proveedores, aumento de tarifas), e iniciando la privatización de varias empresas públicas.

Los cuadros Nos. 1a, 1b y 1c presentan un conjunto de indicadores de los distintos subperíodos de la década del *ajuste* que ilustran los hechos señalados en esta sección. En síntesis y esquematizando al máximo, se pueden agrupar en tres períodos: el *período de transición* (1980-1983), en el que entra en crisis el modelo de apertura indiscriminada establecido por el gobierno militar, marcado por la cesación de pagos de la deuda externa y la guerra de las Islas Malvinas; el *período del Plan Austral* (1984-1987), marcado en su inicio, por la recuperación de la democracia y, en su culminación, por el abandono del modelo de ajuste heterodoxo; y el *período de ajuste ortodoxo* (1988-1990).

## LOS POBRES RURALES

### Identificación del universo

Como se indicó en la Metodología Analítica, la identificación y clasificación de los pobres rurales en la Argentina, topó con la dificultad relativa a la disponibilidad de estadísticas actualizadas. El Censo Agropecuario de 1988-1989 recién se está procesando y, el último Censo Nacional de Población disponible es de 1980. De todos modos, el procesamiento de datos de pobreza, realizado a partir del Censo de Población de 1980 (INDEC, 1984), otorga una buena definición de partida a esta investigación.

Según datos de esa publicación, en 1980 había 2.286,102 personas afectadas por grados críticos de pobreza, en 463,074 hogares en el área rural, lo cual representaba el 30% de la población con necesidades básicas insatisfechas (NBI) del país, el 29.2% de todos los hogares con NBI del país y el 48.9% de la población rural total. Este último porcentaje supera, holgadamente, al registrado para cualquiera de los estratos urbanos y al del total del país, en los que, en ningún caso, la incidencia de la pobreza llegaba al 30% del total del

grupo. Estas cifras indicarían una sobretasa de pobreza rural del orden del 80 por ciento.

### Tipos de ocupación de los pobres rurales

En cuanto a la categorización ocupacional, los datos del INDEC (1984) ponen en evidencia que, tanto entre los jefes de hogares NBI como entre la población NBI, los empleados y obreros superan a la categoría cuenta propia, patrón o socio, en actividades agropecuarias con residencia rural.

Para el total de población rural perteneciente a hogares NBI, se aprecia la preponderancia de los ocupados en actividades agropecuarias, 63.2%, frente a las no agropecuarias. La categoría ocupacional de dicha población es asalariada.

Del total de asalariados del sector privado, el 70% está empleado en establecimientos agropecuarios. Este dato hace poco relevante la consideración de grupos de pobreza rural con actividad asalariada no agropecuaria.

Ante las limitaciones propias de los Censos de Población para cuantificar el empleo y el número de predios campesinos, se recurrió a otros estudios.

El número de unidades campesinas fue cuantificado para todo el país, a partir de los datos del Censo Agropecuario de 1969 en 234, 335 (Basco *et al.*, 1978), siendo éste el último dato disponible basado en información censal específica.

Esta cifra representaba el 44.5% del total de explotaciones agropecuarias a nivel nacional y el 3% (5.703,600 ha.) de la superficie total en explotación. La cuantificación por provincias y algunos indicadores disponibles de la importancia económica de los predios campesinos, pueden verse en el cuadro N° 9.

Del mismo, se deduce que los porcentajes de superficie total controlada por el sector son muy pequeños. Sin embargo, la intensidad en el uso de la tierra, que deviene de sus características de unidad de producción y consumo, hace que los porcentajes de superficie cultivada asuman valores significativamente más altos, sobre todo en el Norte Argentino.

El Norte Argentino concentra el 46.3% del total de predios campesinos del país. El minifundio representa casi el 60% del total de predios, controlando el 3.4% de la superficie total y el 31.2% del total de la superficie cultivada.

Existe escasa información sobre la importancia del sector campesino en la producción de cada uno de los rubros agrícolas en particular. Dificulta aún más este cálculo, el hecho de que no existen producciones agrícolas exclusivamente campesinas, con lo cual es imposible realizar una inferencia directa entre superficie cultivada por el sector campesino con productos en particular, a partir de la información disponible.

### Localización y selección de los casos

La información hasta aquí expuesta, da cuenta de la pobreza rural a nivel nacional, sin embargo, la distribución por jurisdicción de ésta no es homogénea. Si bien representa el 41.9% del total de los hogares rurales a nivel nacional, en las provincias del norte adquiere porcentajes mayores al 50%, en todos los casos, con un máximo de 72.2% del total de los hogares rurales en Salta. Las provincias del norte argentino concentran el 52.7% del total de hogares rurales con NBI de todo el país; o sea, 244,000 hogares, y una población de 1.282,700 personas, el 56% del total de pobres rurales. Registran, además, un total de 636,291 personas en edad activa, casi el 55% del total de población rural activa en hogares con necesidades básicas insatisfechas. Tal como se aprecia en el cuadro N° 10, dentro de la población rural con NBI del Norte Argentino con ocupación rural, adquieren mayor peso los asalariados que los cuentapropistas y familiares no remunerados.

Como conclusión, puede afirmarse que más de la mitad de los hogares y la población rural pobre se concentra en el Norte Argentino, así como casi la mitad de los minifundios del país.

Esta evidencia y la disponibilidad de información secundaria que da cuenta de la evolución de pobres rurales durante la década, condujo a que esta investigación se realizara sobre cuatro grupos de pobres rurales de dicha región.

Dos de ellos, los referidos a asalariados, están situados en la Provincia de Jujuy; el referido a campesinos vinculados a un bien exportado, es el de los tabacaleros de la provincia de Corrientes y el relativo a un grupo de campesinos que producen para el mercado interno, es el de los horticultores pimentoneros de Cachi, Salta.

Las cifras relativas a la cobertura aproximada de cada caso sobre el total de la categoría ocupacional (empleados u obreros y campesinos) pueden verse en el cuadro N° 11. Más allá de su peso cuantitativo, al interior de cada provincia considerada, estos casos son representativos de situaciones típicas a nivel regional.

## EL EFECTO DE LOS PROGRAMAS DE AJUSTE

### Efectos sobre las variables macroeconómicas

Para efectos del análisis del impacto de las políticas de ajuste externo, se examinó la evolución de una de sus herramientas características: el tipo de cambio efectivo para las exportaciones (cuadro N° 5).

El tipo de cambio nominal crece significativamente, a partir de 1982, mostrando la adopción sistemática de una política dirigida a promover las exportaciones. Sin embargo, la comparación de los restantes tipos de cambio muestra que frente a un aumento real del 60% en el tipo de cambio nominal, el tipo de cambio para exportaciones agropecuarias crece un 20%, el de exportaciones industriales un 33% y el de importaciones un 66%. Así, se castiga relativamente a las exportaciones agropecuarias, privilegiando a las industriales y manteniendo la protección a la industria, vía un mayor crecimiento aún del tipo de cambio para importaciones. Esto indica que, si bien intentando mejorar la situación para las exportaciones, no se cumple con una de las pautas esperadas en los programas de ajuste, tal es, la eliminación de discriminación entre sectores para provocar la eficiente asignación de los recursos.

La evolución de los términos de intercambio externos (precios de bienes exportados/importados) se muestra en el mismo cuadro. Esta variable, que es independiente de las políticas internas, da una clara evidencia del impacto negativo de las condiciones del comercio mundial, que erosionaron los beneficios potenciales de los aumentos provocados por las políticas de ajuste en el tipo de cambio real.

Si bien hacia el final del período se logró un incremento de la balanza comercial -inferior al que potencialmente hubieran permitido las medidas macroeconómicas-, no se pudo eliminar el déficit de la cuenta corriente, debido al incremento de la carga de la deuda externa y al pago de los servicios. Como consecuencia de la utilización de los ahorros internos para el pago de la deuda externa, cayó la inversión y, con ello, se estancó el crecimiento del producto

bruto interno y el producto per cápita disminuyó. El desempleo aumentó y los salarios reales disminuyeron. Tampoco se logró, hasta 1989, la estabilización de los precios internos.

En síntesis, el desempeño económico argentino entre 1980 y 1989 fue extremadamente desfavorable. Se verificó una caída del producto bruto total y per cápita, y del producto industrial; los salarios reales se deterioraron y la inequidad social aumentó. Hasta 1989, los programas de estabilización de *shock* mostraron sus efectos en el corto plazo, al frenar explosiones de hiperinflación, pero no lograron eliminar las tendencias inflacionarias subyacentes y, menos aún, generar condiciones para el crecimiento.

La evaluación de este período, no aporta evidencia suficiente para considerar que los programas de ajuste, han sido causa determinante de la situación económica actual. Los factores exógenos no controlables impidieron su aplicación y llegaron a contrariar sus efectos. Así, la política de elevar los tipos de cambio efectivo para la promoción de exportaciones, habría provocado incrementos de exportaciones sustancialmente mayores, de no haber sido contrarrestada por la caída de los términos de intercambio, derivada del proteccionismo agrícola. Este factor, tan significativo para las exportaciones y la economía argentina, desencadenó otros fenómenos negativos para el ajuste deseado. Por otro lado, la necesidad de destinar buena parte del saldo comercial (y por ende, del ahorro nacional) al pago de la deuda externa, es otro de los grandes motivos que explica la falta de crecimiento económico.

### Efectos sobre el sector agropecuario

En comparación con el resto de la economía, durante la década de los ochentas, el sector agropecuario tuvo una *performance* más favorable que el resto de la economía. Así, entre el trienio 1978, 1980 y 1989, el producto interno bruto total bajó un 7%; el agropecuario subió un 5% y, el del resto de la economía, cayó un 9%. Sin embargo, la asociación entre los respectivos tipos de cambio y la evolución de los distintos sectores de la economía, no es la esperada, ya que la industria que tuvo un mayor incremento en el tipo de cambio, mostró una caída en su producto bruto, a la inversa del sector agropecuario.

También, al interior del sector, el análisis comparativo entre las producciones y los precios de bienes exportados y no exportados, muestra una

asociación contraria a la esperada bajo políticas de ajuste, supuestamente más favorable a los bienes exportados.

Así, los indicadores de precios no aportan elementos para obtener conclusiones en torno al impacto de las políticas de ajuste sobre los productos agropecuarios. En cambio, los factores estructurales que afectaron a los distintos sectores (agotamiento del modelo sustitutivo en el caso industrial, adopción tecnológica y modernización en el subsector granos, oscilaciones de precios internacionales, de ingresos reales de la población, evolución de productos competitivos, etc.), permiten encontrar una explicación a cada uno de los subsectores. En suma, la evolución del sector ha sido influida por factores externos e internos y, dentro de éstos, algunos vinculados al ajuste y otros a causas de más largo plazo.

Así, los granos y aceites (productos típicos de exportación) mostraron un impacto positivo de las políticas de ajuste hasta 1984-1985, pero luego, los efectos del proteccionismo agrícola sobre los precios de los granos y de sus derivados fueron devastadores, provocando una disminución en los ingresos de los exportadores que no pudo ser compensada totalmente por la subida en los tipos de cambio efectivo. A su vez, la demora en la reducción de los impuestos a la exportación de granos y aceites -originada en los requerimientos del ajuste interno-, acentuó el impacto de los factores externos. La restricción de oferta monetaria y de redescuentos para crédito agropecuario, que se acentuó a partir de 1988, agregó limitaciones adicionales. Esta situación ejemplifica algunas de las contradicciones que se presentan en la aplicación simultánea de ajuste externo e interno, frente a situaciones del mercado internacional como las experimentadas en dichos años.

El efecto del ajuste se analizó, particularmente, para el tabaco y el algodón; cultivos que enmarcan gran parte de la pobreza rural en la Argentina. El pimiento se tomó como un estudio de caso de hortalizas, de muy bajo porcentaje de exportación, y para el cual hay información disponible en relación con el objetivo de este informe.

El tabaco es un cultivo típico en el Norte argentino, desarrollado principalmente por pequeños productores campesinos en el NEA (noreste argentino), y en explotaciones medianas y grandes en el NOA (noroeste), siendo una de las principales fuentes de empleo rural, luego de la caña de azúcar y las hortalizas. Dado que el costo de producción argentino ha sido, permanentemente, superior a los precios internacionales y, en virtud de su importancia como

fuelle de ingresos regionales, desde 1967 opera un mecanismo de subsidio: el Fondo Especial del Tabaco (FET), que se integra actualmente con un impuesto del 7% sobre el valor de venta de los cigarrillos. Este fondo se destina al pago de sobreprecios a los productores y, al desarrollo de planes de diversificación y apoyo financiero para el fortalecimiento de la elaboración y comercialización cooperativa, para la reestructuración sectorial en las provincias y otros.

El precio que recibe el productor de tabaco no se determina en el mercado, sino que es fijado por el Estado, con el asesoramiento de los sectores de la producción, industria y exportación, y se integra con un valor de acopio -que pagan los compradores al productor y es determinado por el gobierno en torno al precio FOB neto de gastos de exportación- y con un sobreprecio, también fijado por el gobierno, proveniente del Fondo Especial del Tabaco.

El precio total (acopio más sobreprecio) se determina con criterios que tienen en cuenta, principalmente, la evolución de los costos de producción y de los índices de precios mayoristas. El análisis de la información disponible sobre estos precios, permite obtener varias conclusiones:

- a. El precio neto recibido por los productores es superior al precio de exportación neto de gastos. En consecuencia, suponiendo que el precio final al productor refleja aproximadamente los costos de producción, la exportación no sería posible sin la existencia del mecanismo del FET.
- b. La participación del sobreprecio del FET representó en promedio, en el período 1982-1988, el 51% y el 55% del precio final en Virginia y Criollo Correntino, respectivamente.
- c. Tanto para el tabaco (oscuro) de exportación (Virginia) como en el de mayor destino interno, no es posible identificar variaciones que puedan asociarse a las políticas de ajuste macroeconómico, y ello es esperable en virtud del mecanismo de intervención que se utiliza.

En consecuencia, el régimen del Fondo del Tabaco y sus transferencias ha excluido, en gran medida, a los productores tabacaleros de las influencias del ajuste macroeconómico, en tanto sus ingresos se han mantenido considerablemente estables. Inclusive, puede interpretarse que su mantenimiento hasta el presente, implica la decisión expresa de la sociedad, de mantener la protección a una actividad importante desde el punto de vista regional y social.

El algodón es otro de los cultivos que ocupan un lugar habitual dentro de la canasta productiva de los productores minifundistas del norte argentino. Incluye a productores de todos los tamaños, por lo cual se pueden encontrar pobres rurales, tanto en las categorías de pequeños productores algodoneros, como de asalariados. En la principal provincia productora (Chaco, 60-65% de la producción), las pequeñas explotaciones (hasta 9 ha.) cubren alrededor del 35% de los productores y el 8-9% de la superficie con algodón, en tanto el resto del área se encuentra en explotaciones medianas y grandes.

A diferencia del tabaco, no se registra en el mercado de algodón, en la última década, ningún mecanismo de intervención a nivel de precios del producto. Se trata de un mercado libre, en el cual intervienen principalmente productores, acopiadores y desmotadoras (los dos últimos, particulares y cooperativas). Tradicionalmente, la producción de algodón ha tenido como principal destino el mercado interno, y la actividad de exportación ha sido esporádica, limitada a los excedentes que ocasionalmente se producen. Sin embargo, en el trienio 1986-1988 se destinó a la exportación un 32% de la producción, como fruto de un proceso tecnológico de cambio de variedades. En relación con el objetivo de este trabajo, este proceso influye en el sentido de que existió en este producto, una modificación (gestada en un plazo considerablemente largo) que contrapesa la tendencia declinante del precio de las calidades anteriores.

La cotización FOB de la fibra de algodón argentina (de una clase uniforme) ha sido más baja desde 1982 en adelante, pero -a diferencia de los granos- sin mostrar una tendencia definida, e incluyendo algunos años excepcionales. Pero en este producto, la política de aumento del tipo de cambio efectivo logró compensar esta caída, haciendo que el ingreso neto del exportador al final del período, sea similar al del principio, e inclusive, haya sido especialmente alto en un par de años. Estos hechos se reflejaron en el precio del algodón en bruto al productor, que subió en términos reales entre los extremos del período (pasa de 13.5 a 18.5 australes de 1981/ton).

En síntesis, el análisis del impacto de las políticas de ajuste sobre la evolución del cultivo de algodón, en la Argentina, muestra efectos positivos en tanto el aumento del tipo de cambio pudo, efectivamente, contrarrestar tendencias declinantes de los precios. Pero es necesario reiterar que otros factores de peso han influido en la evolución de esta década. Algunos factores externos, como los precios FOB excepcionales de algunos años, e internamente, el proceso de innovación tecnológica que condujo a cambiar la calidad del

producto y sus perspectivas de exportación. En menor medida, la implantación de un mecanismo de subsidios familiares y previsionales para los pequeños productores -que se comenta más adelante- habría influido en la mejora substancial de los ingresos campesinos y en la aparición de nuevos pequeños productores, aunque no es posible evaluar la dimensión de esta incorporación.

Las hortalizas son cultivos habituales en algunos de los grupos de pobreza rural del Noroeste Argentino (NOA), aunque no siempre con destino al mercado. Analizar los mercados de las diversas hortalizas que, en forma fluctuante, pueden componer esta canasta productiva, acompañando al tabaco, algodón u otra actividad de renta, excedería las posibilidades de este informe. Como representativo del grupo hortalizas, se toma al pimiento, cultivado en una región del NOA por pequeños productores, sobre el cual hay información disponible debido a un proyecto de desarrollo rural realizado en la zona (Basco y Alvarez, 1988).

La producción del pimiento se destina básicamente al consumo interno. La exportación es mínima llegando, en años excepcionales, al 1% de la producción. Por tal motivo, ha sido elegido como producto *no exportado* para el estudio de caso.

A partir de 1981-1982 se observa un incremento en los precios del pimiento que puede atribuirse a dos fuentes: un aumento en el consumo aparente y la participación de la Cooperativa en el mercado, con alrededor del 30% de la demanda. Dado que la oferta de los minifundistas es atomizada, poco seleccionada y de regular a mala calidad; hasta la creación de la Cooperativa, los precios percibidos eran de una cuarta parte o menos del precio promedio de mercado. La presencia de la Cooperativa hizo desaparecer la mayor parte de los acopiadores (bolicheros) locales y permitió elevar el precio al productor. A ello se agregó el impacto favorable de políticas de subsidio indirecto (la refinanciación y posterior condonación de las deudas de la Cooperativa por el Banco Provincial) hasta 1988. A partir de ese año, cuando el sistema financiero reduce sustancialmente los créditos, la Cooperativa ve limitado su margen de acción. A ello se añade la caída del consumo aparente, y el precio del pimiento vuelve a niveles similares a los de principios de la década.

En síntesis, para el caso de este producto, los factores de mayor peso sobre los ingresos de los productores, han sido las características de la estructura productiva (tamaño) y comercial (la existencia de una Cooperativa que implicó subsidios directos o indirectos). El impacto de las políticas de ajuste interno se

evidencia por la restricción monetaria y la reducción de subsidios a partir de 1988.

### **Efectos sobre el sector rural no agropecuario**

El análisis de las comunidades rurales no agropecuarias se dificulta por la extrema pobreza de las estadísticas oficiales y la escasez de estudios sobre esta materia. Por tal razón, se realizó sobre los pocos indicadores disponibles, tratando de lograr un panorama de la situación de estos pueblos y su posibilidad de ofrecer alternativas de empleo a la población campesina.

El primero de ellos, la tasa de desempleo, no presenta una tendencia definida entre 1981 y hasta 1988, ubicándose en el rango de 4.0 a 6.5% de la población económicamente activa. A partir de 1989, en cambio, se aprecia un aumento en el desempleo que puede asociarse a la intensificación de las políticas de ajuste.

Otro indicador, la comparación entre los salarios pagados alternativamente en las actividades agropecuarias y las no agropecuarias, entre 1980 y 1989, muestra que mientras los salarios industriales crecieron en promedio un 69% en el período, los rurales lo hicieron en un 62%. Esta diferencia no es significativa para sustentar la hipótesis de mejores oportunidades de empleo en el ámbito rural no agropecuario, dada la escasa industrialización de las zonas donde se ubica la pobreza rural y el carácter promedio y agregado de los datos de salarios industriales.

Durante la década se observó un cierto desarrollo del empleo informal en torno a las ciudades, en actividades de muy bajo ingreso (venta callejera) o, estacionalmente, cierto empleo en hotelería, aunque son tendencias difícilmente cuantificables. En términos generales, dada la etapa recesiva que atraviesa la economía desde 1987, puede estimarse que la demanda para estos servicios ha sido escasa y decreciente.

En cuanto al empleo público, si bien entre 1980 y 1988 se registró aumento en la dotación del gobierno nacional (cuadro N° 6), ésta se refleja escasamente en el interior. Los gobiernos provinciales, por su parte, aumentaron el empleo a lo largo de la década, pero es dudoso que la población campesina pudiera participar masivamente de estos cargos. Por otra parte, desde 1988 se incrementó el deterioro de estos salarios públicos, el importante

atraso en los pagos y se disminuyó el personal ocupado en las administraciones públicas, tanto nacionales como provinciales.

En síntesis, la escasa información disponible muestra un panorama en el cual las actividades rurales no agropecuarias no han ofrecido alternativas de ingresos o empleos superiores a las que se han obtenido en las actividades agropecuarias, tanto para los pequeños productores como para los asalariados. Las ocupaciones no agropecuarias pueden haber aportado eventualmente algún ingreso adicional, pero esto no ha modificado significativamente la situación de los pobres rurales.

### Efectos en el sector gubernamental

Los efectos del ajuste, esperados en el sector gubernamental, están referidos principalmente al ajuste interno, cuyo objetivo es lograr la estabilización de los precios, utilizando entre otras herramientas, la reducción del déficit fiscal.

El cuadro N° 6 muestra la caída de ingresos públicos hasta 1983, la recuperación parcial durante el período del Plan Austral y su incremento desde 1987. El gasto público total viene cayendo desde 1981 (excepto 1986) y esta caída se acentúa en 1987 y 1988. Recién a partir de 1987 se comienza a obtener superávit fiscal. Es a partir de 1988 que la sociedad comienza a experimentar lo que se conoce en el lenguaje común como *el ajuste*, y que se vincula, entre otros elementos, a la pérdida de capacidad del Estado para el gasto, ya sea en gastos corrientes (personal, materiales de trabajo, gastos operativos, etc.) o en inversiones. La inversión pública y las construcciones -que podrían ser fuente alternativa de empleo- caen a lo largo de la década, deteriorándose la infraestructura pública y reduciéndose la productividad de los servicios públicos.

En el área de la agricultura, los gastos públicos disminuyeron en valor absoluto y en proporción relativa al gasto total. En el área del gasto social, en el período *Plan Austral* hubo un aumento importante del gasto social (salud, educación, vivienda, asistencia social, tanto en valores absolutos como en porcentaje del PBI) en relación con el período de transición anterior, provocando una redistribución del gasto hacia fines sociales -ya que el gasto total había disminuido-. También se tomaron otras medidas que no significan gasto público, pero sí redistribución del ingreso en favor de los sectores más necesitados: subsidios familiares para pequeños productores algodoneros, impuesto a los servicios públicos con destino a las cajas de jubilaciones, Fondo de Asistencia

de Medicamentos para familias de escasos recursos. Para los años 1988 y 1989 las informaciones disponibles muestran que el gasto social disminuyó en términos absolutos, aunque manteniendo su participación relativa.

Los principales programas de asistencia social encarados o continuados por el Gobierno Nacional en la última década son: el Programa de Promoción Social Nutricional (Comedores Escolares y Comedores Infantiles), el Programa Alimentario Nacional (PAN) y el Programa Materno-Infantil (distribución de leche en polvo a mujeres embarazadas y niños pequeños, y educación para la salud infantil).

En el Programa de Comedores Escolares, a partir de 1984, se adoptó una metodología de *grado de urgencia* para asignar los recursos entre provincias y se amplió el programa a todas las provincias. En 1986 el número de beneficiarios era de 600,000, lo cual representa un 42% del total de niños en edad escolar con necesidades básicas insatisfechas, en el promedio nacional. Para las provincias donde se ubican los estudios de caso de este programa, los porcentajes respectivos eran: Corrientes, 58%; Jujuy, 64%; Salta, 74 por ciento.

El Programa Alimentario Nacional (PAN) fue establecido por ley en 1984, con el carácter de programa asistencial temporario para enfrentar *la crítica situación de deficiencia alimentaria aguda de la población más vulnerable y de pobreza extrema*. Consistía en la entrega de una *caja PAN* mensual a cada familia beneficiaria, conteniendo unos 15 kg. de alimentos no perecederos, cuyo costo ha oscilado en unos 10 dólares/caja. El PAN se acompañó de otros subprogramas (educación para la salud, control de crecimiento y desarrollo, compras comunitarias, huertas, saneamiento básico y agua potable).

En 1985 se había incorporado al PAN el 84% de los hogares con NBI, en el total nacional. Considerando por provincias: en Corrientes cubría el 94.4%, en Jujuy el 65% y en Salta el 110% del número de hogares con NBI.

En 1989 el PAN se suspendió y no fue reemplazado por ningún programa similar. El aporte del PAN en la canasta de consumo de los pobres, fue apreciable, y su interrupción significó un empeoramiento de la situación económica familiar (cuadro N° 7).

### Efecto en los precios al consumidor

Los precios al consumidor urbano reflejan una evolución muy similar a la observada en los precios mayoristas, tanto a nivel general, como al de los distintos componentes de la canasta de bienes, y no aporta elementos adicionales para evaluar el impacto de las políticas de ajuste. Para analizar la situación comparativa de los pobres rurales y -dada la inexistencia de estadísticas específicas- fue necesario construir un índice *ad hoc* (IPCPR). Los resultados se presentan en el cuadro N° 8, comparándolos con el índice para el consumidor urbano, y para una canasta *urbana reducida*. Se observa que, entre 1980 y 1989, el índice rural acumula el mayor aumento. Sin embargo, la situación es oscilante en el período, como resultado de las variaciones relativas de precios de los dos grupos principales de alimentos (carnes y granos), y de su distinta participación en las canastas urbana y rural. La conclusión es que los cambios en los mercados internacionales, representaron un factor contradictorio con los objetivos del ajuste externo. Así, a pesar de alimentarse, en gran medida, con bienes exportables -que supuestamente debieran encarecerse por el ajuste externo-, los pobres rurales estuvieron en ciertos años, en mejor situación que los consumidores urbanos, debido a la caída de los precios internacionales e internos de los granos. También se vieron más perjudicados que los urbanos por la recuperación de dichos precios en 1988 y 1989.

### **EL IMPACTO DE LOS PROGRAMAS DE AJUSTE SOBRE LOS POBRES RURALES**

#### Asalariados efectivos y transitorios en la producción de tabaco: El caso del cultivo de tabaco Virginia en Jujuy

- a. **Características de la producción.** La producción de tabaco Virginia está concentrada regionalmente en dos provincias del Noroeste Argentino (NOA): Salta y Jujuy. Ambas producen el 92.6% del total nacional; actualmente Jujuy ocupa el primer lugar como productora, con el 52% del total.

El tabaco Virginia es una de las producciones que presenta los mayores requerimientos de mano de obra, aproximadamente 120-130 jornales/ha., y llega a ocupar, en la época de mayor demanda (cosecha), de 11,000 a 15,000 trabajadores permanentes y transitorios.

La demanda de mano de obra tabacalera no ha experimentado cambios en su magnitud, durante la última década, a pesar de la disponibilidad de tecnologías mecánicas. La no adopción de los mismos estaría relacionada con el tipo de arreglo contractual empleador-asalariado, caracterizado por la precariedad e inestabilidad del vínculo laboral, teniendo en cuenta además, el bajo grado de organización sindical de los trabajadores y los consecuentes bajos salarios.

- b. **Caracterización de los trabajadores en la producción tabacalera.** A partir de la variable *carácter de la relación contractual* (Borro *et al.*, 1988), se pueden diferenciar tres tipos de trabajadores en la actividad: permanentes, efectivos y transitorios.

Los trabajadores permanentes resultan minoritarios al compararlos con las otras categorías. En la encuesta mencionada solamente el 5% de los 305 casos correspondió a este tipo de trabajador. Son los encargados o capataces de las fincas, quienes tienen a su cargo la supervisión de las tareas y, a veces, la contratación del personal transitorio. Es la única categoría de asalariados que percibe un salario mensual gozando de estabilidad laboral y, en una alta proporción, recibe asignaciones familiares y se le efectúa aporte jubilatorio. El 80% de los encuestados eran beneficiarios del ISSARA (Instituto de Servicios Sociales para Actividades Rurales y Afines).

El salario de estos trabajadores varía de acuerdo con el tamaño de la finca; los encargados de explotaciones de mayor tamaño pueden percibir premios o porcentajes de la producción. El salario medio mensual calculado para el año 1988 superaba apenas el salario legal de un peón general. Un 35% de los permanentes encuestados declaró poseer huerta para autoconsumo y, en su gran mayoría, las familias recibían mensualmente la caja con comestibles del Plan Alimentario Nacional (PAN). Es de destacar que este complemento alimentario fue eliminado a partir de 1989.

Los trabajadores efectivos representaban el 29.8% de los encuestados; una minoría (3.6%) era calificada, desempeñando tareas de tractorista; el resto eran trabajadores no calificados (peones) que realizaban distintas actividades dentro de la finca. Ambos residen en las fincas tabacaleras, percibiendo como pago un jornal superior en el caso de los calificados.

En los meses de mayor actividad del proceso productivo los ingresos promedio se acercan al salario percibido por un peón rural mensualizado. La

mayoría de los efectivos encuestados percibía asignaciones familiares y se le realizaba descuentos jubilatorios. El hecho de ser trabajadores jornalizados los coloca en una situación precaria desde el punto de vista del vínculo laboral, pero en mejores condiciones comparándolos con los transitorios.

Los trabajadores transitorios representan el 80% de la mano de obra total requerida para el cultivo. El jornal percibido por estos trabajadores es fijado por ley de acuerdo con el tipo de tarea y, en algunos casos, el pago se realiza después de concluida la misma. Dentro de este grupo se pueden diferenciar dos tipos de trabajadores: aquéllos que residen en la zona (radicados) y los migrantes. Los niveles de desocupación son mayores entre los radicados ya que los migrantes, al ir desplazándose por distintas zonas del país, pueden encontrar oportunidades de empleo en diversas tareas agrícolas y no agrícolas.

Entre los transitorios radicados encontramos los familiares de los permanentes o efectivos, que viven en la finca, y aquéllos que residiendo en la zona ingresan a la finca para determinadas tareas. El trabajo femenino es preponderante en el caso de los familiares de los permanentes aunque, de acuerdo con lo declarado por los encuestados, el salario percibido era menor al de los hombres para igual tarea, lo que pone en evidencia una de las discriminaciones de género observadas con mayor frecuencia. Un porcentaje importante de los familiares contratados como transitorios, declaró tiempos de desocupación plena mayores a cuatro meses en el año. La categoría de trabajadores transitorios se caracteriza por presentar el más alto nivel de precariedad en relación con el vínculo laboral establecido. Aproximadamente un 25% de los encuestados recibía comprobantes de pago y menos de la mitad asignación por hijos.

En noviembre de 1988, fecha en que se realizó la referida encuesta, el 75% de las familias de los permanentes y transitorios radicados recibía la caja PAN, mientras que entre las familias de los transitorios migrantes solamente el 30% era beneficiaria del Programa.

- c. **Modelo de ingresos familiares de los asalariados efectivos no calificados y los transitorios radicados.** Este es uno de los modelos de alta representatividad entre los asalariados del tabaco Virginia en Jujuy. Comprende el aporte de un jefe de familia dentro de la categoría de efectivo no calificado, su cónyuge (transitoria durante la cosecha), un hijo mayor de 14 años que también realiza tareas durante la cosecha y dos hijos menores.

En conjunto, este caso es representativo de alrededor del 49% de los asalariados del tabaco en Jujuy: unas 7,800 personas. El jefe de familia tiene ocupación plena durante 10 meses al año y, durante los dos meses restantes, está subocupado trabajando solamente 15 días al mes. Su mujer es jornalera durante la cosecha (60 días efectivos). El hijo mayor también es jornalero durante la cosecha (50 días efectivos). Los dos hijos menores son inactivos.

De acuerdo con información secundaria (Borro *et al.*, 1989) el nivel de salario es variable dentro de una misma categoría ocupacional, dependiendo de la época, tipo de trabajo, tamaño de la finca, etc. Para efectos del cálculo se ha considerado una remuneración media mensual del 80% del salario legal mensual del peón rural. En cuanto a la remuneración diaria (jornal), se asumió que el hombre percibe el jornal legal, mientras que la mujer y el hijo mayor reciben un 80% de dicha cifra.

El trabajador efectivo percibe subsidios familiares en función de su relación de dependencia laboral. Desde 1985 y hasta 1989 fueron beneficiarios del Programa Alimentario Nacional (PAN), que suministró con frecuencia variable, complementos alimenticios (Caja PAN). Los niños en edad escolar recibieron, durante el período analizado, una comida diaria aportada por el Programa de Comedores Escolares. A pesar de su residencia en las fincas, estas familias no realizan actividades de autoproducción de alimentos. Las razones expuestas por los entrevistados para la no realización de producción para autoconsumo, se fundamentan en algunos casos, en la negativa de los propietarios de las fincas al suministro de agua para riego y, en otros, al hecho de que durante las épocas pico de trabajo el tiempo para el cuidado de la huerta familiar no resulta suficiente y que, también durante esta misma época, la gran afluencia de trabajadores transitorios los expone al robo de los productos obtenidos.

En este modelo (cuadro N° 9), el principal ingreso está constituido por los salarios y jornales; los subsidios familiares (por cónyuge, hijos y escolaridad) representan un porcentaje importante del ingreso total, alcanzando valores de hasta el 60 por ciento. Los subsidios en alimentos (Caja PAN y comedor escolar) llegan a representar más del 18% del ingreso total.

La serie de ingresos totales en Australes de 1981 puede dividirse en tres subperíodos: el primero de 1980 a 1983; el segundo de 1984 a 1987; y el último de 1988 a 1989. Los dos extremos de la serie evidencian menores ingresos, mientras que el subperíodo 1984-1987, con cierta variabilidad interna, presenta valores de hasta un 50% superiores a los anteriores. Esto se asocia con un

menor porcentaje de ingresos gastados en alimentación. Inciden en la definición de estos subperíodos tanto variaciones en el salario real, como en los ingresos provenientes de los subsidios. En la política económica del gobierno radical estuvo presente, al menos hasta 1987, una clara intención de compensación social en el marco de las políticas macroeconómicas impulsadas. A partir de 1988 y, como consecuencia del agotamiento del Plan Austral y de la reducción generalizada del gasto público, disminuye marcadamente el gasto en programas de asistencia social. Esto se refleja en el ingreso total del modelo presentado.

d. **Modelo de ingresos familiares de los asalariados transitorios no residentes.** Otro modelo de alta representatividad lo constituye el conformado por una unidad familiar compuesta por un trabajador transitorio (250 días efectivos en tabaco), su mujer transitoria durante la cosecha (75 días efectivos) y tres hijos menores de 14 años inactivos. Este caso representaría a unos 5,100 trabajadores del tabaco en Jujuy.

Son individuos que residen en los pueblos cercanos e ingresan a las fincas en los períodos de mayor demanda de mano de obra del cultivo, sobre todo, en plantación y cosecha. Una vez finalizado el ciclo de este cultivo el hombre completa su ciclo ocupacional, empleándose en tareas agrícolas de otros cultivos durante cuatro meses.

Su relación contractual laboral es mucho más precaria que en el caso anterior; por lo tanto, no perciben subsidios familiares ni otros beneficios. Los valores de jornales percibidos tanto por el hombre como por su mujer son los mismos definidos para el caso anterior. Durante los años 1985 a 1989 fueron beneficiarios del PAN. Los niños, según información disponible (Borro *et al.*, 1989), no reciben complemento alimenticio en los comedores escolares. Como en el caso anterior tampoco realizan producción de autoconsumo.

Los resultados anuales pueden observarse en el cuadro N° 10. Como en el caso anterior aparece un subperíodo de ingresos mayores (1983 a 1987) explicado por la evolución del salario real y por la percepción de la Caja PAN. A diferencia del caso de los asalariados efectivos es frecuente que sus ingresos sean muy inferiores al valor de la canasta básica de alimentos, llegando en algunos años a cubrir sólo el 52% del valor de dicha canasta. La crítica situación que evidencian estas familias de trabajadores se debe a la menor percepción de subsidios monetarios (asignaciones familiares) y de alimentos (comedor escolar) asociada, tal como se indicó, a la precariedad del vínculo laboral y la movilidad espacial (migración en busca de trabajo). Estos trabajado-

res migran a otras zonas de la provincia, fundamentalmente, a la zona cañera entre marzo-abril a septiembre-octubre. Los niños dejan de asistir a la escuela o lo hacen en condiciones muy precarias en las *escuelas zafreras* que no cuentan con comedor escolar (Borro *et al.*, 1989).

### **Los pequeños productores tabacaleros de la Provincia de Corrientes**

- a. **Características de la producción.** La producción de tabacos oscuros para consumo interno y exportación en la Provincia de Corrientes es representativa de formas de producción campesina con tenencia precaria de la tierra ya que, en la misma, predominan los no propietarios que representan alrededor del 70% del total de productores. Las formas de tenencia más frecuentes son el aparcerero y el ocupante gratuito, quienes usualmente, intercambian su fuerza de trabajo para producciones distintas a la tabacalera, como contraprestación por el uso de la tierra.

La información secundaria disponible para este caso permite verificar la disminución del número de productores tabacaleros, que pasa de 9,802 en 1974 a 4,543 en 1988, sólo el 46% de la cifra inicial para el total de la provincia. Estas cifras representan el 49% en 1974 y el 23% en 1988 del total de productores minifundistas de la provincia cuantificado por Basco *et al.*, (1978).

Muchos factores contribuyeron a delinear este cambio, aunque el más importante fue, sin duda, la disminución de la demanda del tabaco que tradicionalmente producía la provincia: el *Criollo Correntino*.

- b. **Modelo de ingresos familiares de campesinos tabacaleros.** Algunas tipologías desarrolladas (Benencia, 1988) unidas a otras informaciones de organismos públicos y ONG's, permiten definir para los efectos de este trabajo, un modelo representativo de la zona núcleo tabacalera. Su situación de tenencia sería la de un ocupante y tendría como promedio 1 ha. con tabaco criollo, al menos 2 ha. con algodón, entre 2 y 5 cabezas de ganado vacuno y cultivos de subsistencia. En relación con estos últimos, sembrarían entre 1 y 1.5 ha. de maíz para consumir y dar de comer a los animales, 0.5 ha. con mandioca, batata y zapallo (sementera baja) y algunas líneas de hortalizas.

La realización del cultivo del algodón permite a la familia acceder a los beneficios sociales del CASFEC desde 1985. Desde ese mismo año también recibieron la Caja PAN. A través de los comedores escolares, los hijos menores

pueden recibir alimentación complementaria. No se registran ingresos por actividades extraprediales, ya que la tenencia de la parcela implica la contraprestación de trabajo al propietario. Los resultados anuales pueden verse en el cuadro N° 11.

Como se aprecia el 34 al 65% de los ingresos totales es aportado por el cultivo de tabaco. Los ingresos por tabaco son relativamente estables, observándose dos máximos en 1983 y 1987. Tal como se dijo anteriormente, la presencia del FET que otorga un subsidio directo a los productores, explicaría esta relativa estabilidad. El segundo cultivo de renta, el algodón, aparece en 1985 como consecuencia de la Ley 23.107/84, que permitió a los minifundistas aldoneros percibir subsidios familiares e impulsó su difusión. Los ingresos por la venta de este cultivo representan entre un 2 y un 12% del ingreso total, valor que resulta ser de hasta 1/10 de los ingresos monetarios provenientes del CASFEC. En cuanto al autoconsumo, su valor representa entre el 12 y el 35% de los ingresos totales. Los subsidios alimentarios (Caja PAN y comedor escolar) llegan a constituir, en los años de máxima, el 22% de los ingresos totales.

Este modelo pone en evidencia un complejo tejido de subsidios monetarios y en especie que, en conjunto, llega a cubrir máximos del 60% de los ingresos totales. Los subsidios por precio (FET) alcanzan máximos del 20% de los ingresos totales, y los subsidios por CASFEC y alimentarios alcanzan casi el 50% de dicho ingreso. Desde 1985 y hasta 1987 se supera la crítica situación alimentaria de estas familias siendo atribuible, este fenómeno, a la confluencia del subsidio CASFEC y de la Caja PAN. Al igual que en los restantes casos estudiados, a partir de 1988, vuelven a aparecer niveles críticos en términos del acceso a los alimentos.

### Los campesinos productores de pimiento para pimentón en Cachi (Salta)

- a. **Características de la producción.** Cachi es un Municipio de la Provincia de Salta, situado en el Valle Calchaquí, típico valle intermontano del Noroeste Argentino (NOA). Está ubicado en una zona irregular a más de 2,000 metros sobre el nivel del mar y tiene un río colector principal y varios secundarios que proporcionan riego para la producción agrícola.

El número de productores agropecuarios del Departamento es de alrededor de 600. El 35% de los productores cultiva pimiento para pimentón, siendo esta producción importante a nivel provincial. El Departamento de Cachi tiene el primer lugar en la producción provincial.

El 92% de los propietarios no superan las 2.5 ha. y controlan el 38% (1,450 ha.) de la tierra cultivada. Este minifundio se enfrenta a una gran concentración de tierra en manos de grandes propietarios, ya que el 5% de ellos controla el 56% de la tierra cultivada bajo riego. Muchos de estos grandes propietarios tienen un gran número de aparceros y medieros, que reproducen las condiciones de producción y niveles de productividad del minifundio.

La distribución de las formas de tenencia predominantes en la zona presenta porcentajes similares de propietarios, medieros y arrendatarios. De ellos, como dijimos, más del 90% de los propietarios son minifundistas, así como todos los medieros y arrendatarios. El minifundio de Cachi representa el 18% del total de predios campesinos de la provincia, cuantificado por Basco *et al.*, (1978).

El cultivo de pimiento para pimentón es muy demandante en mano de obra (más de 100 jornales/ha.) y de ciclo muy extendido. Los almácigos se realizan entre junio y agosto; el trasplante entre octubre y noviembre; el cultivo se extiende hasta febrero; la cosecha entre fines de febrero o primera quincena de marzo hasta la primera helada; y la desecación, que dura 30 días, se realiza en general en abril y mayo.

- b. **Modelo de ingresos familiares de campesinos productores de pimiento para pimentón.** A partir de un modelo de finca típico (Basco y Alvarez, 1988), y de entrevistas y evidencias recientes de informantes locales puede definirse una finca tipo en régimen de propiedad que, con una superficie total de 4 ha. y 2 ha. cultivadas bajo riego, presentaría una estructura basada en 1.5 ha. de cultivos de renta (mayoritariamente pimiento para pimentón). El resto de la superficie cultivada (0.5 ha.) está destinada al autoconsumo (maíz, huerto y unos pocos frutales). Además, cultivan alfalfa que utilizan para los animales de tiro y disponen en los cerros de algunas cabras para el autoconsumo.

El ingreso en efectivo está reducido a la venta de los cultivos de renta (pimentón, tomates, cebolla y, en zonas particulares, poroto del tipo pallares). Las oportunidades de trabajo extraprediales son casi inexistentes, ya que la

demanda de los predios mayores es abastecida a partir de los *arrenderos* con pago en trabajo. Las familias son numerosas y la división del trabajo hace recaer en la mujer e hijos menores, el cuidado de los animales y de parte de la producción para el autoconsumo, mientras el hombre atiende el cultivo de renta. En los períodos de mayor demanda de trabajo, como la cosecha y desecación del pimiento, participa toda la familia.

Para la construcción del modelo de ingresos y egresos se consideró una familia compuesta por un matrimonio y tres hijos, dos de los cuales son menores en edad escolar. Por dicha razón, la familia accede a los beneficios de los comedores escolares, además de, como en los casos anteriores, recibir la Caja PAN.

Los resultados anuales pueden observarse en el cuadro N° 12. Del 54 al 74% de los ingresos totales de este modelo provienen del cultivo de renta principal, pimiento para pimentón, y resulta notable, en este sentido, la mejora en los precios observada a partir de la campaña 1981-1982, explicable por la intervención de la cooperativa, que en ese año ya adquiriría alrededor del 30% de la producción zonal.

El autoconsumo representa entre un 15 y un 30% de los ingresos, en tanto que los subsidios alimentarios representan entre un 16 y un 23% de los ingresos totales.

La incidencia del gasto en alimentos sobre el ingreso total presenta características semejantes a las de los otros casos, con una mejora del poder de compra entre 1983 y 1987 y una vuelta a niveles críticos, similares a los de principios de la década, en 1988.

### Análisis comparativo de los casos

Los casos, antes mencionados, muestran más allá de cierta regularidad debida a los cambios de medidas macroeconómicas y sectoriales; algunas diferencias tanto en los montos de ingresos y su evolución, como en su poder adquisitivo respecto de la canasta alimentaria básica definida.

Como puede verse en el cuadro N° 13, a principios de la década, tres de los cuatro casos tenían un ingreso similar, destacándose el mayor ingreso percibido por el modelo correspondiente a asalariados efectivos del tabaco en Jujuy. Esta situación se relaciona con el hecho de que estos trabajadores eran

los únicos que percibían el subsidio familiar de CASFEC. Este mejor ingreso determinaba que sólo ellos cubrieran el valor de la canasta alimentaria. Esta situación se mantiene en líneas generales hasta 1982. El único cambio importante está dado por la mejora en los ingresos de los campesinos pimentoneros de Salta que, por el alza de los precios impulsado por la Cooperativa, alcanzaron a cubrir la canasta alimentaria en 1982.

A partir de 1983 comienza un período de mejora en los ingresos para todos los casos, que se extiende hasta 1987 (asunción de la democracia y aplicación del Plan Austral). Esta mejora se hace más evidente en 1985, año en que se pone en marcha el PAN y se extiende el beneficio del CASFEC a los pequeños productores de Corrientes. Recién en este año los campesinos tabacaleros algodóneros logran cubrir el costo de la canasta básica de alimentos.

A partir de 1985 y hasta 1987 los ingresos percibidos permitieron cubrir, en todos los casos, el costo de alimentación. Durante 1985 y 1986 el costo de la canasta básica de alimentos significó entre el 56 % y el 76 % de los ingresos totales percibidos por asalariados y campesinos. A partir de 1987 se percibe un deterioro en los ingresos de los asalariados, mucho más notable en el caso de los asalariados transitorios que, como ya fuera dicho, no recibían beneficios sociales, ni sus hijos accedían a los comedores escolares.

En 1988, las políticas de restricción monetaria y del gasto público y el comportamiento de los mercados de los productos relacionados con los casos de campesinos, provocaron que los ingresos resultaran menores o similares a los de principios de la década. Esta situación determinó que ni asalariados ni campesinos cubrieran el valor de la canasta de alimentos.

Los datos disponibles, permiten la comparación de los cuatro casos hasta 1988. En ese año, se pone en evidencia un mayor deterioro de los ingresos de los asalariados frente a los campesinos. Resalta la situación del asalariado efectivo del tabaco que, por primera vez en la década, no llega a cubrir con sus ingresos el valor de la canasta de alimentos. Comparando los casos de campesinos, la persistencia del subsidio familiar (CASFEC) determina que los ingresos de los productores tabacaleros superen a los percibidos por los pimentoneros salteños. En 1989, el persistente deterioro de los salarios y la eliminación o disminución de los planes asistenciales, tornaron aún más crítica la situación de los asalariados, en especial la de los transitorios del tabaco.

### Algunos indicadores indirectos

A nivel de informaciones secundarias, el indicador adecuado para evaluar la evolución de la pobreza rural, sería una nueva estimación del índice de NBI (necesidades básicas insatisfechas), que pudiera compararse con el de 1980. Ante su inexistencia, nuevamente la estimación de los efectos deberá inferirse de indicadores indirectos. Por ejemplo, la tasa de mortalidad infantil en la zona donde se ubican los casos estudiados, disminuyó un 20 por mil entre 1970 y 1989. Esta mejora también se encuentra analizando las causas de defunciones de menores de un año (metodología de la Organización Panamericana de la Salud) y distinguiendo entre *reducibles* y *no evitables*. Para la zona de los casos estudiados, el porcentaje relativo de *reducibles* ha disminuido, evidenciando una mejoría en el estado de salud de los niños pequeños.

En parte, esta evolución favorable podría explicarse por los programas asistenciales y mejora relativa de ingresos ya comentados, del período 1983-1987. Por otra parte, de acuerdo con los informantes calificados de las ONG's y de los proyectos oficiales, se desarrollan habitualmente estrategias de supervivencia que asignan a los niños prioridad en la distribución de los alimentos en la familia.

En relación con la educación, encuestas que comparan la situación entre 1980 y 1986 muestran, tanto a nivel nacional como de la zona considerada, un mayor nivel de educación alcanzado (disminución del 67% al 54% del grupo *sin instrucción, primaria incompleta o primaria completa* sobre el total de la población).

### CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Las políticas macroeconómicas desarrolladas en Argentina desde 1982, tenían como objetivo el solucionar los problemas de la balanza de pagos y estabilizar los precios internos. Si se analizan las políticas desde el punto de vista de los instrumentos utilizados, se puede apreciar que, en lo que respecta al ajuste externo, desde 1982 y hasta 1988, se aplicaron medidas que determinaron un aumento de los tipos de cambio efectivos para las exportaciones, en relación con los años anteriores.

El impacto favorable de esta política de aumento de los tipos de cambio efectivos, se vio disminuido por las consecuencias del proteccionismo agrícola sobre los precios internacionales de los granos; principal producto de exporta-

ción de Argentina. El aumento del tipo de cambio no pudo evitar la caída de los ingresos netos para la exportación, y el consecuente descenso en la producción y los valores de exportación.

En contraste, los tres productos seleccionados para los estudios de casos -tabaco, algodón y pimiento- vinculados a las situaciones de pobreza rural, presentan una evolución dispar, relacionada con situaciones particulares para cada cultivo. A pesar de su particularidad, existe un elemento común en los tres cultivos: la permanencia de regímenes de subsidio y de programas de asistencia social que influyeron en los ingresos de productores o asalariados vinculados a los mismos.

Catalogando las políticas en cuanto al ajuste interno, se encuentra que Argentina experimentó, entre 1985 y 1987, un modelo de ajuste o estabilización *heterodoxo*, que presenta grandes diferencias con el ajuste ortodoxo al que usualmente se hace referencia en estos casos. Bajo dicho modelo -*Plan Austral*- se experimentó un crecimiento de la actividad económica y un aumento en los salarios reales. No hubo una reducción sustancial del gasto público ni tampoco una política monetaria de restricción de oferta. Por el contrario, entre las acciones desarrolladas se contó con diversos programas que intentaron mejorar la distribución de ingresos, aunque con un enfoque asistencial. Entre ellos pueden citarse: el Programa Alimentario Nacional (PAN), el fortalecimiento del programa de comedores escolares, el programa materno-infantil, la incorporación de los pequeños productores algodoneros a los subsidios familiares y beneficios previsionales que, hasta entonces, percibían solamente los asalariados.

El viraje de las políticas hacia un modelo más ortodoxo, a partir de 1988, unido a las sucesivas crisis hiperinflacionarias de junio y diciembre de 1989, determinaron la reducción o eliminación de algunos de estos programas, y la consiguiente caída en los beneficios percibidos. Es así como desde 1988, pero más intensamente en 1989, la economía argentina, tanto a nivel urbano como rural, comienza a sufrir las consecuencias *clásicas* del ajuste.

En este proceso el sector rural no agropecuario no jugó un rol de importancia, precisamente porque en los años del *Plan Austral* no se da la necesidad generalizada de buscar alternativas de empleo y, en los últimos años, el empleo no agropecuario es afectado por la recesión general, por lo que con mayor razón, no ofrece una opción a las actividades agropecuarias.

La estimación de los efectos de estas variables sobre los pobres rurales, se realizó considerando, conjuntamente, los ingresos obtenidos por los cultivos de renta, el valor del autoconsumo, los salarios y los subsidios provenientes de los sistemas de previsión social y de los programas alimentarios. De las estimaciones realizadas, se concluyó que, para el conjunto de los casos considerados en el período 1983-1987, el cual coincide con la asunción del gobierno democrático y la posterior aplicación del *Plan Austral*, los niveles de ingresos totales y de poder adquisitivo son superiores a los dos extremos de la década.

Del análisis comparativo de los casos surge que los asalariados vieron disminuidos sus ingresos más que los campesinos, especialmente al final de la década. Dentro de la categoría de los asalariados resulta más crítica la situación de los transitorios, al no percibir a lo largo de la década, ningún beneficio social salvo el PAN. Sin embargo, los trabajadores efectivos, en mejor situación relativa a partir de 1988, dejan de cubrir con sus ingresos los gastos de alimentación básica.

En el caso de los campesinos, la comparación permite observar el peso que adquieren los subsidios entre los productores tabacalero-algodoneros que, recién a partir de 1985, cuando incorporan el algodón y comienzan a percibir el subsidio familiar (CASFEC), pueden satisfacer las necesidades alimentarias. Este subsidio permite que en 1988 tengan ingresos mayores que los pimentoneros salteños.

El análisis de los casos planteados muestra la gran importancia que durante la década y, particularmente en el subperíodo 1983-1987, han tenido los diversos regímenes de subsidio, superando el impacto que podría derivarse de la evolución del precio de los cultivos. Estos subsidios han incluido tanto regímenes vinculados a los productos, como programas asistenciales asimilables a un modelo clásico de intervención estatal.

Se desprende del análisis que no ha existido un impacto diferencial del ajuste en razón del carácter *de exportación* o de *no exportación* de los bienes producidos, ya que el impacto de los subsidios ha superado al que pudo derivarse de la evolución de los mercados. En cambio, es notoria la diferencia surgida entre los asalariados permanentes y transitorios. Estos últimos, por la precariedad del vínculo laboral, no perciben subsidios familiares; y los niños no acceden a los comedores escolares, por el carácter migrante del ciclo ocupacional de sus padres.

A partir de 1988, con el abandono del programa de ajuste interno heterodoxo, y la aplicación de medidas de mayor restricción monetaria y del gasto público -y como consecuencia de los programas asistenciales-, se verifica un deterioro de los ingresos de los campesinos y asalariados, tanto en concepto de ingresos por cultivos o salarios, como de los beneficios sociales. Los ingresos percibidos por todo concepto, no cubren el costo de la canasta básica de alimentación; retornando así, a los niveles iniciales de la década y llevando a los participantes de los cuatro casos considerados a situaciones de pobreza extrema.

El análisis de estos casos es demostrativo de la heterogeneidad del conjunto de la pobreza rural, que incluso se verifica al interior de los subsectores analizados (campesinos y asalariados).

La experiencia de la década y el análisis realizado indican que, un universo con ese nivel de complejidad, no puede ser atendido con políticas sectoriales, sino que requiere de políticas diferenciadas y la consideración de la microrregión como unidad mínima de planificación.

Sólo ello permitirá enfrentar adecuadamente su situación actual y atender las aceleradas modificaciones de los últimos años, que intensifican la apertura de la economía, la desregulación de los mercados y los procesos de integración subregional. También posibilitará definir un proceso de modernización que contemple la idea de inclusión o equidad. Esto último se refiere tanto a grupos o sectores sociales que presentan situaciones de discriminación y/o riesgo en los escenarios actuales, como en los senderos de evolución posibles, entre los que se destaca el tema de la sostenibilidad ambiental (la equidad intergeneracional).

El tema de las políticas diferenciadas y la planificación microrregional remite a asuntos tales como la democratización, la modernización productiva, la reforma del Estado, la internacionalización de la economía y la conformación de nuevos bloques económicos, el cuestionamiento de la sociedad de consumo desde una perspectiva ambiental y el debate público en relación con los fenómenos de discriminación, entre otros. Estas variables son importantes para articular políticas diferenciadas, integradas, descentralizadas y participativas.

Por ello se convierten en recomendaciones para futuras investigaciones que aporten a la definición de medidas adecuadas, para lograr el objetivo de una modernización inclusiva y democrática del sector rural argentino.

**BIBLIOGRAFIA**

1. AGUIRRE, PATRICIA M. 1990. "Impacto de la hiperinflación en la alimentación de los sectores populares". Documento N° 2, FUCADE, Buenos Aires, Argentina.
2. ————— 1991. "El P.A.N.: Programa Alimentario Nacional. Descripción de su funcionamiento y análisis de cobertura", en Boletín Techint, Buenos Aires, Argentina (en prensa).
3. ALTIMIR, OSCAR. 1990. "Desarrollo, crisis y equidad". Revista de la CEPAL, No. 40, Santiago de Chile.
4. AMORES, ENRIQUE *et al.* 1990. "Tipificación y caracterización de los establecimientos tabacaleros de la Provincia de Corrientes", Convenio IICA/SSAGyP, Buenos Aires, Argentina.
5. APARICIO, SUSANA. 1985. "Evidencias e interrogantes acerca de las transformaciones sociales en la zona extrapampeana", CEIL, Buenos Aires, Argentina, (mimeo).
6. ARCHETTI, EDUARDO Y STOLLEN, KRISTI. 1975. "Explotación familiar y acumulación de capital en el campo argentino". Edic. Siglo XXI, Buenos Aires, Argentina.
7. BANCO CENTRAL DE LA REPUBLICA ARGENTINA (BCRA). "Memorias Anuales", Buenos Aires.
8. BASCO, MERCEDES Y RODRIGUEZ SANCHEZ, CARLOS. 1978. "El minifundio en la Argentina" (primera parte). Documento ESR 111/78, SEAG, Buenos Aires.
9. BASCO, MERCEDES *et al.* 1981. "Esquema conceptual y metodología para el estudio de tipos de establecimientos agropecuarios con énfasis en el minifundio. El minifundio en la Argentina" (segunda parte), Documento ESR/137, SEAG, Buenos Aires.
10. BASCO, MERCEDES Y ALVAREZ, GUSTAVO. 1988. "Los proyectos locales y la tecnología apropiada: estudio de caso del Programa de

- apoyo a pequeños productores de Cachi". IICA, Buenos Aires, (mimeo).
11. BASCO, MERCEDES. 1990. "Para un desarrollo rural posible en la Argentina", IICA, Buenos Aires.
  12. BENENCIA, ROBERTO. 1988. "El cultivo del tabaco", INDES/CEIL, Buenos Aires, (mimeo).
  13. BORRO, M. *et al.* 1989. "Tipos de trabajadores y mercado laboral en la producción de tabaco Virginia en la Provincia de Jujuy", SSAGyP, Grupo de Sociología Rural, Buenos Aires.
  14. CALDERON, FERNANDO; CHIRIBOGA, MANUEL Y PIÑEIRO, DIEGO. 1991. "Hacia una modernización democrática e incluyente del agro Latinoamericano". IICA, (mimeo).
  15. CATANIA, MONICA Y CARBALLO, CARLOS. 1985. "La actividad tabacalera en Argentina a partir de la década de 1970", Estudios de Investigación 2, CEDEL, Buenos Aires.
  16. CEPAL. 1989. "Hacia un desarrollo sostenido en América Latina y el Caribe: restricciones y requisitos", Cuadernos de la CEPAL, Santiago de Chile.
  17. \_\_\_\_\_ 1989. "Nota sobre la evolución de la economía argentina en 1988". Documento de Trabajo No. 31, Buenos Aires.
  18. \_\_\_\_\_ 1990. "Nota sobre la evolución de la economía argentina en 1989". Documento de Trabajo No. 37, Buenos Aires.
  19. CHIRIBOGA, MANUEL Y PLAZA, ORLANDO. 1990. "Políticas diferenciadas para el desarrollo rural". En: Seminario taller políticas diferenciadas para el desarrollo rural en el área sur. IICA/INDAP, Santiago, Chile.
  20. DAGNINO PASTORE, JOSE M. 1990. "Crónicas económicas. Argentina, 1969-1988". Editorial Crespillo, Buenos Aires.

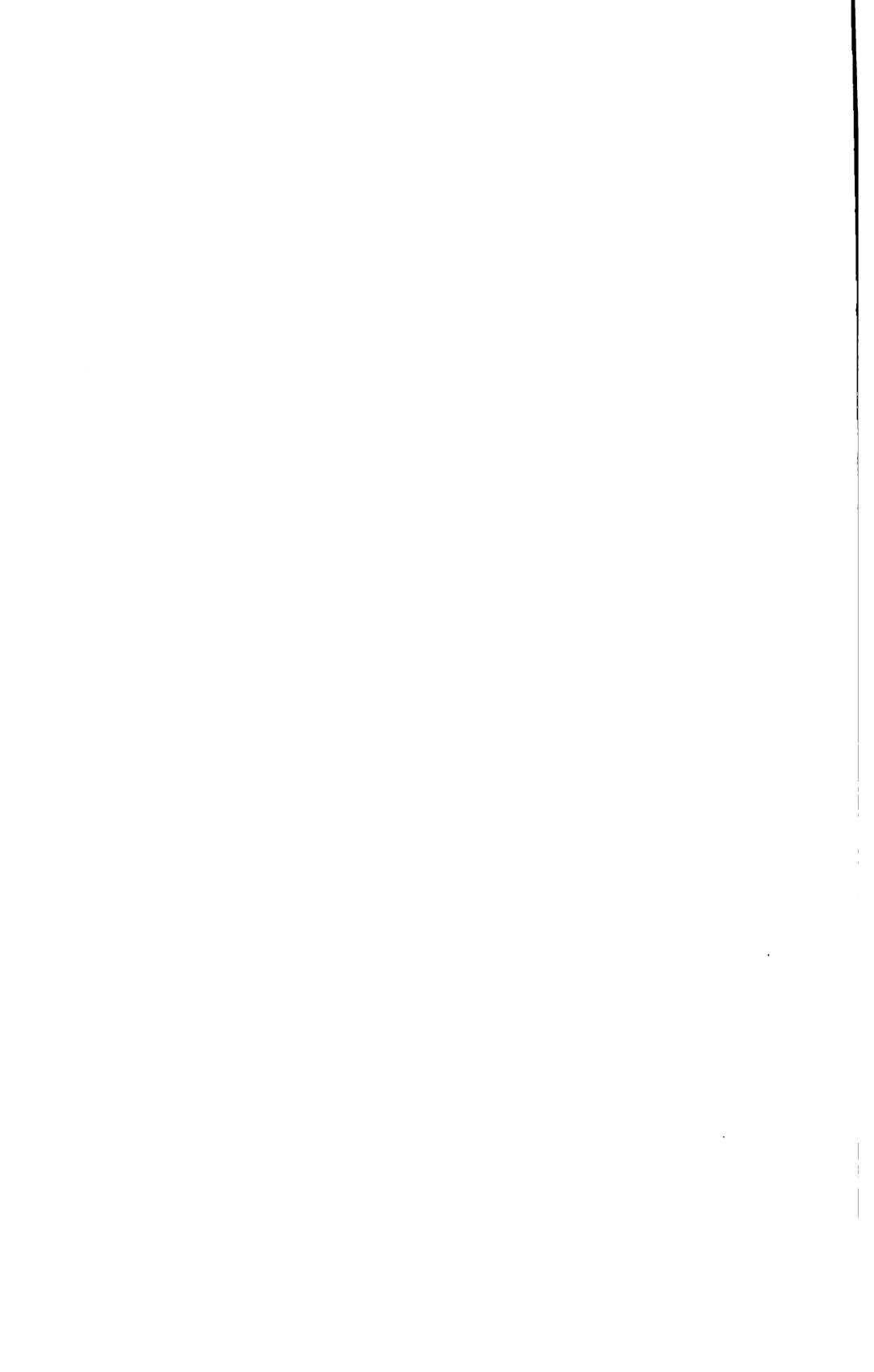
21. DE JANVRY, ALAIN *et al.* 1988. "Desarrollo rural: una evaluación y elementos para una propuesta". Documento de Trabajo, IICA, San José, Costa Rica.
22. DIAZ BONILLA, EUGENIO. 1990. "Ajuste, el sector agropecuario y los pequeños productores en América Latina", documento presentado en el seminario "Políticas diferenciadas para el desarrollo rural en el Area Sur", Santiago de Chile (mimeo).
23. FANFANI, EMILIO. 1987. "Políticas de asistencia y promoción social en la Argentina", Boletín Informativo TECHINT, No. 248, Buenos Aires.
24. FLOOD, CARLOS. 1982. "Diagnóstico social de los minifundios de la Provincia de Formosa", CFI, 3 tomos, Buenos Aires.
25. FORNI, FLOREAL *et al.* 1982. "Condiciones de trabajo y de vida de los trabajadores temporeros agropecuarios en la Argentina", CEIL-CONICET, Buenos Aires.
26. FORNI, FLOREAL Y BENENCIA, ROBERTO. 1983. "Evolución y estructura del empleo agropecuario en la Argentina y su relación con los procesos poblacionales (1914-1969)", CEIL, Buenos Aires (mimeo).
27. FOTI, MARIA DEL PILAR. "Proyecto de apoyo a la incorporación de la mujer en el programa de desarrollo rural de la Región Noroeste". En: *Mujer y modernización agropecuaria: Balance, perspectivas y estrategias*.
28. FUNDACION DE INVESTIGACIONES ECONOMICAS LATINOAMERICANAS (FIEL). 1991. "Indicadores de coyuntura". Capítulo 7. San José, Costa Rica, IICA. Buenos Aires, mensual.
29. GARRAMON, CARLOS *et al.* 1988. "Ajuste macroeconómico y sector agropecuario en América Latina", IICA, Buenos Aires.
30. GATO, FRANCISCO y QUINTAR, AIDA. 1985. "Principales consecuencias socioeconómicas de la división regional de la actividad agrícola", Documento de Trabajo 17, CEPAL, Buenos Aires.

31. IICA. 1987. "Los Programas de Ajuste Estructural y Sectorial. Alcances para la Reactivación y Desarrollo de la Agricultura". Serie de Documentos de Programas N° 1, San José, Costa Rica.
32. \_\_\_\_\_ 1988. "América Latina y el Caribe. Estrategia para fortalecer la participación de la economía campesina en la reactivación y el desarrollo del sector agropecuario", Documento de Trabajo, Programa III, San José, Costa Rica.
33. \_\_\_\_\_ 1989. "La economía campesina en la reactivación y el desarrollo agropecuario", Serie de Documentos de Programas No. 10, San José, Costa Rica.
34. INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICA Y CENSOS (INDEC). 1984. "La pobreza en la Argentina", Estudios INDEC, Buenos Aires.
35. INTA/IESR. 1989. "Análisis económico de aspectos relevantes de la actividad tabacalera", Documento de Investigación No. 5, Buenos Aires.
36. MANZANAL, MABEL. 1986. "El deterioro regional: una manifestación en la producción tabacalera correntina. 1976-1981", en Desarrollo Económico, Vol.26, No. 03, IDES, Buenos Aires.
37. \_\_\_\_\_ 1987. "Pobreza y marginalidad en el agro argentino. La producción agrícola y su comercialización en Cachi, Salta", Cuadernos del CEUR 20, CEUR, Buenos Aires.
38. \_\_\_\_\_ 1989. "La situación ocupacional de los productores minifundistas en la Argentina", Documento de Trabajo No. 30, PNUD/OIT, Buenos Aires.
39. MANZANAL, MABEL Y ROFMAN, ALEJANDRO. 1989. "Las economías regionales de la Argentina. Crisis y políticas de desarrollo", CEUR/Centro Editor de América Latina, Buenos Aires.
40. MASSAD, CARLOS. 1990. "Los acontecimientos externos, las políticas internas y el ajuste estructural en América Latina", en Seminario Fundación Esquel, Montevideo.

41. MINISTERIO DE ECONOMIA. PRONATASS. 1991. "Evaluación de la Eficiencia y la Equidad del Gasto Público en los Sectores Sociales" 2, Buenos Aires.
42. MINISTERIO DE ECONOMIA. SECRETARIA DE HACIENDA. 1988. "Sector público. Esquema de ahorro-inversión-financiamiento 1961-1986". Buenos Aires.
43. MURMIS, MIGUEL. 1988. "Tipología de pequeños productores campesinos en América Latina", en PIÑEIRO, M. y LLOVET, I., Transición tecnológica y diferenciación social, IICA, Costa Rica.
44. NEIMAN, GUILLERMO. 1981. "La ocupación en las explotaciones minifundistas: un intento de definición del subempleo rural", CEIL, Buenos Aires (mimeo).
45. OBSCHATKO, EDITH S. DE. 1990. "Diagnóstico sectorial agropecuario", IICA/SSAGyP, Buenos Aires.
46. PINSTRUP-ANDERSEN, PER. 1990. "Macroeconomic policy reforms, poverty and nutrition: analytic methodologies", CFNPP Monograph 3, Ithaca, New York.
47. REBORATTI, CARLOS. 1976. "Migración estacional en el noroeste y su repercusión en la estructura agraria", en Demografía y Economía, Vol. X, No. 2, México.
48. REBORATTI, CARLOS Y SABALAIN, CRISTINA. 1980. "Vendimia, zafra y alzada: migraciones estacionales en la Argentina", CENEP, Buenos Aires.
49. REBORATTI, CARLOS *et al.* 1987. "Población, estructura agraria y medio ambiente en el sur de Salta", CENEP, Buenos Aires, (mimeo).
50. RECA, LUCIO Y KATZ, LUIS. "Procesos de ajuste y políticas agropecuaria y alimentaria: algunas reflexiones sobre la experiencia argentina", en Garramon, Carlos *et al.*, Ajuste macroeconómico y sector agropecuario en América Latina, *op. cit.*

51. REISES, JUANA. 1989. "Evolución histórica de los ingresos y egresos del FET en el período 1970/1988", Proyecto de Reordenamiento de las Areas Tabacaleras, Documento de Discusión Interna, Buenos Aires.
52. RODRIGUEZ SANCHEZ, CARLOS A. 1987. "Transformaciones económicas y sociales en el campo argentino", Documento ESR 145/87, SAGyP, Buenos Aires.
53. ROMAN y ABBRUZZESE. 1990. "Política arancelaria en el sector agropecuario", SSAGyP, Documento del Programa PNUD 86 RO1, Buenos Aires.
54. SCHMALENBERGER, MONICA. 1987. "Identificación de la población potencialmente beneficiaria de programas de desarrollo rural en el noroeste de la República Argentina", IICA, Buenos Aires.
55. SCHYDLOWSKY, DANIEL. 1990. "Políticas macroeconómicas: en busca de una síntesis", Revista de la CEPAL, No. 40, Santiago de Chile.
56. SCOBIE, GRANT M. 1989. "Macroeconomic adjustment and the poor: toward a research strategy", CFNPP Monograph 1, Ithaca, New York.
57. SSAGyP. 1990. "Indicadores económicos de coyuntura", No. 1, Buenos Aires.
58. TSAKOUMAGKOS, PEDRO. 1986. "Sobre la descomposición del campesinado en la Argentina", Buenos Aires (mimeo).
59. TRIGO, EDUARDO *et al.* 1991. "Bases para una estrategia de desarrollo agropecuario sostenido". Versión preliminar para discusión. San José, Costa Rica, IICA.
60. VUSCOVIC BRAVO, PEDRO. 1988. "Políticas macroeconómicas y desarrollo rural en América Latina". PROCAPLAN, Buenos Aires.

## **ANEXO ESTADISTICO**



Cuadro N° 1.a EVOLUCION DE INDICADORES MACROECONOMICOS EN DISTINTOS PERIODOS DE POLITICA

Período	Produc.	Produc.	Produc.	Invers.	Saldo	Balanza de Pagos		Términos	
	Bruto Interno	Bruto Agrop.	Bruto I. Manuf.			Bruta Interna	Comerc.		Export.
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)
1 mar 81-jun 82	10224.2	1260.0	1974.2	1835.3	407.4	2334.0	1926.6	-645.8	115.8
2 jun 82-dic 83	10161.4	1388.0	2068.7	1596.6	653.3	1824.0	1170.7	-701.7	100.3
3 dic 83-jun 85	10480.5	1240.6	2122.8	1218.3	998.7	2080.1	1081.4	-497.3	100.6
4 jun 85-abr 86	10194.3	1367.8	2082.7	1096.3	901.5	1845.1	943.7	-387.7	91.6
5 abr 86-oct 86	10803.3	1345.6	2314.6	1183.0	511.9	1779.8	1267.9	-685.3	80.1
6 oct 86-oct 87	10944.0	1370.1	2272.8	1427.9	135.4	1590.1	1454.7	-1059.5	69.4
7 oct 87-ago 88	10796.3	1322.5	2160.3	1378.3	888.6	2230.9	1342.3	-409.7	73.1
8 ago 88-feb 89	10157.0	1405.3	1985.8	1088.0	1048.3	2279.8	1231.5	-593.0	77.8
9 feb 89-jun 89	9869.0	1151.9	1903.2	790.3	1511.9	2545.8	1033.9	-64.0	76.1
10 jun 89-dic 89	10131.5	1469.0	1901.9	811.5	1414.6	2413.7	999.1	-192.5	73.8

Nota: Los valores de las variables son promedios trimestrales. Abarcan los trimestres de vigencia de las políticas. En caso de no coincidir exactamente, incluyen el trimestre de finalización del período en el cual cambia la política. Los trimestres considerados para cada período son: 1: 1981 (2, 3 y 4), 82 (1 y 2); 2: 82 (3 y 4), 83 (año); 3: 84 (año), 85 (1 y 2); 4: 85 (3 y 4), 86 (1); 5: 86 (2, 3 y 4); 6: 87 (año); 7: 88 (1, 2 y 3); 8: 88 (4), 89 (1); 9: 89 (2); 10: 89 (3 y 4).

Fuentes y Unidades:

(1)(2)(3)(4): BCRA. Australes a precios de 1970. PBI a precios de mercado.

PBA a costo de factores, incluye pecuario. Exc. silvicultura, pesca, caza y construcciones agropecuarias. PBI Industria Manufacturera.

(5)(6)(7): INDEC. Millones de dólares corrientes.

(8): BCRA. Millones de dólares corrientes. Saldo del balance comercial, servicios reales y financieros.

(9): CEPAL BS.-AS., sobre INDEC, BCRA y otras fuentes. Export/Import. Índice 1970=100.

Cuadro N° 1.b EVOLUCION DE INDICADORES MACROECONOMICOS EN DISTINTOS PERIODOS DE POLITICA

Período	INDICES DE PRECIOS		TIPO DE CAMBIO		M1	Salario Mensual (16)	TASA INTERES ACTIVA	
	Mayorista (10)	Consumidor General (11)	Oficial (12)	Paralelo (13)			Nominal (17)	Real (18)
			Variaciones porcentuales		(15)		Equivalente mensual	
1 mar 81-jun 82	9.9	7.3	12.9	13.6	7.3	5.5	9.5	-1.2
2 jun 82-dic 83	16.0	14.2	17.6	22.8	11.8	17.0	13.7	-0.3
3 dic 83-jun 85	24.8	23.8	25.2	24.7	20.0	22.1	23.5	0.9
4 jun 85-abr 86	0.6	3.1	1.3	1.5	11.7	2.4	6.0	14.6
5 abr 86-oct 86	5.0	5.8	5.1	6.3	4.8	6.5	6.5	1.2
6 oct 86-oct 87	9.0	8.8	9.5	9.3	7.8	7.7	10.3	0.7
7 oct 87-ago 88	18.6	16.6	16.2	13.8	12.4	16.6	15.5	-1.8
8 ago 88-feb 89	8.0	9.5	7.0	20.2	12.9	10.2	13.4	-1.6
9 feb 89-jun 89	96.1	72.2	108.6	113.8	48.3	58.9	107.2	-15.2
10 jun 89-dic 89	33.2	40.6	33.6	22.1	47.8	41.7	19.5	1.4

Nota: *idem.* nota cuadro N° 1.a.

Fuentes y Unidades:

(10)(11): CEPAL BS.AS. sobre INDEC. Son promedios de tasas equivalentes mensuales entre los meses finales de cada período.

(12)(13): CEPAL BS.AS. S/BCRA. El tipo de cambio oficial es un tipo de cambio medio del comercio exterior, obtenido como promedio simple de la tasa que rige para la liquidación de las importaciones y de un tipo de cambio para exportaciones que, a su vez, surge de un promedio ponderado (sobre la base de las exportaciones de 1983) de la tasa efectiva de liquidación de exportaciones primarias y la del resto de exportaciones.

(14): CEPAL BS.AS. s/INDEC, SIGEP y otras fuentes.

(15): CEPAL BS.AS. s/BCRA. Circulación monetaria fuera de las entidades financieras, más depósitos de particulares en cuentas corrientes. Variación de promedios de saldos a fin de mes, desestacionalizados.

(16): CEPAL BS.AS. Salarios básicos, horas extras, premios y bonificaciones, por obrero, en la industria.

(17)(18): CEPAL BS.AS. s/BCRA. Tasa equivalente mensual activa para el segmento libre, nominal y real en relación con el Índice de Precios Mayoristas.

## Cuadro N° 1.c

EVOLUCION DE INDICADORES MACROECONOMICOS  
EN DISTINTOS PERIODOS DE POLÍTICA

PERIODO	INDUSTRIA MANUFACTURERA		Tasa de subempleo abierto
	Salario real mensual	Obreros ocupados	
	(19)	(20)	
1 mar 81-jun 82	86.0	75.0	5.9
2 jun 82-dic 83	89.9	73.1	6.2
3 dic 83-jun 85	110.8	78.0	6.8
4 jun 85-abr 86	106.2	72.5	7.4
5 abr 86-oct 86	116.9	70.6	7.5
6 oct 86-oct 87	101.0	71.0	8.4
7 oct 87-ago 88	92.5	72.2	8.7
8 ago 88-feb 89	94.5	70.5	8.5
9 feb 89-jun 89	56.9	66.3	9.3
10 jun 89-dic 89	70.4	62.7	8.5

Nota: *Idem.* Cuadro N° 1.a

## Fuentes y Unidades:

- (19): CEPAL Bs.As. sobre INDEC. Salario mensual deflactado por consumidor en ese mes y el siguiente. Índice Base 1983=100
- (20): INDEC. Índice de obreros ocupados en grandes establecimientos industriales.
- (21): INDEC. Proporción de población asalariada que trabajó menos de 35 horas la semana de la encuesta y deseaba trabajar más horas, en áreas urbanas de tamaño medio y grande.

Cuadro N° 2. CANTIDAD, SUPERFICIE TOTAL Y CULTIVADA DE PREDIOS CAMPEÑINOS EN EL NORTE ARGENTINO (en Has. y %)

Provincias	Cant. de Predios	%	Sup. Total	%	Sup. Cult.	%
<b>NOROESTE</b>						
Tucumán	12979	67.3	91777	5.2	72352	19.9
Santiago del Estero	14719	48.7	193646	2.2	44995	14.8
Salta	2980	32.5	19816	0.2	13514	6.4
Jujuy	3315	37.9	21254	0.7	9890	10.8
Catamarca	7305	70.8	33802	0.9	115093	32.1
La Rioja	6619	69.3	24752	0.7	10204	25.3
<b>NORESTE</b>						
Chaco	12319	46.5	418881	6.9	387491	44.4
Formosa	9551	72.7	189181	3.3	72356	44.6
Misiones	19017	65.3	304330	15.0	115315	37.4
Corrientes	19798	76.6	428572	5.7	96775	33.5

Fuente: Elaboración propia a partir de Basco, M. *et al.* (1978) y Tsakoumagkos, P. (1986).

Cuadro N° 3. TIPOS DE CAMBIO y TERMINOS DE INTERCAMBIO

AÑO	TIPOS DE CAMBIO					Términos de Intercambio del Comercio Exterior <sup>1/</sup>
	Comerc.	Paralelo	Export. Agropec.	Export. Indust.	Importación	
1980	91	69	90	90	91	1.18
1981	100	100	100	100	100	1.25
1982	138	164	120	128	137	1.05
1983	153	170	124	143	153	1.02
1984	141	159	114	130	141	1.10
1985	166	154	130	141	165	0.95
1986	159	136	133	140	159	0.81
1987	164	161	148	152	161	0.69
1988	137	135	134	134	147	0.74
1989	160	194	120	133	166	0.74

Fuente: CEPAL, Buenos Aires (1990).

<sup>1/</sup> Precios de importaciones/exportaciones base 1970 = 100.

**Cuadro N° 4. GASTOS, INGRESOS Y DEFICIT FISCAL  
GASTO PUBLICO EN AGRICULTURA**

Año	Gasto Público	Ingresos Públicos (1)	Déficit Fiscal	Gasto Público en Agricultura <sup>2</sup> (mill US\$)	G. Público (%)
1980	1168.2	692.3	475.9	667.0	3.0
1981	1410.2	657.0	753.2	378.5	2.6
1982	1270.2	670.7	599.5	139.9	2.3
1983	1926.8	709.3	1217.5	192.5	1.7
1984	1437.6	658.3	779.4	232.1	1.9
1985	1889.7	1103.4	786.3	240.8	1.8
1986	1737.7	1382.6	355.1	n.d.	n.d.
1987	1607.1	1200.2	406.9	n.d.	n.d.
1988	899.0	608.3	290.7	n.d.	n.d.
1989	916.2	648.9	267.3	n.d.	n.d.

<sup>1</sup>: Tesorería General de la Nación. En australes a precios de 1970.

<sup>2</sup>: Regunaga y Meinville (1990).

**Cuadro N° 5. INDICADORES DE GASTOS NACIONALES EN PROGRAMAS  
DE ASISTENCIA SOCIAL (en millones de US\$)**

AÑO	Comedores Escolares	Programa PAN	Area Menor y Familia
1980	35.00	—	68.22
1981	19.23	—	61.12
1982	14.76	—	47.94
1983	28.94	—	74.40
1984	69.31	82.71	82.80
1985	48.49	145.76	n.d.
1986	65.04	145.54	n.d.
1987	n.d.	191.86	n.d.
1988	n.d.	152.48	n.d.
1989	n.d.	—	n.d.

Fuente: Secretaría de Promoción Social.

Cuadro N° 6

## INGRESOS DE ASALARIADOS EFECTIVOS DE TABACO VIRGINIA EN JUJUY

Año	Salari. y Jornales	% Ing. por Salarios	CASFEC	% Ing. por CASFEC	Caja PAN	% Ing. por PAN	Subsidio Comedor Escolar	% Ing. por Comedor	% Ing. por Comedor	Ing. Total	Relación Canasta/ Ingresos
1980	0.719	58.014	0.393	31.695			0.128	10.291		1.239	0.699
1981	0.597	62.297	0.298	31.030			0.064	6.673		0.959	0.904
1982	0.439	35.149	0.762	60.985			0.048	3.866		1.250	0.694
1983	0.833	70.029	0.292	24.559			0.064	5.412		1.190	0.729
1984	1.037	74.030	0.237	16.927			0.127	9.043		1.400	0.619
1985	0.969	63.157	0.273	17.821	0.163	10.613	0.129	8.408		1.534	0.565
1986	0.956	62.436	0.309	20.189	0.146	9.537	0.120	7.837		1.532	0.566
1987	0.781	56.988	0.343	24.993	0.133	9.726	0.114	8.294		1.371	0.632
1988	0.509	64.318	0.131	16.588	0.045	5.625	0.107	13.469		0.791	1.095
1989	0.499	63.968	0.125	16.001	0.011	1.436	0.145	18.595		0.780	1.112

Fuente: Elaboración propia con base en datos de SSAGyP, INDEC, CASFEC, MSyAS y Aguirre, P. Precios en Australes de 1981, deflactados por Índice de Precios al Consumidor Pobre.

Cuadro N° 7

**INGRESOS DE ASALARIADOS TRANSITORIOS  
DE TABACO VIRGINIA EN JUJUY**

Año	Salarios y jornales	% Ing. por salario	Caja PAN	% Ing. por caja PAN	Ingresos totales	Relación canasta/ ingresos
1980	0.744	100.000			0.744	1.164
1981	0.618	100.000			0.618	1.402
1982	0.454	100.000			0.454	1.907
1983	0.862	100.000			0.862	1.005
1984	1.073	100.000			1.073	0.808
1985	0.996	85.518	0.169	14.482	1.165	0.744
1986	0.990	87.136	0.146	12.864	1.136	0.763
1987	0.808	85.842	0.133	14.158	0.942	0.920
1988	0.527	92.206	0.045	7.794	0.571	1.517
1989	0.516	97.878	0.011	2.122	0.527	1.643

Fuente: Elaboración propia con base en datos de SSAGyP, INDEC, CASFEC, MSyAS y Aguirre, P.  
Precios en Australes de 1981, deflactados por IPCPR. Canasta pobres rurales.

Cuadro N° 8

## INGRESOS PRODUCTOR TABACALERO DE CORRIENTES

Año	Tabaco	% Ingr. por Tabaco	Algodón	% Ingr. por Algod. Algod.	Autocon.	% Ingr. por Autocon. Autocon.	Caja PAN	% Ingr. por PAN PAN	Subsidio por Comedor por Fam. Com. Esc.	% Ingr. por CASFEC CASFEC	Ingr. Total	Relación Canasta/ Ingresos
1980	0.372	50.749	0.233	31.793	0.128	17.459	0.733	1.181				
1981	0.379	59.487	0.194	30.467	0.064	10.046	0.637	1.359				
1982	0.275	54.796	0.179	35.654	0.048	9.550	0.503	1.723				
1983	0.559	65.084	0.236	27.460	0.064	7.456	0.858	1.009				
1984	0.374	51.101	0.231	31.545	0.127	17.354	0.732	1.183				
1985	0.520	39.542	0.037	2.792	0.160	12.179	0.163	9.804	0.307	23.312	1.316	0.658
1986	0.529	35.611	0.103	6.935	0.234	15.763	0.146	8.074	0.354	23.786	1.486	0.583
1987	0.592	34.599	0.219	12.834	0.263	15.384	0.133	7.796	0.389	22.721	1.710	0.506
1988	0.271	34.214	0.091	11.487	0.117	14.805	0.045	5.620	0.161	20.365	0.792	1.093

Fuente: *Idem.* cuadro N° 6.

Precios en Australes de 1981, deflactados por IPCPR.

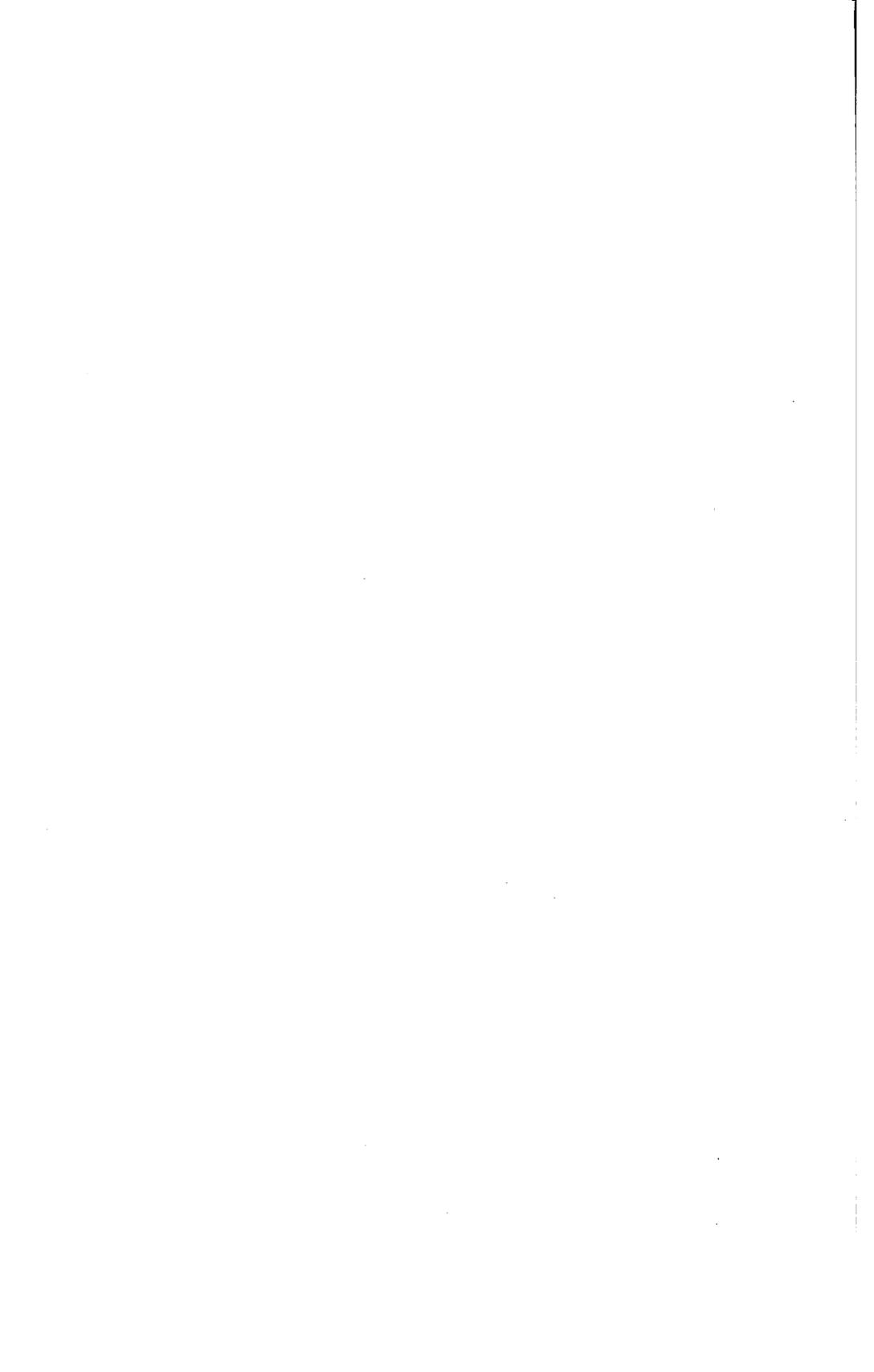
Cuadro N° 9

## INGRESOS PRODUCTOR DE PIMIENTO PARA PIMENTON. CACHI, SALTA.

Año	Pimiento	% Ingr. por Pimiento	Autocons.	% Ingr. por Autocons.	Caja PAN	% Ingr. por PAN	Subsidio Comedor por Fam.	% Ingr. por Comedor	Ingreso Total	Relación Canasta/ Ingresos
1980	0.425	54.096	0.233	29.673			0.128	16.231	0.786	1.103
1981	0.419	61.886	0.194	28.663			0.064	9.451	0.677	1.280
1982	0.642	73.836	0.179	20.608			0.048	5.556	0.870	0.996
1983	1.260	80.763	0.236	15.110			0.064	4.127	1.560	0.556
1984	1.034	74.305	0.231	16.593			0.127	9.102	1.391	0.623
1985	0.764	62.840	0.160	13.174	0.163	13.383	0.129	10.602	1.216	0.713
1986	0.768	60.539	0.234	18.474	0.146	11.520	0.120	9.467	1.268	0.684
1987	0.803	61.153	0.263	20.036	0.133	10.153	0.114	8.658	1.313	0.660
1988	0.375	58.284	0.117	18.229	0.045	6.920	0.107	16.568	0.643	1.347

Fuente: Ídem. cuadro N° 6

Precios en Australes de 1981, deflacionados por el IPCR.

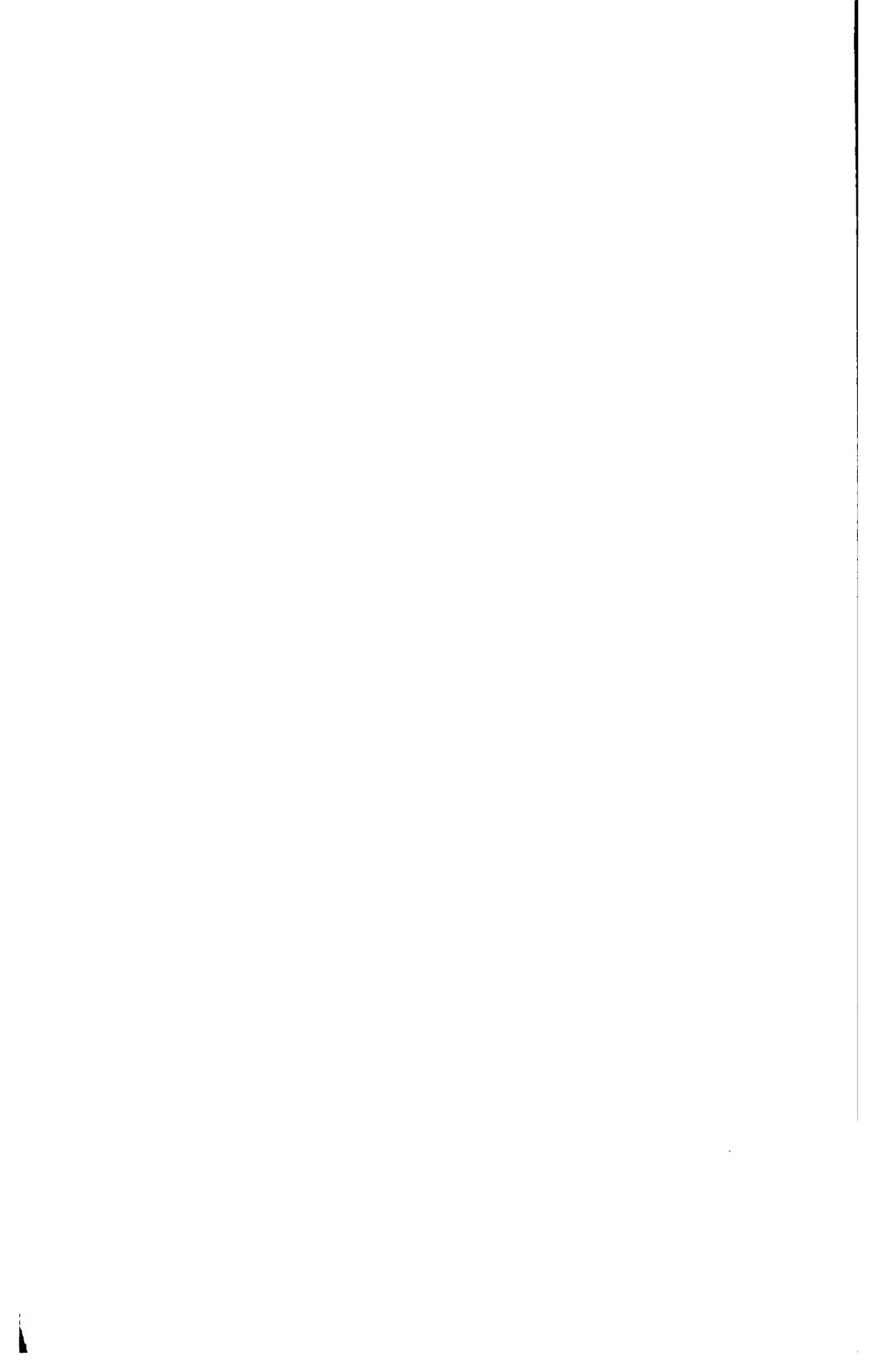


## **CAPITULO III**

### **4/ AJUSTE MACROECONOMICO Y POBREZA RURAL:**

#### **EL CASO DE BOLIVIA**

**Gonzalo Chávez Alvarez**



## INTRODUCCION

Han transcurrido más de cinco años desde la implementación de la Nueva Política Económica (NPE), idea-fuerza con que nació el programa de ajuste boliviano, y los éxitos alcanzados en materia de control de la inflación son innegables. Entre tanto, el crecimiento económico -base segura para la estabilidad de largo plazo- no ha retornado a Bolivia.

El programa de estabilización se sustentó en tres pilares: el *shock* antinflacionario, la liberación interna y externa de la economía y el reordenamiento del sector estatal. Las metas básicas fueron la obtención de la estabilidad y la implementación de un modelo económico sustentado en el mercado.

En diversas oportunidades se han resaltado los costos sociales que habría tenido el ajuste económico boliviano. Sin embargo, hasta ahora no se había hecho una referencia explícita del impacto que tuvo sobre los pobres del ámbito rural.

Este trabajo intenta llenar esta laguna, ya que tiene como objetivo central, aproximarse a la evolución de los ingresos y las condiciones de vida de la población agrícola pobre. Debemos indagar cuáles fueron los canales a través de los cuales los desajustes macroeconómicos y el plan de estabilización afectaron la mortalidad infantil y el acceso a la salud y educación en el campo.

La liberación de la economía ha generado una nueva estructura de precios relativos, que debería dar lugar a una asignación de recursos y riqueza más eficiente. ¿Estos vectores de macroprecios correctos han implicado necesariamente mejores condiciones de ingresos y de vida? Subsidiariamente, cabría preguntarse si variaciones -positivas o negativas- en los ingresos de los agentes económicos agrícolas afectan las variables de bienestar en una estructura rural atrasada y donde la oferta privada o estatal de servicios de salud y educación, por ejemplo, es muy rígida. Por otra parte, si bien han transcurrido más de cinco años desde el ajuste, cabría indagar ¿cuál es la velocidad de respuesta de los indicadores sociales? ¿Todos reaccionan de la misma manera? ¿Cómo separar los impactos de la crisis de los del ajuste sobre los niveles de pobreza? El documento intenta proporcionar respuestas a estas interrogantes.

El trabajo está dividido en ocho secciones además de esta breve introducción. En la segunda sección se presentan -como telón de fondo- las características estructurales del sector agropecuario boliviano. En la tercera se recapitulan los orígenes económicos y políticos de la crisis en Bolivia. A conti-

nuación, en la cuarta sección, se realiza un análisis detallado sobre la NPE haciendo hincapié en las medidas directamente relacionadas con el sector agropecuario. La quinta incluye una descripción de la base de datos y metodología utilizadas. En la sexta se realiza una caracterización de la pobreza rural en Bolivia. La séptima sección del documento presenta los resultados empíricos del nivel macroeconómico hasta los aspectos puntuales sobre evolución de los ingresos e índices de pobreza en el área rural. Finalmente, en la octava sección, se presentan las conclusiones.

### **CARACTERISTICAS ESTRUCTURALES DEL SECTOR AGROPECUARIO**

La descripción de los rasgos estructurales del sector agropecuario boliviano tiene como objetivo, delimitar el contexto en el cual actuaron la crisis hiperinflacionaria y las políticas de ajuste en la década de los ochentas.

Las características ecológicas, socioeconómicas y productivas de la agricultura boliviana están asociadas a un mapa de la pobreza bastante heterogéneo.

El territorio boliviano está dividido en tres grandes regiones: el Altiplano que abarca el 28% del territorio nacional y comprende los departamentos de La Paz, Oruro y Potosí. Los Valles que representan el 13% de la superficie nacional y donde están ubicados los departamentos de Cochabamba, Chuquisaca y Tarija. Finalmente, el Trópico que abarca el 59% de la geografía boliviana y donde se encuentran: Santa Cruz, Beni y Pando.

Del total de superficie nacional alrededor del 3% está dedicado a actividades agrícolas, cerca del 30% está ocupado por pastos y, aproximadamente, un 51% corresponde a bosques.

Los sistemas de riego solamente alcanzan al 9% del total de superficie cultivada en el país; en el Altiplano y los Valles los porcentajes llegan al 11% y 13% respectivamente<sup>1/</sup>.

En el Altiplano habita el 49.5% de la población total y el 51.1% de la población rural; el tamaño promedio de la propiedad en la región está entre 2

---

<sup>1/</sup> Con base en informaciones del MACA (1990).

y 3 hectáreas. El Valle alberga al 27.3% del total de habitantes y al 31.7% de la población rural; la propiedad agrícola promedio está entre 5 y 10 hectáreas. En las regiones mencionadas se ubican las unidades económicas campesinas. El Trópico cuenta con el 22.7% del total de habitantes y solamente el 17% de la población rural; en la región se desarrolla ampliamente la agricultura comercial.

La agricultura campesina presenta una estructura de distribución de la tierra sumamente heterogénea, y se distingue por un nivel elevado de producción para autoconsumo y una participación intermitente y desigual en el mercado. Los niveles de incorporación técnica y de productividad son bajos y están en función de la asimilación de la mano de obra familiar. El empleo de insumos agroquímicos es modesto, dos tercios de las explotaciones más bien usan abonos orgánicos; tan sólo el 10% de las unidades campesinas, cuyas propiedades están entre una y cinco hectáreas, incorporan semillas mejoradas<sup>2/</sup>. El crédito comercial o gubernamental es sumamente escaso.

Las regiones que albergan a las economías campesinas tienen condiciones climatológicas bastante irregulares, con ciclos largos de sequías, inundaciones y heladas; además, la infraestructura de riego es escasa.

Por el contrario, la agricultura comercial se distingue por estar plenamente integrada a los circuitos mercantiles, tanto de insumos como de productos, asimismo, es sujeto privilegiado del crédito bancario. En términos generales, las unidades productivas incorporan más tecnología e insumos de origen industrial. El trabajo asalariado está bastante difundido al igual que los sistemas de riego.

Las unidades productivas campesinas (hasta 5 hectáreas) representan el 68% del total, aunque solamente controlan el 1.4% de la tierra disponible para cultivo. La agricultura comercial está ubicada, generalmente aunque no exclusivamente, en explotaciones de más de 500 hectáreas, que representan apenas el 1.8% del total de unidades productivas y ocupan el 85% del área agrícola.

La estructura fragmentada del campo, afecta con particular énfasis, los productos destinados al mercado interno (arroz, maíz, trigo y papa); el cuadro N° 1, muestra que son cultivos cuya producción proviene, en elevado porcentaje, de los minifundios. Buena parte de esta producción (40%) se destina

---

<sup>2/</sup> Con base en informaciones del MACA (1990).

al autoconsumo. No obstante esta situación, las unidades campesinas abastecen al mercado interno y contribuyen con cerca del 80% del total del valor bruto de la producción agropecuaria. En el otro extremo, la agricultura comercial sustenta su dinamismo en las exportaciones (soya, algodón y caña de azúcar), aunque existen cultivos orientados al mercado interno, como el arroz, el trigo y el maíz, los que contribuyen en los procesos de sustitución de importaciones. Pese a su emprendimiento, la agricultura comercial ha mantenido relativamente estable su participación, en torno de 20%, en el total del valor bruto de la producción del sector (ver cuadro N° 1).

La actividad pecuaria de la economía campesina es, en pequeña escala, la cría de bovinos, ovinos y camélidos y, además de contribuir al autoconsumo, constituye una importante reserva de valor y, eventualmente, una fuente de ingresos<sup>3/</sup>.

La Población Económica Activa (PEA) rural, en 1988, representaba el 36.6% de los habitantes del campo; de los cuales el 76% se encontraba ocupado estrictamente en actividades agrícolas, el resto estaba empleado en el comercio, transportes, artesanía y otros<sup>4/</sup>.

En términos generales, la producción del sector agropecuario contribuye al producto total con aproximadamente el 20%, este importante peso tendió a elevarse a lo largo de la década de los ochentas. El dinamismo de la producción agropecuaria, sin embargo, se explica más como resultado de la declinación del resto de la economía, que como aumentos substanciales de la producción del sector.

Las tasas de crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) agropecuario fluctuaron substancialmente en los años ochentas. En 1983, los desastres naturales provocaron una fuerte caída del producto del sector; en los dos años subsiguientes la producción se recuperó, contribuyendo a amortiguar la fuerte caída del PIB global.

---

<sup>3/</sup> Estimaciones para 1978, con base en el Censo de 1976, calculaban que aproximadamente el 12% de los ingresos de los campesinos provenían de la venta de animales.

<sup>4/</sup> Con base en datos de UDAPE (1989a).

Cuadro N° 1

**DISTRIBUCION DE LA PRODUCCION POR TIPO DE PRODUCTOR<sup>1/</sup>**  
**(Estructura porcentual de valores brutos de producción a precios de 1987)**

	1980-82	1986-88	1986-88
Producción campesina	77.98	76.83	78.99
Producción comercial	22.02	23.17	21.01
<b>TOTAL</b>	<b>100.00</b>	<b>100.00</b>	<b>100.00</b>

Fuente: MACA, Dirección Nacional de Estadísticas.

<sup>1/</sup> Incluye hoja de coca.

Cuadro N° 2

**PIB AGROPECUARIO Y TOTAL (1980 - 1989)**

	PIB Agrop.	PIB Total	PIB Agrop. per cápita	% Particip. PIB Agropec. en PIB Total
1976-80 <sup>1/</sup>	2.2	n.d.	n.d.	n.d.
1981	-0.9	0.9	-3.3	18.0
1982	6.9	-4.4	4.3	20.1
1983	-16.4	-6.5	-18.4	18.0
1984	22.9	-0.3	19.9	22.2
1985	9.1	-0.2	5.2	24.3
1986	-4.7	-2.9	-7.0	23.8
1987	-0.2	2.1	-2.6	23.3
1988	0.9	2.8	-1.6	22.4
1989	-3.2	2.7	-9.2	21.6
1981-89 <sup>1/</sup>	1.1	-	-1.9	n.d.

Fuente: Ministerio de Planeamiento y Coordinación, Unidad de Análisis de Política Económica, *Dossier Estadístico*, Septiembre 1989, Cuadros 1.1.2 y 1.1.3

<sup>1/</sup> Promedios anuales.

Después de la NPE, las tasas de crecimiento se tornaron negativas, aunque es difícil establecer una relación de causalidad entre el programa de estabilización y el desempeño del sector (ver cuadro N° 2).

Otra característica estructural relevante del sector agropecuario boliviano son las deficiencias de transporte y comercialización, tanto para la unidad campesina como para la comercial. En 1988, el 24% de los caminos del país permitían circulación durante todo el año y sólo el 4% estaban pavimentados<sup>5/</sup>. Ambos tipos de producción enfrentan elevados costos de transporte.

### La economía de la coca y el sector agrícola

La producción de la hoja de coca aumentó substancialmente entre 1963 y 1987, según informes oficiales<sup>6/</sup>, la cantidad producida se multiplicó en 31.5 veces y la superficie cultivada se incrementó en 20.3 veces. El circuito coca-cocaína cambió el carácter del funcionamiento de la economía nacional y, más aún, del sector agrícola, en especial, en los departamentos de Cochabamba (Chapare) y La Paz (Yungas) y, en menor escala, en Santa Cruz y Beni. Se calcula que alrededor de 300,000 personas están relacionadas con la producción de la hoja de coca; en 1987 ésta había alcanzado las 152,000 TM, con un precio promedio de US\$1,567, lo que significó un ingreso para el sector de US\$238 millones. Bajo estas circunstancias, son evidentes los impactos positivos de la economía de la coca sobre el empleo, el ingreso y el nivel de vida de los campesinos de estas regiones.

El cultivo de la hoja de coca es muy rentable y de difícil sustitución, por una serie de ventajas técnicas y económicas: mayor productividad, técnicas de producción conocidas, no utilización de insumos importados y elevada rentabilidad<sup>7/</sup>.

---

<sup>5/</sup> Con base en el Informe MACA (1990).

<sup>6/</sup> Los datos utilizados en este punto -salvo especificación contraria- provienen del documento oficial: La Estrategia Nacional de Desarrollo Alternativo, Presidencia de la República.

<sup>7/</sup> Ver detalles en Chávez (1989b).

La participación de la hoja de coca en el VBP del sector agrícola, pasó de 10% en 1980 a 28% en 1987. En los departamentos de La Paz y Cochabamba el aumento fue más significativo, como se observa en el cuadro N° 3. En el nivel agregado, la producción de coca y sus derivados (Sulfato base y Clorhidrato), en 1987, generó un valor agregado de US\$1,422 millones, o el 24% del total de la economía.

Cuadro N° 3

**PARTICIPACION DE LA HOJA DE COCA EN EL VALOR BRUTO  
DE LA PRODUCCION DEL SECTOR AGRICOLA (%)**

	BOLIVIA			LA PAZ			COCHABAMBA		
	1980	1984	1987	1980	1984	1987	1980	1984	1987
Total Producción Agrícola	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Cereales	17.9	17.5	15.0	8.1	7.8	5.6	11.6	7.2	6.9
Legumbres y hortalizas	11.7	8.7	8.4	9.3	4.9	4.6	13.8	6.2	7.0
Tubérculos	28.8	21.5	19.8	27.1	23.9	22.5	31.4	16.1	14.4
Frutas	12.5	9.2	10.8	15.9	10.3	14.3	13.0	5.9	6.2
Oleaginosas	3.9	3.9	4.8	0.0	0.4	0.2	0.3	0.3	0.1
Caña de azúcar	5.8	4.5	4.2	0.0	0.0	0.1	0.0	0.0	0.0
Forrajeras	4.4	2.8	4.3	4.8	2.8	5.6	4.8	3.0	2.4
Café, cacao, té y coca	13.7	31.8	32.0	34.8	49.7	47.0	25.0	61.3	63.0
Hoja de coca	74.4	90.2	89.0	53.7	74.7	70.6	98.8	99.8	99.7
Hoja de coca en el total	10.2	28.7	28.5	18.7	37.1	33.2	24.7	61.2	62.8
Otros	1.3	0.1	0.7	0.0	0.2	0.1	0.1	0.0	0.0

Fuente: UDAPE con base en informaciones del INE.

## NATURALEZA Y CAUSAS DE LA RECIENTE CRISIS ECONOMICA EN BOLIVIA

### El espejismo del crecimiento

En los años setentas el modelo de capitalismo de estado que había surgido a inicios de la década de los cincuentas llegó a su auge. La economía boliviana, entre 1972 y 1976, registró un crecimiento inédito, el PIB aumentó a una tasa media anual del 6%. El sector agropecuario acompañó las tendencias

generales del período, impulsado por el vigor de la modernización de la agricultura del departamento de Santa Cruz<sup>87</sup>.

A partir de 1977, se produjo una inflexión en la tendencia ascendente del modelo, dando inicio al ciclo recesivo más intenso y prolongado de la historia económica contemporánea boliviana.

### El período de alta inflación y sus secuelas

La etapa 1982-1985 registró el epicentro de fuertes desequilibrios macroeconómicos resultantes de dos fenómenos convergentes: el aumento en la velocidad de agotamiento del modelo de crecimiento económico, y la contracción de los préstamos internacionales, que se había constituido en uno de los pilares del crecimiento.

La crisis se manifestó en intensos conflictos distributivos; descontrol total de la política monetaria y fiscal; tasas de inflación elevadas; y primas abultadas entre el tipo de cambio del mercado paralelo y oficial.

El sector agropecuario jugó un papel determinante en los desequilibrios de precios relativos. Los *shocks* de oferta, originados en los desastres naturales de 1983 y en el manejo especulativo de algunos alimentos no perecibles, -convertidos por la inflación en activos- produjeron fuertes aceleraciones inflacionarias.

La volatilidad de los precios en el sector agrícola indujo al gobierno a intervenir sistemáticamente, en algunos de sus mercados, fijando precios para varios alimentos tanto a nivel del productor como del consumidor. Los paquetes estabilizadores, básicamente comprendían ajustes de precios relativos líderes como el tipo de cambio, el precio de los carburantes, las tarifas públicas y las compensaciones salariales, y fueron acompañados de congelamientos de precios parciales o generales, que generalmente fracasaron.

Los efectos de la inestabilidad macroeconómica sobre el sector agropecuario fueron muy desiguales y estuvieron en función del tipo de

---

<sup>87</sup> Ver detalles sobre el desarrollo de la agricultura capitalista en Santa Cruz, en Arrieta, *et al.* (1990).

producción campesina o comercial y de su ubicación regional<sup>9/</sup>. Las unidades productoras más integradas a los circuitos mercantiles, enfrentaron problemas de falta de transparencia informativa y fragmentación en sus mercados.

El efecto de la inflación sobre el sector, también estuvo mediado por la capacidad de defensa de los agentes económicos, vía precio o indexación de algún tipo de activo que preservara su valor, en muchos casos, el dólar. Todo indica, que a los productores agrícolas de bienes no perecibles, el impuesto-inflación los afectó en menor medida, porque en épocas de alta inflación, productos con posibilidad de ser almacenados juegan el papel de activos. La cría de ganado (vacuno, ovino o camélido) también tiene la misma función.

Por otro lado, cabe señalar que la inestabilidad macroeconómica trajo un beneficio indirecto muy importante al sector agropecuario. La dinámica hiperinflacionaria provocó una apreciable depreciación del tipo de cambio paralelo real, lo que impulsó el contrabando de alimentos a los países fronterizos. Las altas primas cambiarias también protegían la producción interna, en la medida en que no existían divisas para realizar importaciones competitivas. Los agricultores se beneficiaron también de los precios bajos de carburantes (Morales, 1990).

## **LA NPE, EL AJUSTE QUE CAMBIO EL ESTILO DE CRECIMIENTO**

En agosto de 1985, cuando llegó al poder Víctor Paz Estenssoro, la situación de la economía estaba al borde del caos. La tasa de inflación anualizada se aproximaba al 24,000%.

El programa de estabilización desarrollado, se sustentó en un diagnóstico monetario-fiscal del proceso inflacionario y estuvo destinado no a controlar la espiral inflacionaria, sino y sobre todo, a cambiar el estilo de crecimiento; otrora basado en una fuerte intervención estatal y ahora camino a una vigorosa economía de mercado.

La unificación y estabilización del tipo de cambio, ancló la inflación y contribuyó a la reconstrucción rápida y ordenada de la estructura de los precios relativos.

---

<sup>9/</sup> Estudio sobre el asunto se encuentra detallado en Morales (1990), trabajo que será presentado más adelante.

La radical liberalización de los mercados de bienes, servicios y factores fue otro componente importante del plan. Para el sector agropecuario, fue muy importante la supresión de las aduanillas y trancas, y la abolición de todo monopolio en el transporte interdepartamental e interprovincial que impedían el libre tránsito de productos agrícolas.

El mercado financiero fue liberado con vigor, eliminándose todos los topes a las tasas de interés. La apertura del comercio exterior se complementó con la eliminación de barreras y restricciones cuantitativas. Los aranceles de importaciones se fijaron en una tasa uniforme de 20%, subsecuentemente, fue ajustada en 10% para una lista de bienes de capital y 17% para los demás productos. Las excepciones en este contexto liberal fueron algunos precios de bienes y servicios públicos que aún continúan administrados, y el mercado de tierras que está congelado desde la reforma agraria de 1953.

El ajuste fiscal fue el componente más ortodoxo del plan y estuvo destinado tanto a aumentar las recaudaciones como a racionalizar substancialmente el gasto público. Se utilizaron los precios públicos para recomponer rápidamente los ingresos fiscales.

El corte por el lado del gasto fue bastante drástico, el empleo del sector público (empresas públicas y gobierno central) se redujo de manera significativa; en COMIBOL se despidió a 23 mil de los 30 mil trabajadores. Los salarios en todo el sector fueron congelados y, en muchos casos, reducidos. Posteriormente, a mediados de 1986, el paquete fiscal fue reforzado con una reforma tributaria bastante regresiva, que estableció un impuesto al valor agregado (IVA) de 10% para todos los agentes económicos. En el mismo año, se estableció un impuesto a la propiedad rural que, hasta la fecha, no pudo desarrollarse debido a fuertes resistencias políticas.

## BASE DE DATOS Y METODOLOGIA

La aproximación al fenómeno de la pobreza en Bolivia, es sumamente compleja, más aún, si se trata de captar su evolución en el transcurso del tiempo.

Los datos utilizados provienen del Censo Nacional de Población y Vivienda, realizado en 1976 (CNPV-76), y fueron actualizados con base en la Encuesta Nacional de Población y Vivienda de 1988 (ENPV-88) y la Encuesta Nacional de Demografía y Salud de 1989 (ENDSA-89).

La definición de pobreza es sumamente compleja y depende de los parámetros que utilicemos. Este documento parte de un concepto que abarca dos dimensiones complementarias. Primero, observaremos la pobreza rural a partir de una *proxy* de ingresos monetarios, que capta la potencialidad de adquirir bienes y servicios de consumo privado negociados en algún mercado. En segundo lugar, se define pobreza como un problema de consumo insuficiente de bienes esenciales. La carencia de bienes y servicios básicos o las necesidades básicas insatisfechas tienen como consecuencia el hacinamiento, la desnutrición, la morbilidad y mortalidad infantiles, los bajos niveles de educación y las llamadas enfermedades de la pobreza.

La metodología que proponemos para captar el impacto de las políticas de ajuste sobre la pobreza rural, se basa en una estrategia de cerco a la realidad, a través de varios indicadores de tipo cuantitativo y cualitativo que consideren las características ecológicas de las regiones, las condiciones de vida de las provincias y el grado de integración de éstas a los circuitos mercantiles<sup>10/</sup>.

Inicialmente, Bolivia será dividida en regiones y subregiones: el Altiplano (Norte, Central y Sur); los Valles (Cabeceras de Valle, Valles y Yungas), los Llanos (Chaco, Llanos y Trópico-Sabana). A su vez, en cada subregión se identificarán las provincias más representativas de acuerdo con el grado de integración al mercado y los niveles de producción de los principales cultivos.

El grado de integración al mercado estará definido por una tipología que considera el tamaño de la población y el grado de influencia del área urbana<sup>11/</sup>. De esta manera se obtienen cuatro tipos de provincias, reagrupadas en tres, de acuerdo con el grado de integración al mercado:

- Provincias de alta y mediana urbanización, integradas al mercado.
- Provincias de baja urbanización, parcial e intermitentemente integradas al mercado.

---

<sup>10/</sup> La metodología está inspirada en Scobie (1989), Pinstrup-Andersen (1990a,b) y Azam *et al.* (1989).

<sup>11/</sup> La clasificación de las provincias se realizó con base en la agrupación propuesta por Casanova (1981), *Migración Interna en Bolivia*.

- Provincias sin centros urbanos, no integradas al mercado.

Se parte de la Encuesta Nacional Agropecuaria de 1984 (ENA-84) que, si bien no contiene datos específicos sobre producción -debido a que la encuesta dio énfasis a los aspectos estructurales-, provee información sobre superficie cultivada por productos, sectores, regiones y provincias. Partiendo del supuesto plausible de que las condiciones estructurales de uso de la tierra, en el agro boliviano, no se modificaron substancialmente en los últimos años, se utilizaron las ponderaciones de participación de la superficie cultivada de cada producto por provincias en el total departamental. Con base en esta información se seleccionaron los productos más importantes, de acuerdo con la superficie cultivada, y se aplicaron las ponderaciones encontradas para 1984, a los datos de superficie a nivel departamental para el período 1980-1988. Seguidamente, los valores encontrados fueron multiplicados por los rendimientos promedios anuales proporcionadas por la Dirección de Estadísticas del MACA.

Los precios al productor para todo el período (1980-1988), se obtuvieron calculando márgenes de comercialización promedio para cada producto seleccionado, procediendo de la siguiente manera: se compararon los precios mayoristas mensuales de los productos clasificados, con los precios al productor de los últimos años, y de los que se cuenta con registros (de octubre de 1986 a diciembre de 1988). El margen de comercialización obtenido se supuso constante, y se substrajo de la serie de precios al por mayor para todo el período.

Tomando como referencia precios al productor mensual y las cantidades anuales, se construyeron los siguientes indicadores:

### Indicadores *proxy* de ingreso

#### Precios al productor

Bolivia no posee informaciones sistemáticas sobre ingresos en el sector rural, esta restricción nos obliga a utilizar dos tipos de parámetros:

- a. La evolución mensual de los precios al productor como una aproximación del comportamiento de la rentabilidad, en especial, de los sectores campesinos, y

- b. El comportamiento de los ingresos anuales totales, regionales y provinciales por producto.

Los términos de intercambio se medirán usando un indicador clásico, la razón (ratio) entre dos series de precios ( $P_a/P_m$ ). Utilizando producciones anuales de los cultivos seleccionados y asociándolas a los precios al productor reales encontrados, podremos también tener una idea de la magnitud de los ingresos brutos de explotación anuales; de manera formal ( $P_a*Q_a$ ). Los ingresos de explotación son la valoración de la producción en el hato y no consideran ni costo de producción, ni cantidades producidas para el autoconsumo o reposición de semillas.

Los ingresos del sector agrícola para los productos seleccionados se obtuvieron a nivel nacional, regional, departamental e, inclusive, provincial.

### **Precios al consumidor para el sector campesino**

Para evaluar la evolución del ingreso real del grupo de agricultores, seleccionados de acuerdo con la importancia del producto, y observar los términos de intercambio de los sectores con el resto de la economía, construimos un índice de precios al consumidor, de acuerdo con una estructura de consumo que refleje la situación de los productores campesinos, universo donde se encuentra la mayoría de los pobres rurales.

### **Indicadores relacionados con condiciones de vida**

Estos indicadores tienen un carácter más estático y nos muestran situaciones de la pobreza rural en dos puntos en el tiempo. Como se mencionó, la base de datos está respaldada por el Censo Poblacional de 1976 y la Encuesta Nacional de Población y Vivienda de 1988. El objetivo de utilizar este tipo de información, es tener una referencia que nos sirva para corroborar y revisar la consistencia de las deducciones y resultados obtenidos en los puntos anteriores. Cabe aclarar que, en la construcción de los datos del Censo y la Encuesta, se usaron metodologías diferentes, por lo que su comparación constituye una fuerte simplificación.

Por cada departamento se escogieron tres provincias, en función del grado de integración al mercado (Integrada, Semi-integrada y No-integrada), de preferencia aquellas sobre las cuales se realizó un análisis en la sección sobre evolución del ingreso. La división provincial no distingue el área rural y

urbana, pero se tuvo el cuidado de seleccionar provincias de bajo nivel de urbanización.

### **Indicadores de oferta de bienes públicos**

Entre los más importantes indicadores utilizados están los que miden la oferta de educación, como son las tasas de analfabetismo masculinas y femeninas. En lo referente a la oferta de salud, se observó el índice de cobertura de inmunizaciones y el porcentaje de niños rehidratados en caso de diarrea. En el nivel agregado se observó el gasto público en salud. Finalmente, se utilizaron algunos indicadores de acceso al agua y la energía.

### **Indicadores clásicos de pobreza**

En este punto presentaremos indicadores globales de la pobreza, dando énfasis a la zona rural. Los indicadores sociales básicos utilizados son: mortalidad infantil, migración, acceso a la educación y salud, niveles de nutrición y condiciones habitacionales.

Adicionalmente, a nivel provincial se usaron indicadores sobre condiciones de vivienda y un índice que capta la prevalencia de diarrea en los niños.

## **CARACTERIZACION DE LA POBREZA RURAL**

### **Indicadores globales**

De acuerdo con el informe sobre pobreza del Banco Mundial<sup>12/</sup>, Bolivia es el segundo país más pobre de América Latina y uno de los más deprimidos del mundo en vías de desarrollo. El ingreso nacional per cápita alcanza a los US\$580.

La expectativa de vida al nacer es de 54 años. La tasa de mortalidad global es la más alta de la región, 14.1 por cada mil habitantes. Los porcentajes de la población con acceso a los servicios de salud, saneamiento y agua potable

---

<sup>12/</sup> Banco Mundial (1990).

son también bajos, 63 %, 21 % y 44 % respectivamente; la situación del área rural es aún más dramática como se verifica en el cuadro N° 4.

El gasto público en salud, a lo largo de casi toda la década de los ochenta, apenas alcanzó el 0.4% del PIB<sup>13/</sup>, si bien, cabe reportar cierto repunte para 1987 y 1988. De los niños que cumplieron un año de edad solamente el 38 % recibió algún tipo de vacuna.

Cuadro N° 4

## BOLIVIA: INDICADORES SOCIALES BASICOS

Indicadores	TOTAL	Urbano	Rural
Ingreso nacional p.cápita (\$US)	580	--	--
Expectativa de vida al nacer <sup>2/</sup>	54	--	--
% pobl. acceso serv. salud <sup>2/</sup>	63	90	36
% pobl. acceso serv. agua <sup>2/</sup>	44	75	13
% pobl. acceso serv. saneamien. <sup>2/</sup>	21	33	10
Mortalidad infantil (p/mil) <sup>1/</sup>	102	83	120
Tasa global fertilidad (p/mujer)	5	4.2	6.1
Edad media <sup>1/</sup>	18.4	19	18.2
% niños > 10 años <sup>1/</sup>	29	27	30
Tasa analfabetismo % > 14 años <sup>1/</sup>	19	8	31
Atención escolar % 6-19 años <sup>1/</sup>	74	84	64
Número personas p/cuarto <sup>1/</sup>	1.76	1.74	1.8
Tamaño medio hogares (personas) <sup>1/</sup>	4.56	4.64	4.49
% hogares hablan idiomas nativos	51	36	68

Fuente:

<sup>1/</sup> Elaborado con base en informaciones del INE y el Banco Mundial.

<sup>2/</sup> Elaborado con base en informaciones del Ministerio de Planeamiento y el PNUD.

En el área rural dispersa, el porcentaje de niños menores de cinco años con desnutrición severa, en 1983, era del 26.1 %, la situación en el Altiplano, los Valles y Llanos Urbanos no era radicalmente diferente como se deduce del cuadro N° 5.a.

<sup>13/</sup> Las informaciones provienen del Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe de la CEPAL (1989).

Cuadro N° 5.a

DISTRIBUCION PORCENTUAL DE LOS ULTIMOS HIJOS MENORES DE 5 AÑOS  
POR AREA URBANO-RURAL, SEGUN ESTADO NUTRICIONAL<sup>1/</sup>

Color cinta	Total	Altiplano Urbano	Valles Urbano	Llanos Urbano	Dispersa
Desnutridos <sup>2/</sup>	21.4	15.8	13.9	11.8	26.1
En riesgo	38.5	38.5	34.4	31.6	40.4
Normales	39.2	44.0	51.0	54.9	33.0
No responde	0.9	1.7	0.7	1.7	0.5

Fuente: Belmonte, R. y Pooley, B. Encuesta de prevalencia de medicamentos, 1983.

<sup>1/</sup> Medido con la cinta Morley.<sup>2/</sup> Grado de desnutrición severa.

Cuadro N° 5.b

DESNUTRICION PORCENTUAL DE NIÑOS DE 6 A 59 MESES, POR GRADO  
DE DESNUTRICION<sup>1/</sup>, SEGUN AREA URBANA RURAL, 1980.

Area Urbana- Rural	Desnut. aguda <sup>2/</sup>	Desnut. crónica <sup>3/</sup>	Des.crón. aguda	Normal	Número
<b>TOTAL</b>					
Altiplano	0.0	51.4	0.1	48.5	1,941
Valles	0.8	37.7	0.4	61.0	1,928
Llanos	1.0	31.0	0.2	67.8	1,894
<b>AREA URBANA</b>					
Ciudad La Paz	0.1	45.6	0.2	54.1	896
C. Cochabamba	0.6	28.0	0.6	70.9	890
C. de Santa Cruz	0.7	26.5	0.6	72.7	885
<b>AREA RURAL</b>					
Altiplano	0.0	56.3	0.0	43.07	1,045
Valles	1.0	46.1	0.3	52.5	1,038
Llanos	1.2	35.1	0.0	63.7	1,009

Fuente: Vera, R. *et al.*, Estado Nutricional de la Población Boliviana, INAN, 1981.<sup>1/</sup> Clasificación Waterlow.<sup>2/</sup> Déficit talla/edad menor de -2,0 desviaciones estándar de la población de referencia.<sup>3/</sup> Baja estatura, déficit peso/talla menor de -2.0 desviaciones estándar de la población.

El cuadro N° 5.b también presenta el panorama crítico de la desnutrición de niños que están entre los 6 y 59 meses de vida; particular atención merecen las regiones altiplánicas y vallunas.

La mortalidad infantil ha sido estimada por la ENPV-88, en 102 por mil. Proyecciones basadas en el CNPV-76 muestran que la tasa estaría en torno de 117% por mil en la actualidad. El área rural presenta indicadores aún más alarmantes, según la CNPV-76, 120 niños de cada mil morían por diversas causas antes de cumplir el año de edad. La tasa de analfabetismo para personas mayores de 14 años en el ámbito rural, según informaciones de la ENPV, es de 31%. Para el área rural, sólo el 64% de los niños y jóvenes que están entre 6 y 14 años de edad son atendidos por el sistema educativo.

## RESULTADOS EMPIRICOS

### Impactos macroeconómicos del ajuste

El resultado más relevante del plan de estabilización fue la reducción substancial de la tasa de inflación, como puede observarse en el gráfico N° 1.

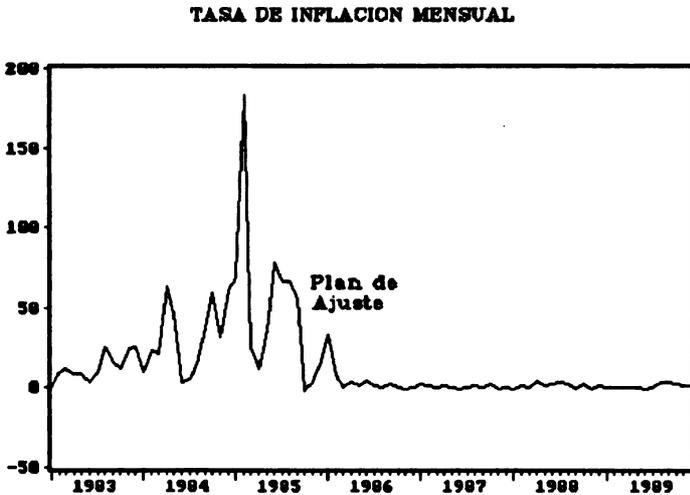


Grafico No. 1

Cuadro N° 6  
**PRODUCTO INTERNO BRUTO POR SECTOR DE ORIGEN**  
 (Miles de Bolivianos de 1980)

Sector	1985	1986	1987 <sup>w</sup>	1988 <sup>v</sup>	1985-1988 Cambio %
Agricultura	26.8	25.6	25.5	25.4	-5.17
Minería	7.6	5.6	5.7	7	-7.06
Hidrocarburos	6.8	6.5	6.6	6.7	-0.18
Ind. manufacturera	10.8	11	11.4	11.9	10.09
Construcción	3.2	3.9	2.9	3	-3.88
Electric., gas y agua	0.9	0.9	0.9	0.9	0.42
Transportes	7.3	7.6	8	8.2	11.38
Servicios <sup>u</sup>	46.2	44.9	47.1	47.5	2.97
PIB precios productor	109.5	105.9	108	110.8	1.14
Imp. ind. a import.	0.9	1.2	1.5	1.1	59.65
PIB a precios mercado	110.5	107.2	109.5	112.2	1.63
<b>PRO-MEMORIA</b>					
Consumo privado p.cápita <sup>u</sup>	11.7	11.4	11.4	11.3	-2.7
Gasto Gobierno p.cápita <sup>u</sup>	3	2.7	2.6	2.1	-15.5
Inversión fija p/ocupado	5.4	5.1	5.2	5.5	1.42
Tasa crecim. PIB (%)	-0.2	-2.9	2.1	2.5	1.63

Fuente: Morales. (1990a). Extraído del Instituto Nacional de Estadísticas. Cuentas Nacionales 1978-1989. La Paz, noviembre de 1988.

**Notas:**

- <sup>u</sup> Servicios: comercio, comunicaciones, servicios financieros, gobierno general y otros servicios.
- <sup>w</sup> Estimaciones.
- <sup>v</sup> Proyecciones.
- <sup>u</sup> En miles de Bolivianos de 1980.

El fin abrupto de la hiperinflación comenzó con el equilibrio del mercado del tipo de cambio paralelo y la desaparición de la brecha que separaba a éste de la cotización oficial.

La fuerte y rápida contracción de la liquidez, producto del reajuste de los precios públicos y de la devaluación cambiaria, también fue un elemento relevante en la estabilización.

La contención monetaria que acompañó al plan de ajuste provocó la elevación de la tasa de interés real, que se ha mantenido en niveles bastante elevados hasta la fecha.

La evolución del producto, la inversión y el empleo sugieren que el plan de estabilización fue bastante recesivo, por lo menos en los dos primeros años. Lamentablemente, es difícil establecer que existió una relación de causalidad directa y transparente debido a las perturbaciones externas que sufrió la economía (cuadro N° 6).

Cuadro N° 7  
PRINCIPALES INDICADORES DE EMPLEO URBANO 1985-1988 (miles)

	1985	1986	1987	1988
Población econ. activa (PEA)	981.8	1018.2	1056.0	1098.2
Ocupados	925.3	947.5	997.7	1037.8
- Asalariados	489.3	513.4	524.5	530.7
- Por cuenta propia	436.0	416.1	468.2	507.1
Desocupados	56.6	70.8	58.3	60.4
Subempleo visible <sup>u</sup>	54.0	61.1	83.4	125.2
Tasa participación (%) <sup>v</sup>	45.4	45.3	45.3	45.3
Tasa desempleo abierta (%)	5.8	7.0	5.5	5.5
Tasa subempleo visible (%)	5.5	6.0	7.9	11.4
Tasa desempleo abierto y subempleo visible (%)	11.2	13.0	13.6	16.9

Fuente: Morales, (1990a). Elaborado con datos básicos del Instituto Nacional de Estadísticas, principales resultados de la Encuesta Permanente de Hogares 1980-1987; Informe del Consejo Nacional de Planificación, agosto de 1988; PREALC y UDAPE, La Política de Shock Antiflacionario y el Mercado de Trabajo, Santiago de Chile, agosto de 1988.

<sup>u</sup> Subempleo visible definido por trabajadores que trabajan menos de 20 horas.

<sup>v</sup> PEA como porcentaje de la población en edad de trabajar.

Los datos sobre empleo deben ser considerados con particular cautela, dadas las inconsistencias de la información oficial. La tasa de desempleo abierta, después de un aumento en 1986, se mantuvo en los niveles de 1985. Considerando la tasa de desempleo visible verificamos que aumentó substancialmente (cuadro N° 7).

## Impactos del Ajuste sobre el sector agropecuario

### **Evolución de la producción**

El ajuste macroeconómico reconstruyó la estructura de precios relativos devolviendo, al sistema de precios, sus códigos informativos y asignativos benéficos. Este hecho tiene particular interés para el comportamiento del sector agropecuario, cuya formación de precios responde con mayor flexibilidad a los movimientos de oferta y demanda. El reestablecimiento de los mecanismos de precios regularizó los mercados agropecuarios, pero al parecer, aún no se tradujo en mayores ingresos para las economías campesinas.

La NPE controló la hiperinflación pero lo hizo a costa de una profunda recesión, intensificada por *shocks* externos. La caída del producto global hasta 1986 y su modesta recuperación en años posteriores repercutió en el nivel de demanda agregada y, por supuesto, en el desempeño del sector agrícola.

Los datos contenidos en el cuadro N° 8 revelan que los productos agrícolas destinados al mercado interno y factibles de competir con importaciones substitutivas, fueron afectados con mayor vehemencia por el plan estabilización, que aquellos dirigidos al comercio exterior.

Los productos destinados al mercado externo, como la soya, la quina y, en menor escala, el café y el sorgo, aumentaron su producción considerablemente. La caña de azúcar presenta una tendencia estacionaria. Dentro de los productos provenientes de la economía campesina, destaca nítidamente la producción de coca (cuadro N° 8).

Otro aspecto relevante, son los incrementos en las productividades de la mayoría de los cultivos, resultado atribuible, tal vez, a la mejor asignación de recursos inducida por una estructura de precios relativos más estable.

Cuadro N° 8

## ESTADÍSTICAS DE LA PRODUCCION AGRICOLA - INDICES (1980=100)

Producto		1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
Papa <sup>1/</sup>	Superficie	100	105	95	64	93	97	86	84	85
	Rendimiento	100	105	121	63	93	101	104	123	123
	Producción	100	110	114	40	86	98	89	104	105
Maíz grano <sup>1/</sup> , <sup>2/</sup>	Superficie	100	107	97	89	110	119	100	103	100
	Rendimiento	100	123	120	99	118	122	119	122	116
	Producción	100	131	117	88	130	144	119	125	116
Yuca <sup>2/</sup>	Superficie	100	99	126	83	154	228	222	227	234
	Rendimiento	100	88	104	99	83	75	86	85	84
	Producción	100	87	131	82	128	172	192	194	196
Cebada <sup>1/</sup>	Superficie	100	99	94	113	64	101	105	112	119
	Rendimiento	100	96	98	74	68	76	78	89	90
	Producción	100	95	92	84	43	76	82	100	107
Caña de azúcar <sup>2/</sup> , <sup>3/</sup>	Superficie	100	103	108	105	105	115	111	97	86
	Rendimiento	100	98	90	85	87	89	85	81	81
	Producción	100	101	97	89	92	103	95	78	70
Arroz <sup>2/</sup>	Superficie	100	96	82	66	172	171	139	141	145
	Rendimiento	100	111	111	98	100	107	103	122	124
	Producción	100	106	91	65	172	182	144	172	180
Alfalfa <sup>1/</sup>	Superficie	100	107	106	99	163	181	186	181	184
	Rendimiento	100	100	101	59	41	41	37	29	31
	Producción	100	107	107	58	67	74	69	70	72
Banano y plátano <sup>1/</sup> , <sup>2/</sup>	Superficie	100	101	91	96	130	155	161	168	175
	Rendimiento	100	102	101	97	75	86	89	97	99
	Producción	100	103	92	93	98	133	143	163	173
Soya <sup>3/</sup>	Superficie	100	93	130	112	113	181	193	161	201
	Rendimiento	100	131	140	121	129	123	163	159	158
	Producción	100	122	181	136	146	223	315	255	317
Sorgo <sup>3/</sup>	Superficie	100	98	58	26	97	277	195	131	171
	Rendimiento	100	78	81	65	90	78	85	67	67
	Producción	100	77	47	17	88	215	166	88	115

Producto		1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
Maíz	Superficie	100	53	94	55	109	120	121	122	123
	Choclo	100	91	104	77	62	61	66	66	69
	<sup>1/2/</sup> Producción	100	48	97	42	67	73	81	81	85
Naranja	Superficie	100	104	105	106	113	109	110	111	115
	Rendimiento	100	95	107	105	45	41	62	73	75
	Producción	100	98	112	112	51	45	68	81	86
Quinua <sup>1/</sup>	Superficie	100	147	159	275	214	307	274	303	320
	Rendimiento	100	99	111	48	87	77	84	88	79
	Producción	100	146	177	131	186	237	231	267	253
Cebada grano <sup>1/</sup>	Superficie	100	110	112	62	112	125	125	123	117
	Rendimiento	100	106	113	99	125	125	128	125	122
	Producción	100	117	126	61	140	155	161	154	142
Café grano <sup>1/</sup>	Superficie	100	103	103	103	110	121	122	122	129
	Rendimiento	100	101	100	100	95	94	95	100	99
	Producción	100	104	103	103	104	114	115	123	128
Trigo <sup>1/</sup>	Superficie	100	96	96	75	99	100	106	94	81
	Rendimiento	100	116	114	101	132	124	128	135	128
	Producción	100	111	110	76	131	124	135	127	104
Coca <sup>1/</sup>	Superficie	100	124	155	196	250	283	312	283	291
	Rendimiento	100	98	96	93	89	94	87	100	94
	Producción	100	122	148	182	223	266	273	282	274

Fuente: Dirección Nacional de Estadísticas, MACA.

<sup>1/</sup> Producido predominantemente por economías campesinas del Occidente de Bolivia.

<sup>2/</sup> Producido predominantemente por economías campesinas del Oriente de Bolivia.

<sup>3/</sup> Producido predominantemente por agricultores comerciales del Oriente de Bolivia.

## La política monetaria y crediticia

El nuevo régimen de política monetaria se tradujo, para el sector agropecuario, en la contracción del crédito, particularmente, para la economía campesina.

Cuadro N° 9

PRESTAMOS OTORGADOS POR EL BAB POR TIPO DE PRESTATARIO  
(Millones de US\$)<sup>1/</sup>

	1985		1986		1987		1988		1989	
	N°	\$	N°	\$	N°	\$	N°	\$	N°	\$
Campeños	10754	7.9	10059	16.9	4027	7.0	3362	6.4	2362	4.1
Agricultores	3466	3.4	3978	10.0	1819	5.3	852	3.6	666	2.9
Agrupaciones	543	1.7	448	3.5	132	1.8	91	0.9	16	0.3
Cooperativas	43	0.3	58	1.4	24	0.3	13	0.3	5	0.4
Sociedades	9	0.6	2	0.06	3	0.02	3	0.05	2	0.05
Total	14815	13.9	14545	31.9	6005	14.4	4321	11.3	3051	7.8

Fuente: MACA con base en datos del Banco Agrícola de Bolivia.

<sup>1/</sup> Cifras en Ba. fueron traducidas a US\$ al tipo de cambio de 2.69.

Si consideramos al Banco Agrícola de Bolivia (BAB) como única fuente de financiamiento, observamos en el cuadro N° 9 que, a partir de 1987, los préstamos se reducen substancialmente y se concentran, cada vez, en menos productores<sup>14/</sup>.

### Mercados libres y la unificación del tipo de cambio

En este contexto de deterioro generalizado de los préstamos, los productos de origen campesino que más se beneficiaron del crédito agrícola, fueron la papa y el maíz. En el sector comercial merece destacarse especialmente, la soya (cuadro N° 11).

El financiamiento concedido por el sistema bancario en general, registra el mismo perfil de comportamiento en lo que se refiere a la concentración del crédito, en la agricultura comercial y en la región del Trópico. Entre tanto, el monto financiado creció de Bs. 89 millones en 1985 a Bs. 841 en 1989, lo que

<sup>14/</sup> Con base en los datos del Informe MACA (1990).

significa que aumentó la participación del crédito de los bancos comerciales en el sector (cuadro N° 10).

Cuadro N° 10

**FINANCIAMIENTO CONCEDIDO POR EL SISTEMA BANCARIO  
AL SECTOR AGROPECUARIO**

Saldos a fin de:	Sector Agropecuario			Otros Sectores		Total Sector Privado
	BAB (%)	Otros Bancos (%)	Total Agrop. (%)	(%)	(mill. B)	
1985	12.3	9.4	21.7	78.3	409.7	100.0
1986 <sup>a</sup>	9.1	14.8	23.9	76.1	619.3	100.0
1987	n.d.	n.d.	26.6	73.4	1375.8	100.0
1988	8.7	20.4	29.1	70.9	1851.9	100.0
1989	7.9	24.1	32.0	68.0	2629.3	100.0

Fuente: MACA con base en datos del Banco Central de Bolivia.

<sup>a</sup> A junio.

n.d.: No disponible.

La liberación del mercado interno y las modificaciones de la política comercial, fueron el grupo de medidas de ajuste que más afectó a la agricultura. La política de unificación arancelaria produjo un fuerte aumento en fertilizantes y otros insumos químicos importados. Como forma de compensar los sobrecostos, el gobierno optó por el establecimiento de un Certificado de Reintegro Arancelario (CRA) de 10%, para las exportaciones no tradicionales, incluyendo las agropecuarias. A mediados de 1990, el CRA fue reducido al 6% y posteriormente retirado.

La unificación y estabilización del tipo de cambio hizo desaparecer las brechas cambiarias restableciendo competitividades normales en los mercados de productos agrícolas.

**Cuadro N° 11**  
**PRESTAMOS CONCEDIDOS POR ACTIVIDADES Y RUBROS DE PRODUCCION**  
**EN MILES DE US\$ (1980-1988)**

Actividades\Año	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
<b>Total Agricultura</b>	<b>23041</b>	<b>20481</b>	<b>13536</b>	<b>25102</b>	<b>30099</b>	<b>12894</b>	<b>31603</b>	<b>14198</b>	<b>9409</b>
<b>Tubérculos y raíces</b>	<b>3470</b>	<b>4409</b>	<b>1706</b>	<b>10006</b>	<b>11519</b>	<b>6366</b>	<b>12464</b>	<b>6625</b>	<b>4911</b>
Papa	3315	4379	1681	9918	11416	6270	12193	6563	4874
Yuca	155	30	25	88	103	96	271	62	37
<b>Cereales</b>	<b>5944</b>	<b>6083</b>	<b>3016</b>	<b>9050</b>	<b>7562</b>	<b>2510</b>	<b>9933</b>	<b>3101</b>	<b>2116</b>
Maíz	3171	3437	2033	3585	3031	1090	4696	1833	1253
Trigo y cebada	526	417	204	219	235	180	486	74	45
Quinua	72			21	49	142	227	113	27
Arroz	2018	2021	706	5086	3983	1098	4262	957	791
Sorgo	157	208	73	139	264		262	124	
<b>Otros</b>	<b>13627</b>	<b>9989</b>	<b>8814</b>	<b>6046</b>	<b>11018</b>	<b>4018</b>	<b>9206</b>	<b>4472</b>	<b>2382</b>

Fuente: Banco Agrícola de Bolivia, Departamento de Planificación.

## La estabilización y la evolución de los precios relativos

En la agricultura campesina, el comportamiento de los términos de intercambio, constituye una importante señal para las decisiones de producción.

El análisis del tipo de cambio real es relevante para el caso de la agricultura comercial, que orienta su producción al mercado externo.

La evolución de los precios al por mayor del sector agropecuario, deflactado tanto por un índice de precios al por mayor del resto de la economía como por el IPC, confirman dos tendencias ya observadas. En primer lugar, durante la alta inflación los términos de intercambio fueron favorables para el sector, es decir, el resto de la economía transfirió ingresos a la agricultura. Después del plan de ajuste, los indicadores constatan una disminución sistemática del índice de precios agropecuarios mayoristas. Restringiendo el análisis al sector campesino, observamos que el declinio de los precios relativos respecto de los de la agricultura comercial, fue aún más pronunciado.

Cuadro N° 12  
INDICE DE PRECIOS AGROPECUARIOS<sup>1/</sup>

Años	Trimestres	Térm.de	Térm.de	Tipo de	Tipo de	Precios may.	Precios	Precios
		inter- cambio gnrales IPMAgG/ IPMNG	inter- cambio tradic IPMAgTr/ IPCALMo	cambio real agropec IPMAgTr/ IPMAgNt	cambio real agropec IPMAg*TCPAR/ IPMAgNT	agrop.def p/índice Precios IPMAgG/ IPCG	relat.p/ tecno- logía IPMAgTr/ IPMAgMo	relat.p/ tecno- logía IPCAgTr/ IPCgMo
1980	I	1.96	1.18	1.30	n.d.	1.07	0.84	1.07
	II	1.81	0.95	1.26	n.d.	0.99	0.84	0.94
	III	1.73	0.99	1.07	n.d.	0.98	0.85	0.90
	IV	1.65	1.00	0.95	n.d.	0.95	0.88	1.42
1981	I	1.68	0.93	1.17	n.d.	0.98	0.86	0.86
	II	1.30	0.70	1.10	n.d.	0.76	0.74	0.81
	III	1.44	0.82	0.99	n.d.	0.82	0.88	0.84
	IV	1.26	0.73	1.19	n.d.	0.75	0.72	0.89
1982	I	1.26	0.69	1.54	n.d.	0.76	0.61	0.54
	II	0.95	0.61	1.30	n.d.	0.71	0.65	0.60
	III	0.93	0.76	1.18	n.d.	0.83	0.77	0.75
	IV	1.27	0.86	0.91	n.d.	0.96	0.81	0.74
1983	I	1.24	1.07	1.07	n.d.	1.16	0.98	0.85
	II	1.47	1.41	0.76	n.d.	1.32	1.12	1.12
	III	1.60	1.77	0.66	n.d.	1.57	1.33	1.37
	IV	1.21	1.25	0.78	n.d.	1.32	1.04	0.91
1984	I	1.13	1.26	1.04	n.d.	1.34	0.90	0.90
	II	1.00	0.68	1.12	n.d.	0.91	0.60	0.52
	III	0.79	1.05	1.03	n.d.	1.05	0.80	0.91
	IV	0.94	0.93	0.93	n.d.	1.06	0.84	0.77
1985	I	0.93	0.92	1.35	n.d.	1.00	0.77	0.78
	II	0.63	0.75	1.56	n.d.	0.80	0.70	0.67
	III	0.90	0.68	0.99	n.d.	0.89	0.63	0.61
COMIENZO DE LA NUEVA POLITICA ECONOMICA								
1986	IV	0.89	0.87	0.83	n.d.	0.97	0.88	0.85
	I	1.21	1.06	1.78	1.37	1.19	0.79	0.71
	II	0.96	0.93	1.48	1.41	0.93	0.79	0.85
	III	0.93	0.92	1.38	1.23	0.90	0.83	0.89
1987	IV	0.92	0.89	0.98	1.09	0.89	0.87	0.88
	I	0.98	0.97	1.03	0.99	0.95	0.94	1.03
	II	0.95	0.94	1.00	1.07	0.94	0.99	1.03
	III	1.03	1.04	0.96	0.96	1.04	1.05	1.05
	IV	1.01	1.00	0.79	1.00	1.03	1.02	0.94

Años	Trimestres	Térm.de	Térm.de	Tipo de	Tipo de	Precios may.	Precios	Precios
		inter- cambio gnrales IPMAgG/ IPMNG	inter- cambio tradic IPMAgTr/ IPCALMo	cambio real agropec IPMAgTr/ IPMAgNt	cambio real agropec IPIAg*TCP AR/IPMAgNT	p/índice Precios IPMAgG/ IPCG	relat.p/ tecno- logía IPMAgTr/ IPMAgMo	relat.p/ tecno- logía IPCAgTr/ IPCgMo
1988	I	0.92	0.90	1.02	1.24	0.94	0.89	0.92
	II	0.83	0.80	1.07	1.44	0.84	0.84	0.91
	III	0.79	0.77	1.21	1.54	0.80	0.83	0.91
	IV	0.80	0.77	0.95	1.37	0.81	0.87	0.89
1989	I	0.81	0.81	1.44	1.56	0.84	0.81	0.79
	II	0.69	0.69	1.21	1.69	0.72	0.76	0.82
	III	0.69	0.68	0.92	1.42	0.73	0.91	0.81
	IV	0.72	0.69	0.79	1.23	0.76	n.d.	n.d.

Índice de precios (base 1987).

IPMAgG Mayorista agropecuario general; IPMNG mayorista no agropecuario general Sector moderno (alimentos procesados); IPMAgTs Mayorista agropecuario bienes transables; IPMAgNT Mayorista agropecuario no transable; IPCgG consumo agropecuario general; IPIAg Productos agropecuarios internacionales; TCPAR Tipo de cambio paralelo; IPCG Consumo de alimento de toda la economía; IPMAgTr Mayorista agropecuario tradicional IPNAgMo Mayorista agropecuario moderno; IPCAgTr Consumo agropecuario tradicional; IPCAgNt Consumo agropecuario de no transables.

Fuente: Elaborado por el Proyecto BOI/88/021 con base en información del INE, BCB, MACA.

n.d. No disponible.

<sup>1/</sup> Se refiere a precios de mercados de La Paz.

Los resultados encontrados sugieren que la agricultura tuvo serias dificultades para adaptarse a las reglas de juego del mercado<sup>15/</sup> (cuadro N° 12).

La agricultura boliviana se vio rápidamente desmantelada de sus esquemas de protección arancelarios y no arancelarios, en un contexto de apreciación real cambiaria. Esta situación, produjo el deterioro de los términos de intercambio y los precios relativos, con las consiguientes pérdidas de ingreso y bienestar.

<sup>15/</sup> Aunque es necesario resaltar que, los principales socios comerciales, se vieron beneficiados por brechas cambiarias existentes en cada país, resultantes de los desequilibrios macroeconómicos.

El cuadro N° 12 también consigna la evolución de los precios agropecuarios al por mayor, considerando la división entre transables y no transables. A partir de 1985 se observan fuertes oscilaciones en el índice, lo que revela que la política económica no ha podido establecer un tipo de cambio real estable para el sector. Considerando solamente los alimentos, se constata un deterioro más significativo, resultado que no debería sorprendernos debido a las situaciones de apreciación del tipo de cambio real mencionadas (retorne al cuadro N° 12).

### **Inversión y gasto público en el sector agropecuario**

El gasto público, canalizado por el MACA al sector agropecuario, entre 1980 y 1985, alcanzó en media, al 0.28% del PIB; en el período post-estabilización se redujo al 0.16%.

La reducción de la inversión pública en el sector agropecuario vino apareada de un aumento en los niveles de la dependencia del financiamiento externo. Este hecho torna vulnerable a nuestra agricultura y, por supuesto, al sistema de seguridad alimentaria.

Estimaciones del gasto público dirigido a la agricultura campesina en la década de los ochentas, muestran que los recursos se redujeron substancialmente, tanto como proporción del gasto total del gobierno, como del PIB. La mayoría de los proyectos gubernamentales se concentró en la agricultura comercial (cuadro N° 13).

El sector público agropecuario boliviano, en las dos últimas décadas, se ha caracterizado por un creciente debilitamiento de su órgano central: el Ministerio de Asuntos Campesinos y Agropecuarios (MACA). Prueba palpable de ello es la baja asignación presupuestaria que, durante los años ochentas, representó en media el 2% de los gastos totales del Tesoro General de la Nación.

El comportamiento de las inversiones públicas por entidades ejecutoras refleja, en cierta medida, las reformas institucionales en curso, así el cuadro N° 14 muestra la descentralización de la inversión; partes substantivas de los recursos son canalizadas por las corporaciones regionales de desarrollo y el MACA.

Cuadro N° 13

## ESTIMACIONES DEL GASTO PUBLICO PARA LOS CAMPESINOS 1980-1988

	Como % del gasto total del Gobierno Central			Como % del PIB			
	Maca <sup>1/</sup>	Otros <sup>2/</sup>	Total	Maca <sup>1/</sup>	Otros <sup>2/</sup>	CRD <sup>3/</sup>	Total
1980	1.8	6.5	8.3	0.4	1.2	0.9	2.5
1981	1.5	5.4	6.9	0.3	0.8	1.3	2.4
1982	1.2	5.1	6.3	0.2	0.3	1.1	1.6
1983	1.9	8.3	10.2	0.3	0.9	1.3	2.6
1984	1.3	4.7	6.0	0.2	0.9	1.4	2.5
1985	1.4	5.0	6.4	0.3	0.9	1.0	2.2
1986	1.2	3.9	5.1	0.2	0.5	1.9	2.6
1987	1.0	4.2	5.3	0.3	0.4	1.6	2.3
1988 <sup>4/</sup>	1.8	6.5	8.3	0.3	1.3	0.7	2.3

Fuente: Morales, (1990). Con base en datos del MACA, Tesoro General de la Nación y UDAPE. La estimación de los gastos bajo *Otros de 1980*, viene de FIDA (1985); para los otros años se ha estimado por extrapolación.

<sup>1/</sup> Incluye al Ministerio de Agricultura y a todas sus instituciones descentralizadas.

<sup>2/</sup> Incluye los gastos de otros ministerios, principalmente los de Educación, Transportes y Comunicaciones, y Salud.

<sup>3/</sup> Incluye los gastos en el sector agropecuario de la ex-Corporación Boliviana de Fomento hasta 1985.

<sup>4/</sup> Estimaciones preliminares.

Llama la atención el exiguo gasto público en investigación tecnológica y extensión, en un país donde los niveles de productividad son muy bajos, se debe en gran medida, a la poca innovación e incorporación tecnológica.

El gasto público en salud y educación, como porcentaje del PIB, siempre fue bajo, cayó substancialmente como producto de la crisis y el ajuste. En 1980, el gobierno destinaba 1.7% y 3.8% del PIB, respectivamente, a estos sectores; en 1987, los porcentajes no alcanzaron el 1%. En el ámbito rural la situación es más dramática. Esta situación fue parcialmente aliviada por la cooperación internacional.

La inversión pública post-estabilización en la agricultura se ha caracterizado por una enorme dispersión, tanto a nivel de proyectos como de

instituciones ejecutoras, basta recordar que el mayor gasto en el sector fue efectuado por las corporaciones regionales de desarrollo.

En 1987, la inversión pública en la agricultura fue baja, alcanzando los US\$23.7 millones, en el año siguiente se recuperó registrando los US\$52.2 millones o aproximadamente 15% del total de la inversión pública. En 1989, se redujo a 10% del total.

Cuadro N° 14

**PRESUPUESTO DE INVERSION PUBLICA EN EL SECTOR AGROPECUARIO  
POR ENTIDAD EJECUTORA (en miles de dólares)**

Institución	1987			1988			1989		
MACA	3.88	5.57	2.90	8.74	18.35	3.53	8.03	2.51	11.26
SNDC	16.72	8.63	21.42	6.83	2.73	9.05	4.04	0.61	6.04
CDF	0.42	0.63	0.30	0.36	0.42	0.33	12.54	1.06	19.23
CDP	18.62	0.26	29.28	2.68	0.27	3.98	0.00	0.00	0.00
IBTA	18.92	11.63	23.15	4.30	7.37	2.63	3.42	6.36	1.71
PERTT	3.59	4.18	3.26	1.34	1.32	1.35	2.27	3.30	1.67
IDRA	0.77	0.66	0.83	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
INFOL	1.03	0.45	1.37	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
CIAT	7.96	11.35	6.00	3.98	2.40	4.84	4.59	4.86	4.44
CORDECH	3.16	6.22	1.39	9.97	24.23	2.23	21.84	24.41	20.34
CORDEPAZ	1.62	4.06	0.21	9.42	21.37	2.94	5.27	12.87	0.85
CORDECO	5.19	14.13	0.00	34.19	10.04	47.29	14.08	12.66	14.91
CORDECRUZ	11.49	20.29	6.37	0.15	0.43	0.00	3.41	9.24	0.00
CORDETAR	3.07	8.37	0.00	3.20	5.29	2.06	5.97	9.33	4.01
CORDEOR	1.77	2.10	1.58	0.87	1.68	0.43	1.41	2.80	0.59
CORDEPO	0.54	0.90	0.33	9.66	2.35	13.62	11.65	5.98	14.96
CORDEBENI	0.00	0.00	0.00	0.77	0.74	0.79	0.71	1.92	0.00
CORDEPAND	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.24	0.65	0.00
OTROS	1.24	0.58	1.62	3.55	1.00	4.93	0.53	1.44	0.00
<b>TOTAL</b>	<b>100.00</b>								

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Ministerio de Plancamiento.

## **El Fondo Social de Emergencia y la agricultura**

El Fondo Social de Emergencia (FSE) fue creado en 1986 con la intención de que contribuyese a atenuar el impacto social de la crisis y del plan de estabilización<sup>16/</sup>.

El FSE en el área rural se encarga de financiar proyectos, de asistencia técnica e infraestructura física, necesarios para aumentar la producción agrícola. Generalmente, los proyectos responden a las demandas regionales o comunales.

Hasta el primer semestre de 1990, el FSE había invertido en el sector agrícola US\$87 millones, repartidos entre infraestructura social, económica y asistencia social<sup>17/</sup>. El número de empleos generados a lo largo del período fue de 337 mil, habiéndose beneficiado indirectamente alrededor de 2 millones de personas. Cabe aclarar que las fuentes de trabajo son temporales; los proyectos del FSE 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. A su vez, el grueso de las inversiones para el sector agrario (71.6%) se destinó a las regiones del Altiplano y los Valles.

El FSE actuó como mecanismo de contención de la caída del producto, resultado de la política de ajuste. Fue una típica política keynesiana de sustentación de la demanda agregada al interior de un plan ortodoxo.

## **Las organizaciones no gubernamentales y la agricultura**

Las Organizaciones No Gubernamentales (ONGs) fueron los más importantes canales por donde llegó la cooperación internacional al sector agropecuario. Se estima que entre 100 y 150 de estas organizaciones trabajan en el ámbito rural, aunque apenas 80 están registradas en el MACA. Sin duda, la acción de las ONGs ha contribuido substancialmente a aliviar los niveles de la pobreza en el campo.

---

<sup>16/</sup> A partir de 1989, la institución cambió de nombre y dejó de tener carácter transitorio. El ahora llamado Fondo de Inversión Social (FIS), continúa con las mismas funciones.

<sup>17/</sup> 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 tipo de apoyo se dirige a un amplio espectro de actividades: producción, aprovisionamiento de agua, mejoras en los mecanismos de riego, educación, salud, asistencia y respaldo a organizaciones sociales y sindicales, y otras. El monto de la cooperación internacional canalizado por las ONGs rurales pasó de US\$40 millones en 1986, a 72 millones en 1988.

El propio FSE traspasó el 32% del total de recursos destinados al área rural, a través de las ONGs, esto equivale a US\$11 millones repartidos de la siguiente manera: 11.23% a proyectos productivos, 13.75% a servicios y 75% a dotación de infraestructura<sup>18/</sup>.

### Donaciones de alimentos

El impacto de la donación de alimentos sobre la agricultura y sobre los niveles de pobreza debe ser abordado en dos niveles: primero, el macroeconómico, evolución de la producción, la demanda y el gasto público; segundo, la óptica microeconómica que capta y los efectos de las donaciones a nivel familiar y sectorial.

Se calcula que aproximadamente el 21% de la población en el país recibe donaciones de alimentos<sup>19/</sup>. El flujo masivo comenzó al finalizar la década de los setentas y se incrementó substancialmente en 1983, a raíz de los desastres naturales. El más importante producto donado es el trigo que, en su gran mayoría, proviene de los Estados Unidos de Norteamérica a través de *Public Law 480* (PL-480).

El impacto de las donaciones de alimentos es bastante controversial, se sostiene generalmente, que tendría un efecto desincentivador, vía reducción de precios sobre la producción; más aún, en el mediano y largo plazo cambiaría el perfil del consumo de la población, sesgando la estructura productiva nacional hacia la incorporación de materia prima importada y tomando la canasta de consumo más cara.

---

<sup>18/</sup> Las cifras provienen de Durán (1990). Análisis de caso sobre las ONGs en el campo, se encuentran en ILDIS (1990).

<sup>19/</sup> Los principales programas de alimentos son: el Programa Materno-Infantil, destinado a mujeres en edad fértil (15-45 años), y niños entre 3 meses y 6 años; el Programa de Alimentación Escolar para niños de nivel primario, por lo general del área rural; y el Programa de Alimentos para el Trabajo, tanto para el sector rural como urbano.

## Impacto del Ajuste sobre la pobreza rural

### La óptica de los ingresos

El impacto del ajuste macroeconómico de agosto de 1985, sobre el nivel nacional de ingresos del sector rural<sup>20/</sup> y, por asociación, sobre la pobreza de la población del campo, es diverso. La aproximación a los niveles de pobreza en el área rural, a través de la evolución de los ingresos brutos de explotación, está dividida en dos tipos de abordaje: el geográfico (regional, departamental y provincial) y el del tipo de producto (papa, trigo, arroz, etc.).

La evolución de los ingresos agrícolas revela que el sector venía perdiendo dinamismo desde inicios de la década de los ochentas. En este contexto, el plan de estabilización profundizó estas tendencias y ocasionó una caída de 2,2% en los ingresos, sin embargo, la recuperación a nivel agregado fue rápida.

El índice nacional oculta diferencias de intensidad, regionales y por tipo de producción, tanto en la caída de los ingresos como en la velocidad de recuperación post-ajuste. El gráfico N° 2 y el cuadro N° 15 nos informan que la región del Altiplano, donde predomina la economía campesina, fue fuertemente afectada por el plan de estabilización.

El Altiplano Central y Sur son los ejemplos extremos de la dureza del ajuste, en cambio, el Altiplano Norte parece haber establecido con menos costos, no sólo el período de reordenamiento económico, sino también la crisis de toda la década.

En el Altiplano Central, si bien los datos no son muy contundentes, al parecer el ajuste afectó relativamente igual a todas las provincias, es decir, independientemente del grado de integración de éstas a los circuitos mercantiles. Pero cuando observamos a través del comportamiento de los productos, surgen diferencias relevantes.

---

<sup>20/</sup> A lo largo de esta sección, consideraremos que el ingreso del sector agrícola está representado por el comportamiento de los precios y cantidades, del grupo de productos seleccionados en la metodología. Toda la explicación metodológica y conceptual de esta parte del documento está en la sección *Base de Datos y Metodología*, su lectura es imprescindible.

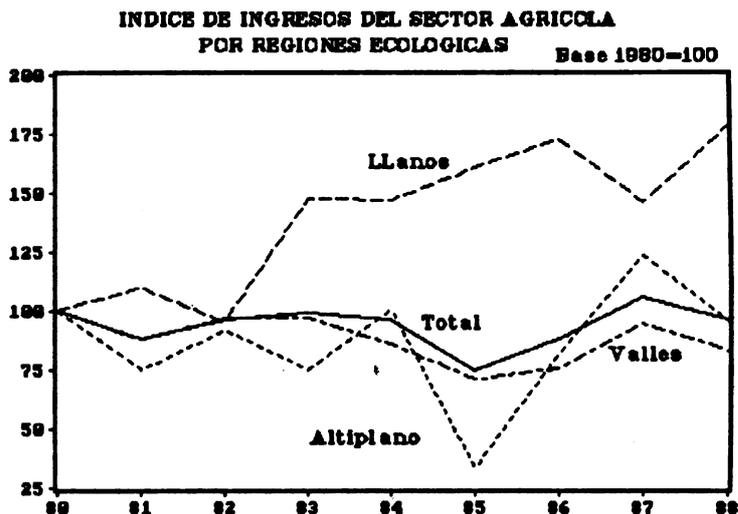


Gráfico N° 2

En efecto, en el departamento de Oruro, los productores de papa integrados al mercado, ubicados en las provincias de Cercado, Dalence y Avaroa, rebajaron sus ingresos en torno del 35% durante el ajuste y sus niveles de recuperación post-estabilización no fueron muy significativos. El deterioro de los ingresos debió agravar las condiciones de vida en Dalence y Avaroa, las cuales ya estaban catalogadas como malas y pésimas (cuadro N° 16).

En el Altiplano Sur existen mucho más matices en el impacto del ajuste sobre los ingresos, en un marco relativamente mejor que el resto de la región. Las provincias Frías, Nor y Sud Chicas, y Omiste, integradas a los circuitos mercantiles, mejoraron sus ingresos en una media aproximada de 6.8%, lo que hace presumir que hubo una mejoría de las condiciones de vida. Los productos que contribuyeron a establecer medianamente las políticas de ajuste fueron: la cebada, el trigo, el haba, la arveja y, en menor escala, la papa. Una explicación plausible para este fenómeno es que, como fue una de las zonas más castigadas por la sequía de 1983, el apoyo gubernamental y la cooperación internacional posteriores fueron masivos, lo que parece haber rendido frutos a nivel de la producción y los ingresos.

Cuadro No. 15

**INDICE DE INGRESOS DEL SECTOR AGRICOLA  
DE PRODUCTOS SELECCIONADOS (1980=100)**

Años	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
<b>Total</b>	100	88	96	99	96	90	88	106	96
<b>Altiplano</b>	100	75	92	75	101	101	82	124	95
Alt. Norte	100	84	98	89	117	134	101	163	116
Alt. Central	100	70	84	56	98	99	79	119	90
Altiplano Sur	100	88	124	148	103	79	80	107	97
<b>Valles</b>	100	88	97	97	86	75	76	95	83
Cabeceras	100	88	103	118	96	74	77	102	88
Valles	100	92	94	88	82	78	77	90	79
Yungas	100	80	94	86	78	68	72	99	86
<b>Llanos</b>	100	110	95	148	147	161	173	146	179
Chaco	100	119	92	144	145	139	133	124	122
Llanos	100	101	105	146	137	174	212	162	250
Trópico-Sabanas	100	82	24	230	294	363	356	311	276

Fuente: Elaboración propia con base en datos del MACA y el INE.

El impacto del ajuste sobre los niveles de ingreso de la región de los Valles fue también substancial, pero la caída fue más pronunciada y la recuperación más lenta que en el Altiplano. En las subregiones Cabeceras de Valle y Yungas, entre 1985 y 1986, en realidad el ingreso aumentó en 24% y 7.5% respectivamente.

A nivel general, los datos sobre la relación del impacto del ajuste y el grado de integración de las provincias a los mercados, no son conclusivos para los Valles, pero se puede deducir, una vez que utilizamos el concepto de ingresos de explotación, que las provincias más integradas fueron más sensibles a los efectos de la contracción de la demanda agregada y a la incertidumbre post-estabilización de algunos mercados.

Cuadro No. 16

**INDICE DE INGRESOS DE LOS PRODUCTORES DE PAPA  
POR REGIONES ECOLOGICAS (1980=100)**

Años	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
<b>Total</b>	100	79	108	90	94	78	74	111	92
<b>Altiplano</b>	100	74	93	73	99	99	80	124	95
<b>Alt. Norte</b>	100	84	98	89	117	134	100	164	117
<b>Alt. Central</b>	100	70	84	56	97	98	78	119	90
<b>Altiplano Sur</b>	100	89	137	155	90	64	62	104	97
<b>Valles</b>	100	81	115	99	91	68	71	105	92
<b>Cabeceras</b>	100	88	120	122	91	70	70	107	93
<b>Valles</b>	100	79	111	82	89	65	70	99	87
<b>Yungas</b>	100	72	114	91	100	77	74	118	102
<b>Llanos</b>	100	99	131	75	66	53	59	66	57
<b>Chaco</b>	100	99	131	75	66	53	59	66	57
<b>Llanos</b>	0	0	0	0	0	0	0	0	0
<b>Trópico-Sabanas</b>	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Fuente: Elaboración propia con base en datos del MACA y el INE.

Los ingresos de los productores de maíz, grano de las Cabeceras de Valle, mejoraron en 6.5% en el período de ajuste para después estabilizarse en un nivel inferior (cuadro N° 17). Sorprende la uniformidad de las provincias de la zona. De igual manera, las unidades productivas dedicadas al cultivo de papa, mantuvieron sus ingresos estables de inicios de la década, luego de una pequeña inflexión en 1985.

Destaque especial merecen las provincias de Coronel Saavedra y Chayanta en Potosí, ambas semi-integradas al mercado, pero con pésimas condiciones de vida que, por lo menos, no empeoraron las condiciones de pobreza existentes con el deterioro del ingreso por venta de papas.

Cuadro No. 17

**INDICE DE INGRESOS DE LOS PRODUCTORES DE MAIZ  
POR REGIONES ECOLOGICAS (1980=100)**

Años	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
<b>Total</b>	100	102	77	115	105	109	103	97	87
<b>Altiplano</b>	100	78	72	122	129	134	151	125	106
<b>Alt. Norte</b>	100	62	50	78	93	61	66	75	71
<b>Alt. Central</b>	0	0	0	0	0	0	0	0	0
<b>Altiplano Sur</b>	100	78	73	123	130	136	154	127	107
<b>Valles</b>	100	95	75	96	79	86	82	79	72
<b>Cabeceras</b>	100	80	63	108	92	81	86	84	75
<b>Valles</b>	100	102	79	97	76	90	83	79	71
<b>Yungas</b>	100	84	68	74	72	72	70	71	66
<b>Llanos</b>	100	125	85	178	189	182	168	152	138
<b>Chaco</b>	100	128	88	158	167	157	142	136	123
<b>Llanos</b>	100	126	91	226	228	213	200	163	148
<b>Trópico-Sabanas</b>	100	82	24	230	294	363	356	311	276

Fuente: Elaboración propia con base en datos del MACA y el INE.

Oropeza y Zudañes en Chuquisaca, al contrario, parece que agravaron su situación de pobreza, una vez que sus ingresos cayeron en media 29% respecto de 1980. En lo que se refiere a la producción de cebada, ésta se mantuvo con una rentabilidad muy baja (retorne al cuadro N° 16). La evolución de los ingresos regionales de los productores de tomate, cebolla, arveja y haba confirman, en líneas generales, las tendencias señaladas.

La subregión de los Valles concentra una importante actividad agrícola, y de acuerdo con el comportamiento de los productos seleccionados, los ingresos están en franco deterioro desde inicios de los años ochentas; el programa de ajuste parece no haber modificado substancialmente este ciclo descendente que, en los últimos años, ha coincidido con un período de fuerte sequía. Los cultivos más afectados son: la cebada, la cebolla, el trigo, e inclusive, el maíz duro.

Las provincias de Campero, Ayopaya, E. Arce, Capinota y Mizque de Cochabamba, catalogadas como con pésimas condiciones de vida, se encontrarían en peor situación después de la NPE, por supuesto, si consideramos la óptica de los ingresos para medir el bienestar. Igual suerte corren las provincias vallunas de Chuquisaca; en cambio, Vallegrande, Florida y M. Caballero, del departamento de Santa Cruz, mejoraron sus ingresos agrícolas, después de un pequeño ajuste en 1986.

Una excepción en este contexto son los ingresos de los productores de papa, en particular, los de las provincias de Campero, Ayopaya, Tapacari y Mizque que consiguieron mantener niveles de rentas próximos a los de inicios de la década (retorne al cuadro N° 16).

Finalmente, la zona de los Yungas presenta un perfil de recuperación dinámico después de las consecuencias del ajuste, las provincias de Sud y Nor Yungas, y Chapare presentan una situación *sui-generis*, por el hecho de ser las principales áreas de cultivo de hoja de coca y una zona de influencia directa de la actividad ilegal del narcotráfico. Los niveles de ingreso agrícola están fuertemente influenciados por los programas gubernamentales de sustitución de cultivos de hoja de coca y, por supuesto, de la economía de la coca-cocaína. Los productores de café y cítricos de la zona fueron los que mantuvieron más estables sus rentas.

Los ingresos agrícolas de la región de los Llanos, donde predomina la producción en gran escala, al parecer no fueron afectados negativamente ni por la crisis inflacionaria y, menos aún, por el plan de estabilización, a excepción del Chaco, que no acompañó la tendencia debido al desempeño modesto de las provincias Luis Calvo en Chuquisaca, y Arce y O'Connor en Tarija. Todo indica que estas provincias, que ya tenían malas condiciones de vida, han empeorado su situación de pobreza.

La agricultura comercial de las subregiones de los Llanos y el Trópico-Sabana mejoraron apreciablemente sus ingresos, en particular respecto de 1980, aunque cabe señalar que atravesaron por un pequeño período de ajuste entre 1985 y 1986. Esta mejor *performance* está relacionada con los cultivos destinados al mercado externo, como es el caso paradigmático de la soya.

Los mayores ingresos obtenidos beneficiaron a los grandes propietarios y, al parecer, contribuyeron a mejorar los salarios de los trabajadores (cuadro N° 18).

Cuadro N° 18

**SANTA CRUZ: JORNALES DIARIOS EN BOLIVIANOS**  
(Media de 12 meses)

	1986	1987	1988	1989 <sup>a/</sup>
Menores	5.2	6.4	7.3	8.6
Mujeres	6.6	7.9	9.2	10.9
Hombres	9.2	9.8	10.3	11.0

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Proyecto MACA/FAO/PNUD BOL/88/021.

<sup>a/</sup> Proyectado.

Los productores de maíz, grano de las provincias Ibañes y Warnes, en el departamento de Santa Cruz, y Vaca Diez en el Beni, integradas al mercado, mejoraron substancialmente sus ingresos. Igual destaque merece la soya. En menor escala también tuvieron buen desempeño los plátanos, bananos y tomates.

Los siguientes gráficos consignan la evolución de los precios al productor (considerados como *proxy* de ingresos en nuestra metodología) de la papa, deflactados por un IPC campesino para cuatro departamentos, que están situados en las regiones del Altiplano y Valles. Los indicadores revelan que los productores de papa de La Paz y Cochabamba consiguieron recuperar su poder de compra después del impacto del ajuste. Al contrario, los productores de Chuquisaca y Potosí se enfrentaron a un persistente deterioro de sus términos de intercambio en el período post-estabilización.

En el caso de la cebada, otro producto importante dentro de la economía campesina, el deterioro de los precios al productor respecto al IPC campesino fue más pronunciado en Cochabamba y Potosí. En La Paz la situación fue menos dramática. El comportamiento de los precios al productor del maíz duro frente al deflactor ya mencionado, muestra con claridad que los agricultores mantuvieron estable su poder de compra.

PRECIO AL PRODUCTOR PAPA DEFLACTADO  
IPC CAMPESINO - LA PAZ Base 1985=100

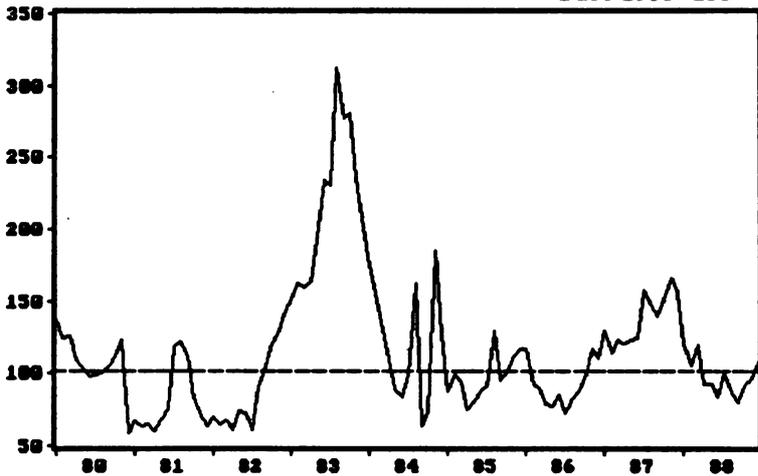


Gráfico N° 3

PRECIO AL PRODUCTOR PAPA DEFLACTADO  
IPC CAMPESINO - COCHABAMBA Base 1985=100

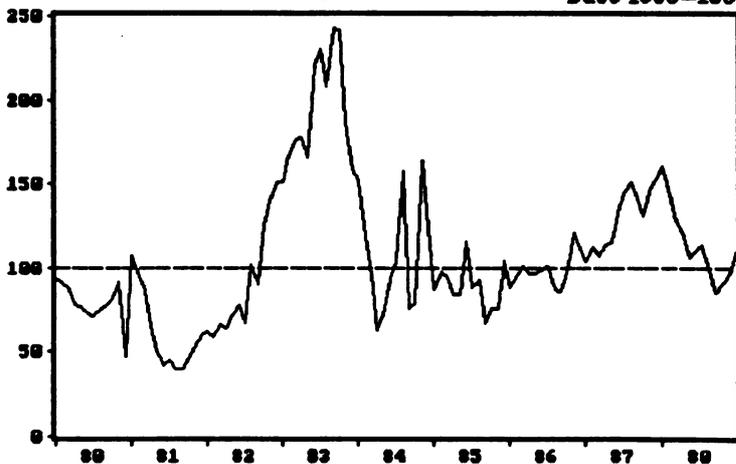


Gráfico N° 4

**PRECIO AL PRODUCTOR PAPA DEFLACTADO**  
**IPC CAMPESINO - CHUQUISACA Base 1985=100**

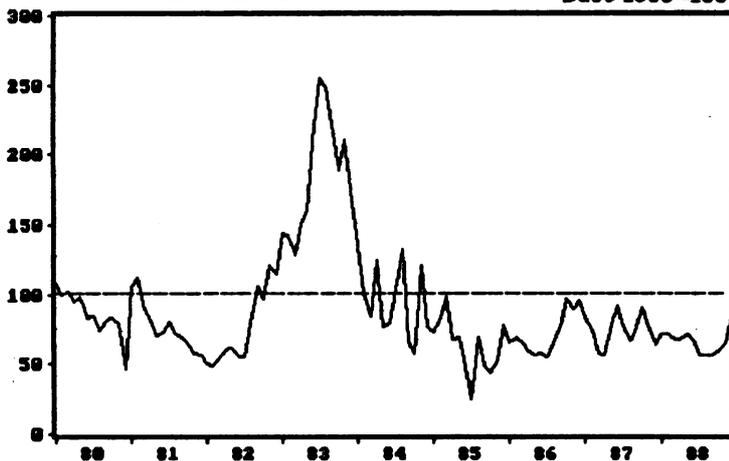


Gráfico N° 5

**PRECIO AL PRODUCTOR PAPA DEFLACTADO**  
**IPC CAMPESINO - POTOSI Base 1985=100**

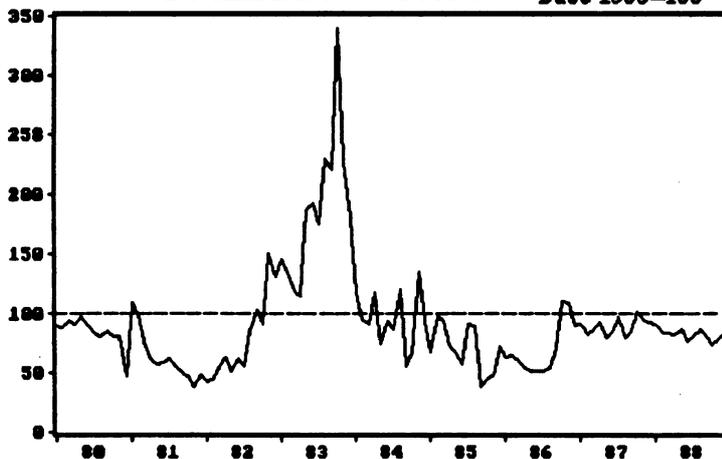


Gráfico N° 6

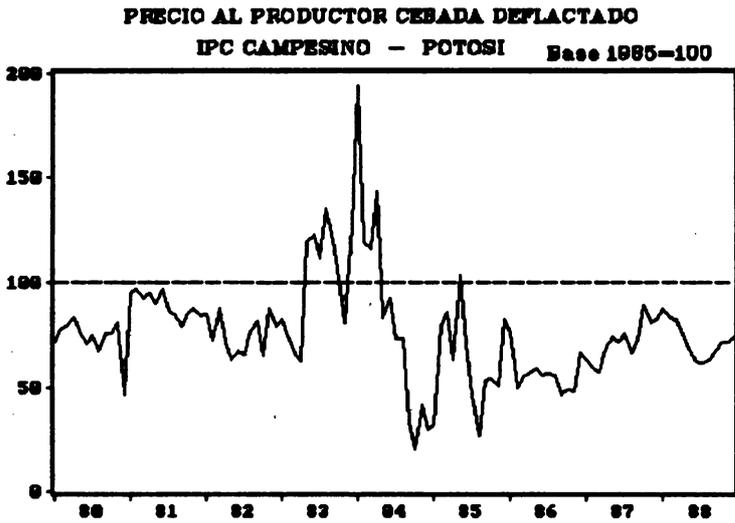


Gráfico N° 7

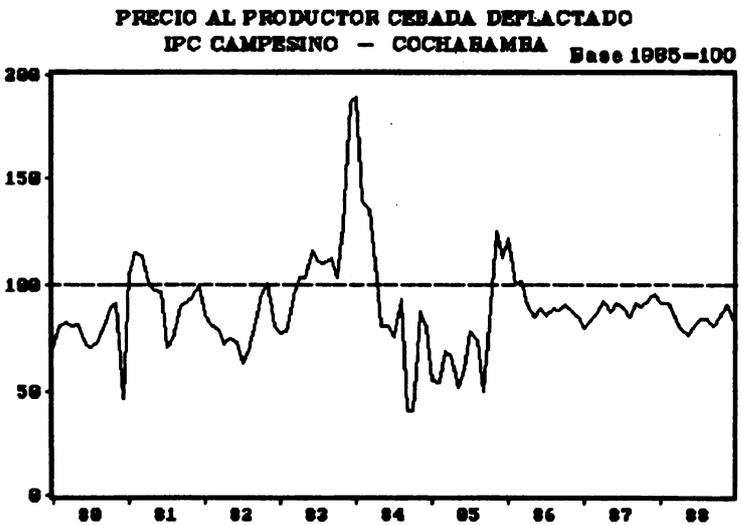


Gráfico N° 8

PRECIO AL PRODUCTOR MAIZ DURO DEFLACTADO  
IPC CAMPESSINO - COCHABAMBA Base 1985=100

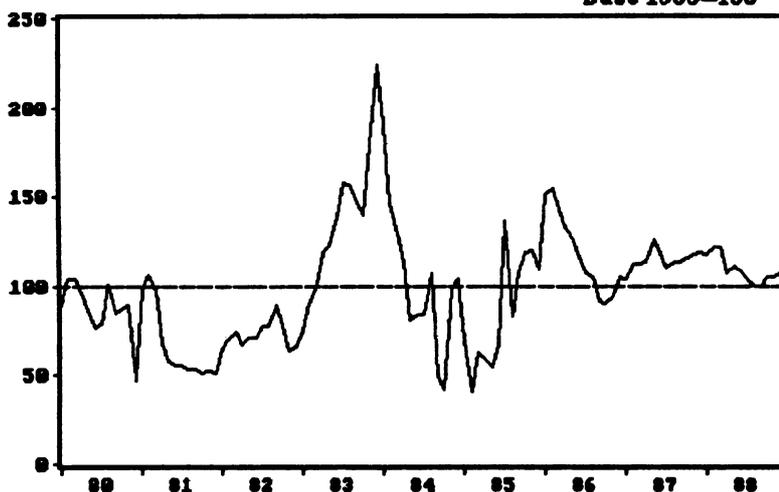


Gráfico N° 9

En el último gráfico, se presenta la situación del departamento de Cochabamba, zona productora de maíz por excelencia.

En síntesis, podemos atribuir las diferencias entre regiones y productos -no perceptibles cuando analizamos los precios agrícolas agregados- a disparidades en los niveles de productividad y en apropiación tecnológica y, además, a la heterogénea capacidad de reacción a las señales del mercado y al tipo de estructura de comercialización, tanto para la venta de sus productos como para la compra.

### La óptica de los indicadores de pobreza

Según el CNPV-76 y ENPV-88 los índices de pobreza rural mejoraron en el período<sup>21/</sup>. En términos relativos, las provincias clasificadas como

<sup>21/</sup> Cabe, nuevamente aclarar, que la comparación de indicadores del CNPV-76 y la ENPV-88 es una hipótesis muy fuerte, ya que para la elaboración de éstos se utilizaron metodologías diferentes.

integradas al mercado fueron las que más rápidamente mejoraron sus niveles de vida, tal vez debido al impulso de la creciente urbanización.

En las regiones del Altiplano, Valles y Llanos, la mortalidad infantil disminuyó con diversas intensidades, aunque los indicadores, en media, aún son muy elevados, en particular en las dos primeras. En las provincias altiplánicas, la tasa de mortalidad infantil bajó en media, en 21 %, siendo el departamento de Oruro el que consigna el peor desempeño. En las provincias seleccionadas del Valle y los Llanos la mortalidad infantil disminuyó en 20 % y 23 % respectivamente, a excepción de Florida en el Departamento de Santa Cruz, donde aumentó. Estos resultados aparentemente son inconsistentes con la caída de los ingresos que se verifica en las regiones altiplánicas y vallunas. Más adelante ensayaremos una explicación para esta situación.

La tasa de analfabetismo entre 1976 y 1988 decreció con mayor intensidad en los hombres que en las mujeres; en el caso de las provincias Cercado y Frías, de los departamentos de Oruro y Chuquisaca, respectivamente, el número de analfabetas inclusive aumentó. Esta es una manifestación clara del impacto de la crisis económica y, sobre todo, del ajuste macroeconómico sobre la demanda de educación. El deterioro de los ingresos de los cabezas de familia del campo, generalmente hombres, obliga a los demás miembros a ingresar al mercado de trabajo, con el objetivo de obtener ingresos adicionales para la sobrevivencia. Diversos estudios señalan que son las hijas mujeres las que primero abandonan la escuela. El analfabetismo en los Valles y Llanos sigue de cerca las tendencias anteriormente apuntadas, aunque con menos dramatismo.

La oferta de bienes públicos, agua y energía, a nivel provincial en el campo ha aumentado en los últimos años, en especial, en las provincias más próximas de los centros urbanos y en aquellas donde predomina la agricultura comercial. Existe déficit en la provisión de agua en las provincias afectadas por los ciclos de sequía. Oropesa, Campero y Frías en Chuquisaca, y Cercado y Dalence en Oruro.

Nuevamente estos indicadores son contradictorios con la fuerte contracción del gasto público y el deterioro de los ingresos. Una explicación razonable se encuentra en la acción de las Organizaciones No Gubernamentales y, en menor medida, del Fondo Social de Emergencia.

En efecto, el FSE realizó 94 obras de infraestructura social, 105 de económica y 24 de asistencia social hasta 1990, en las provincias escogidas en la región del Altiplano. Frías y Saavedra fueron las provincias más apoyadas.

En las provincias seleccionadas de los Valles y Llanos, se realizaron 138 y 95 obras de diverso orden. Es evidente que esta acción gubernamental, además de atenuar los efectos del ajuste, mejoró la calidad de los servicios públicos. Habíamos señalado las inconsistencias que encontramos entre la mejoría relativa de los índices de pobreza rural entre 1976 y 1988 y la evolución decreciente de los ingresos. Según un informe del Banco Mundial, este fenómeno se presenta en otros países de América Latina y las explicaciones estarían en las siguientes direcciones:

- a. Al parecer existen serios problemas de datos, como ya lo habíamos adelantado. La ENPV-88 se basa en una muestra muy pequeña y las proyecciones que se realizan a partir de ella, no reflejan lo que realmente está pasando en la realidad. La comparación con el CNPV-76 tampoco es muy consistente, sólo da órdenes de grandeza.
- b. Los bajos ingresos de los pobres rurales nunca afectaron substancialmente los índices de pobreza, éstos, más bien, están asociados a factores estructurales y son fuertemente dependientes de la acción estatal y la cooperación internacional.
- c. Se argumenta, también, que los efectos de las políticas de ajuste sobre algunos indicadores, se darían más en el largo plazo, dado que no existiría una correlación directa entre los movimientos de los ingresos y los índices que captan el bienestar social.

## **A MANERA DE CONCLUSION**

### **Las perspectivas de crecimiento y la pobreza**

Los niveles de pobreza en el área rural boliviana en el período post-estabilización, en líneas generales aumentaron, si observamos a partir de la perspectiva del ingreso. Entre tanto, si consideramos la evolución de los indicadores de pobreza, como los niveles de mortalidad infantil, la oferta de servicios públicos y otros, constataremos que se produjo una mejora relativa en relación al año 1976. Esta paradoja se explicaría, en gran medida, por

problemas en los datos y por la no correlación, en el corto plazo, entre variaciones en los ingresos y los indicadores sociales.

La política de estabilización tuvo un impacto heterogéneo sobre el flujo de ingresos de los campesinos pobres, el grado de integración al mercado determinó parcialmente los resultados. Los ingresos de los agricultores que destinan su producción al mercado interno disminuyeron, resultado que sugiere que la economía campesina tuvo serias dificultades para adaptarse a las reglas del juego del mercado.

Un atenuante muy importante para la distribución de ingresos en algunas regiones agrícolas, es la economía de la coca-cocaína, aunque es difícil medir su impacto con precisión.

La reducción del gasto público, traducida en la disminución de la oferta de bienes públicos -salud y educación- y las políticas monetaria y crediticia apretadas, impactaron con mayor vehemencia a la economía campesina, en particular, aquella ubicada en regiones rurales más alejadas. Esta situación fue parcialmente compensada por la acción de la cooperación internacional y las Organizaciones No gubernamentales. Los costos sociales y de eficiencia de la recomposición del gasto aún deberán ser mayores en el largo plazo.

Los modestos resultados en la provisión de bienes esenciales y el franco deterioro de los ingresos no son enteramente atribuibles a las políticas de ajuste. Buena dosis de responsabilidad tuvieron, también, la violenta crisis económica de mediados de la década y el ciclo climático desfavorable por el que atraviesa Bolivia.

La agricultura comercial destinada al mercado externo mejoró su situación después del plan de estabilización. Sin embargo, los niveles de vida de los jornaleros que trabajan en ella continúan siendo muy bajos.

En términos generales, podemos afirmar que la profundización de la pobreza en el ámbito rural está asociada al declinio del modelo de crecimiento, que si bien incorporó periféricamente a la población rural a la vida económica y política de país, avanzó muy poco en el campo de la distribución del ingreso y en la mejoría del nivel de vida. El proceso de estabilización ortodoxo no hizo otra cosa que profundizar tendencias estructurales y contribuir para una mayor concentración de la riqueza.

La estabilidad en Bolivia es un patrimonio colectivo, sin embargo, no constituye, para ningún diseño de política económica, un fin en sí mismo. La estabilidad de precios es una condición necesaria, pero no suficiente para poder restablecer el crecimiento. De la misma manera, el crecimiento constituye un contexto favorable a las mejoras sociales, pero es insuficiente para reducir la pobreza, menos aún del sector rural.

El modelo de ajuste boliviano, fuertemente inspirado en el sistema de mercado, presenta algunas incongruencias -tanto a nivel de su funcionamiento estructural como de la administración del menú de política económica actual- con las perspectivas de superación de la pobreza.

Una economía de mercado tendría dificultades para resolver los problemas de la pobreza por varias razones. En primer lugar, porque el mercado, inclusive cuando su funcionamiento se aproxima a las ficciones de la teoría económica, difícilmente asigna eficientemente el bienestar social, en una sociedad donde las diferencias estructurales a nivel de la distribución de la riqueza son muy bipolares.

En el área rural prácticamente no existe oferta de servicios de educación y salud y la demanda es infinita.

En segundo lugar y, tomando en consideración el argumento anterior, la eliminación de la pobreza puede entenderse como un bien público que, difícilmente, podría resultar de la iniciativa de agentes o grupos aislados.

La economía post-estabilización presenta un *trade-off* entre el equilibrio fiscal y la capacidad de disponer de ahorro e inversión del sector público. Esto también está relacionado con la posibilidad gubernamental de generar recursos para aliviar la pobreza.

En un contexto de bajo nivel de inversión privada, como es la situación actual boliviana, la reducción de la pobreza y el potencial de crecimiento pueden ser objetivos excluyentes.

En última instancia, lo que se quiere demostrar es que se requieren políticas sociales directas, sintonizadas con diseños macroeconómicos y sectoriales, si se quieren reducir los problemas de pobreza. El alivio de la pobreza es un objetivo de largo plazo consistente intertemporalmente con el crecimiento, pero que puede ser incompatible con los ciclos políticos.

La interacción de los objetivos y métodos para superar la pobreza, sugiere que las estrategias para superarla deben ser un paquete integral, que combine adecuadamente la política macroeconómica y sectorial con las políticas sociales de largo aliento. Sin embargo, una condición imprescindible para el manejo de la política social es la calidad de los datos estadísticos, los que deben ser precisos y de rápido acceso.

**BIBLIOGRAFIA**

1. AFCHA, G., CANDIA, G., PEREIRA, R., HUARACHI, G., y VALVERDE, F. 1987. La política de shock antinflacionaria y el mercado de trabajo: el caso boliviano. Bolivia, UDAPE.
2. AGUILO. 1988. Movilidad espacial y movilidad social generada por el narcotráfico. La Paz, Bolivia, ILDIS.
3. ARRIETA, M., ABREGO G., CASTILLO A., DE LA FUENTE M. 1990. Agricultura en Santa Cruz: de la encomienda colonial a la empresa modernizada. (1559-1985). La Paz, Bolivia, Ed. ILDIS.
4. AZAM, J.P., CHAMBAS, G., GUILLAUMONT, P. and S. 1989. The impact of macroeconomic policies on the rural poor. USA, UNDP, United Nations Publications.
5. BANCO AGRICOLA DE BOLIVIA. 1989. Anuario estadístico 1988-1989. La Paz, Bolivia (Junio).
6. BANCO MUNDIAL. 1988. World Development Report, 1988. Washington D.C. The World Bank.
7. \_\_\_\_\_ 1990. La Pobreza. Washington D.C. The World Bank.
8. BELMONT R. y POOLEY B. 1984. Encuesta de prevalencia de medicamentos boliviana de reproducción humana. La Paz, Bolivia, Westinghouse Health Systems.
9. CASANOVA. 1981. Migración interna en Bolivia. Mimeo.
10. CEDLA. 1988. Apuntes relativos al empleo rural. Mimeo, (marzo).
11. CEPAL. 1989. Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe. Santiago de Chile.

12. CHAVEZ ALVAREZ, GONZALO. 1989a. Alta inflación, hiperinflación y variabilidad de los precios relativos: el caso boliviano. Documento de Trabajo No. 05/89, Instituto de Investigaciones Socio-Económicas (IISEC), Universidad Católica Boliviana.
13. \_\_\_\_\_ 1989b. Narcotráfico: um novo ítem nas relações entre os Estados Unidos e a América Latina. En Ciencias Sociais Hoje, 1989, ANPOCS, Ed. Vertice, Sao Paulo, Brasil.
14. \_\_\_\_\_ 1990a. Precios públicos y tipo de cambio durante la hiperinflación y estabilización boliviana. Documento de Trabajo No. 04/90, Instituto de Investigaciones Socio-Económicas (IISEC), Universidad Católica Boliviana.
15. \_\_\_\_\_ 1990b. Bolivia: de la estabilidad impuesta al crecimiento negociado. Documento de Trabajo No.075-90, Instituto de Investigaciones Socio-Económicas (IISEC), Universidad Católica Boliviana.
16. DONOSO DE BAIXERAS, S., DELFIN DE CANEDOT. y TORREZ FIORILO, G. 1990. La pobreza en Bolivia. Ministerio de Planeamiento y PNUD.
17. DURAN, JESUS. 1990. Las nuevas instituciones de la sociedad civil. Huellas, La Paz, Bolivia.
18. FIDA. 1989. Propuesta para una Estratégica de desarrollo rural de base campesina. CEDLA, La Paz, Bolivia.
19. FONDO SOCIAL DE EMERGENCIA. 1990. Listado de proyectos aprobados. Dirección de Gestión y Coordinación, (Septiembre).
20. ILDIS. 1990. El chapare actual; sindicatos y ONGs en la región. ILDIS, La Paz, Bolivia.
21. INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICAS. 1984. II Censo Nacional Agropecuario, La Paz, Bolivia.
22. \_\_\_\_\_ 1988. Encuesta Nacional Agropecuaria, La Paz, Bolivia.

- 
23. LADMAN, JERRY Y ESPEJO, JUSTO. 1988. "Informal Rural Credit Markets Conditions or Hyperinflation: The Case of the Upper Valley of Cochabamba Bolivia", Mimeo.
24. LUSTINORAH. 1990. "Poverty and Income Distribution in Latin America in the 1980's: Selected Evidence and Policy Alternatives.", Mimeo.
25. MINISTERIO DE ASUNTOS CAMPESINOS Y AGROPECUARIOS. 1989. "Precios por Mayor de Productos Agropecuarios". Dirección de Mercadeo Agropecuario/IICA. La Paz, Santa Cruz, Cochabamba y Tarija, Potosí y Oruro, Varios Números, (MACA).
26. \_\_\_\_\_ 1990. "Propuesta de Lineamientos de Política Agropecuaria" Documento Oficial, La Paz, Bolivia.
27. MORALES, JUAN ANTONIO. 1990a. "La Transición de la Estabilidad al Crecimiento Sostenido en Bolivia", en Inflación Rebelde en América Latina. J.P. Arellano, compilador, Ed. CIEPLAN-HACHETTE, Chile, 109-140.
28. \_\_\_\_\_ 1990b. "The Transition from Stabilization to Sustained Growth in Bolivia". Trabajo presentado en la Conferencia "Lessons of Economic Stabilization and Its Aftermath". Jerusalem, Israel.
29. \_\_\_\_\_ 1988. "La Inflación y la Estabilización en Bolivia", en Inflación y Estabilización: La Experiencia de Israel, Argentina, Brasil, Bolivia y México, M. Bruno, G. Di Tella. R. Dornbusch y S. Fischer (Comp.), El Trimestre Económico, FCE, México.
30. \_\_\_\_\_ 1986. "Creación de Dinero y Demanda por Dinero durante la Alta Inflación Boliviana de 1982 a 1985", Documento de Trabajo No. 07/86, Instituto de Investigaciones Socio-Económicas (IISEC), Universidad Católica Boliviana, La Paz.
31. MORALES, ROLANDO. 1987. Bolivia: Efectos Sociales de la Crisis y de las Políticas de Ajuste, ILDIS, La Paz, Bolivia.

32. ORTEGA, NERY. 1990. "Tasas de Protección Nominal para productos agrícolas de Exportación: el caso del café, soya y azúcar", Documento de Trabajo No. 09/90, Instituto de Investigaciones Socio-Económicas (IISEC), Universidad Católica Boliviana, La Paz.
33. PINSTRUP-ANDERSEN, PER. 1990a. Macroeconomic Policy Reforms, Poverty, and Nutrition: Analytic Methodologies. Ithaca, New York: CFNPP Monograph 3.
34. ————— 1990b. "Implications of Macroeconomic and Sectorial Policy for the rural poor in Latin America. Analytical Framework for the Country Case Studies", Mimeo.
35. PRUDENCIO M. 1988. "Impacto de los Alimentos Donados", Alimentos Donados, Debate Agrario, ILDIS, La Paz.
36. SACHS, JEFFREY. 1986. "The Bolivian Hyperinflation and Stabilization", Documento de Trabajo NBER, No. 2073, (Noviembre).
37. SCOBIE, GRANT M. 1989. Macroeconomic Adjustment and the Poor: Toward a Research Strategy. Ithaca, New York: CFNPP Monograph 1.
38. TANZI V. Y CHU K. 1989. "Fiscal Policy for Stable and Equitable Growth in Latin America", IFM Working Paper, N° 93, Washington, D.C.
39. UNIDAD DE ANALISIS DE POLÍTICAS ECONÓMICAS. 1989a. "Análisis del Impacto de las Políticas Macroeconómicas y Factores Externos en el Sector Agrícola". Mimeo. La Paz, Bolivia: UDAPE (Marzo).
40. ————— 1989b. "Análisis de la Encuesta de Precios Finca-USAID". Mimeo. La Paz, Bolivia: UDAPE (Agosto).
41. ————— 1989. "Políticas Económicas para el Sector Agropecuario, 1980-1988". La Paz, Bolivia.
42. ————— 1990. Estadísticas Económicas de Bolivia, La Paz, Bolivia.

- 
43. URIOSTE, MIGUEL. 1987. Segunda Reforma Agraria. Campesinos, Tierra y Educación Popular. Talleres CEDLA No. 1. La Paz, Bolivia: CEDLA.
  44. VERA, R., MOORE, M., VARELA, G., RIVERO J. Y ALIAGA, A. 1981. Estado Nutricional de la Población Boliviana, Instituto Nacional de Alimentación y Nutrición, Min. Planeamiento, La Paz.
  45. WOLOWYNA O. Y AGUIRRE PINTO G. 1990. Sobrevivencia Infantil en Bolivia, Consejo Nacional de Población, Dirección Nacional de Salud Materno Infantil, La Paz.



## **CAPITULO IV**

# **IMPACTO DE LOS PROGRAMAS DE AJUSTE Y ESTABILIZACION SOBRE LOS POBRES RURALES**

**Yoshiaki Nakano**



## INTRODUCCION

La crisis de la economía brasileña tiene ya más de diez años. El estancamiento y la aceleración de la inflación fueron los aspectos dominantes en la década de los ochentas. Los sucesivos planes de ajuste y estabilización fracasaron y, el aumento de la desigualdad social es de tal proporción, que hoy en día la sociedad brasileña vive sometida a una creciente violencia social, desagregación de valores y desesperanza.

Uno de los aspectos más notorios de la crisis brasileña, es la crisis social debido al aumento de la pobreza. El grupo de familias brasileñas que viven por debajo de la línea de pobreza representa un 40% y aumentó en la década de los ochentas. Una de las consecuencias económicas más perversas de ésta, es que millones de trabajadores están condenados a quedarse permanentemente al margen del nuevo mercado de trabajo, como consecuencia de las calificaciones exigidas por los nuevos sistemas de gestión traídos por la reciente revolución tecnológica. Las consecuencias políticas no son menos graves: se crea un sistema político inestable con una fuerte tendencia a elegir políticos populistas y/o radicales, ya sean de derecha o de izquierda. De esta forma, la pobreza tiene ramificaciones profundas y sin su acondicionamiento será imposible constituir una sociedad moderna y próspera.

En su informe de 1990 el Banco Mundial estima que, en Brasil en 1981, existían 23.1 millones de personas viviendo por debajo de la línea de pobreza. Este grupo aumentó a 33.2 millones en 1987. Aunque de 1960 a 1980 el nivel de pobreza se mantuvo en un 29%, en la década de los ochentas, entre 1981 y 1987, hubo un aumento del 5%. Utilizando como criterio de demarcación de pobreza, las familias con un rendimiento inferior a un salario mínimo o personas con un rendimiento inferior a un cuarto del salario mínimo, existían en Brasil en 1988, 44.8 millones de personas en esta situación, comparado con 29.4 millones en 1980. La mitad de esta población vive en el área rural.

Otro estudio de la CEPAL (1990) muestra que en los ochentas, el aumento de la pobreza en el área urbana fue mayor que en el área rural. Pero la incidencia de pobreza en el área rural es mucho mayor, ya que cerca del 60% de la población vive en la pobreza y cerca del 34% en la indigencia. De esta forma, este último segmento de la población más desprotegido, merece particular atención.

## INCIDENCIA DE LA POBREZA EN BRASIL (%)

Año	Area Urbana	Area Rural	Total
1970	34.6	77.8	54.1
1980	13.9	50.1	34.8
1988	22.1	60.9	32.5

Fuente: Censos Demográficos y PNAD 1988.

El contraste entre la década de los setentas y los ochentas es significativo. Con el rápido crecimiento económico en los setentas, a pesar del aumento de la desigualdad en la distribución del ingreso, la incidencia de la pobreza sufrió una significativa reducción. En la década de los ochentas con el estancamiento y la crisis, la incidencia aumenta, principalmente en los primeros años hasta 1983.

No hay duda de que las políticas macroeconómicas implementadas para ajustar la economía después de los choques externos de 1979, tuvieron un papel determinante en el comportamiento de los índices de pobreza. Esto ocurre no sólo porque ellas afectan la tasa de crecimiento de la economía, sino porque los instrumentos de política tienen efectos distintos sobre los diferentes segmentos de la población. La combinación específica de instrumentos de política y la velocidad con que las políticas son implementadas no son aspectos despreciables. Al contrario, son fundamentales. Así, *informaciones sobre los probables efectos de medidas políticas específicas sobre grupos específicos de población, pueden ayudar a asegurar efectos deseados de los programas de reforma sobre el crecimiento y la equidad* (Per Pinstруп-Andersen, 1990).

El presente trabajo tiene como objetivo establecer las relaciones entre las diferentes políticas de ajuste y estabilización, y la incidencia de la pobreza en el área rural brasileña durante los ochentas. Nos concentraremos en la primera mitad de la década, cuando los efectos son más nítidos y existen más informaciones estadísticas.

El esquema analítico y conceptual es el demostrado por Per Pinstrup-Andersen (1990) y Grant M. Scoobie (1989), siendo innecesario presentarlo en este trabajo.

La estructura es la siguiente: en la primera sección presentamos un rápido diagnóstico de la crisis brasileña en la década de los ochentas, demostrando que la misma resulta de una superposición de diversas crisis interligadas, con una reforzando a la otra. En la segunda sección describimos las sucesivas políticas adoptadas por el gobierno como respuesta a la crisis. Procuramos explicar la naturaleza y los instrumentos de política utilizados, los principales resultados e impactos sobre las variables macroeconómicas y los cambios en la política agrícola. En la tercera sección establecemos el impacto de los programas de ajuste y estabilización sobre la pobreza rural.

## **NATURALEZA Y CAUSAS DE LA CRISIS ECONOMICA EN LOS AÑOS RECIENTES**

Después de alcanzar tasas de crecimiento de más del 7% anual durante todo el período de la postguerra, a partir de 1979, la economía brasileña entró en una fase de dificultades sin precedentes en su historia económica. Creció en el período 1870-1937 a una tasa media de 4.4% anual, la mayor tasa de crecimiento alcanzada entre los 10 países más grandes del mundo (cinco de la OECD y los otros cinco fuera de la OECD, incluyendo los países socialistas).

Mientras tanto, debido a los sucesivos choques externos y a los crecientes desequilibrios internos, la economía brasileña entró en un proceso de restricción y aceleramiento persistente de la inflación, desembocando en una hiperinflación en 1987. Como consecuencia, en la década de los ochentas la tasa media anual de crecimiento, quedó bastante por debajo de esta tendencia secular, habiendo alcanzado apenas un 1.6% anual desde 1981 hasta 1990. El contraste con la década anterior es evidente: en los setentas, la tasa media anual de crecimiento fue de 8.6%. El ingreso per cápita no creció en la década de los ochentas, comparado con el crecimiento de 70.2% en la década de los setentas. El producto industrial, después de haber crecido 122.8% en los setentas, a finales de 1990, estaba prácticamente en el mismo nivel de 1980.

Asimismo, durante la gran crisis de los años treinta el desempeño de la economía brasileña fue mejor que el de la década de los ochentas. La política de sustentación del nivel de ingresos del sector exportador, asociada a una fuerte pérdida en los términos de intercambio, daba un nuevo y fuerte impulso al

proceso de industrialización a través de la sustitución de importaciones. Con eso, la crisis de 1929 acabó por transferir hacia adentro del país la guía dinámica de crecimiento. Luego de la crisis, el país retomó el crecimiento con todo vigor, habiendo evolucionado a una tasa media de 4.6% en el período 1929-1938.

En la presente y prolongada crisis la economía no se ajustó adecuadamente y, mucho menos, consiguió definir un nuevo modelo de expansión. La extensión de la crisis de los años ochentas puede visualizarse con claridad, en la evolución comparativa del PIB per cápita durante las mayores recesiones enfrentadas por el país en este siglo.

A pesar de la retrospección de la década de los ochentas, el espectacular desempeño secular permitió a Brasil completar el proceso de industrialización, a través de la sustitución de importaciones, y tener hoy el octavo mayor producto industrial del mundo. En este sentido, Brasil está en posición ventajosa en relación con los demás países de América Latina, pues completó su industrialización.

La interrupción del crecimiento de la economía brasileña en la década de los ochentas, difícilmente es una crisis coyuntural de ajuste del sector externo, ésta tiene raíces estructurales más profundas y es resultado de una superposición de choques externos, agotamiento del proceso de industrialización, crisis fiscal y crisis social y política:

- a. Fin del largo ciclo de industrialización por medio de la sustitución de importaciones, que permitió la implantación de una estructura industrial compleja e integrada, con un reducidísimo coeficiente de importaciones, pero que se agotó definitivamente, sin gestar en su lugar una nueva dinámica industrial como motor de crecimiento.
- b. Choques externos en la década de los setentas, aliados a la crisis del endeudamiento externo a partir de 1982, que impusieron pesadas transferencias de recursos reales para el exterior y provocó la caída en las tasas de inversión y fuertes presiones en la necesidad de financiamiento del sector público.
- c. Profunda crisis fiscal y de endeudamiento financiero del sector público, que se tradujo en el desaparecimiento de la economía pública (6.78% en 1988), en el estrangulamiento de las empresas estatales, y en la

acumulación de la deuda pública que ha ocasionado una creciente presión sobre la economía del sector privado, generando una gran inestabilidad financiera. La moratoria de la deuda externa viene desde 1987. En 1990, con el Plan Collor, se hizo una moratoria de la deuda interna, pero el problema de la deuda financiera del sector público está muy lejos de solucionarse.

- d. Proceso de inflación crónica y altísima, con mecanismos endógenos de aceleración, que deterioró las instituciones económicas básicas como la moneda, los fondos del tesoro y los contratos, provocó una verdadera degeneración del sector público, y amenaza desestructurar la economía brasileña por el retorno de la hiperinflación.
- e. Crisis social, con raíces profundas en la desigualdad de la distribución de ingresos, y se traduce en un conflicto social cada vez más evidente por el proceso de democratización. Esta crisis se caracteriza por la marginalización de una gran parte de la población y se manifiesta, en el momento, en forma de inestabilidad política debido a la fuerte tendencia hacia el populismo económico, generado por este segmento social.
- f. Crisis del Estado que se manifiesta en la degeneración de los servicios públicos, en la desarticulación y fragmentación administrativa, en la incapacidad de definir las prioridades nacionales y en la pérdida de la capacidad de gobernar, condición necesaria para que las medidas de política económica surtan los efectos deseados. La máquina gubernamental y las empresas estatales se volvieron irresponsables social y políticamente, cayendo como prisioneras del clientilismo, del *cartorialismo* y del corporativismo.

El punto vital es que existe una estrecha interdependencia entre estas crisis superpuestas en la década de los ochentas, que representó el fin del modelo de desarrollo y del Estado a éste asociado, que había prevalecido en los últimos 50 años. Por esta razón, las políticas económicas dirigidas a atacar aisladamente a cada una de ellas acabaron fracasando.

La superposición de crisis colocó a la economía brasileña en una trampa caracterizada por los desequilibrios macroeconómicos, el estancamiento, la hiperinflación y un creciente conflicto social.

Los sucesivos planes de ajuste y estabilización y sus fracasos, acabaron cambiando la propia naturaleza de los problemas económicos, particularmente del proceso inflacionario.

La magnitud de los ajustes y reformas estructurales e institucionales necesarios, es tal que solamente una nueva coalición de fuerzas políticas para el enfrentamiento conjunto de las crisis, será capaz de retirar la economía brasileña de esta *trampa*. La salida de la crisis deberá pasar necesariamente por la definición de un nuevo modelo de desarrollo, en un nuevo contexto internacional, y por una redefinición de relaciones de poder con una profunda reforma del Estado.

### **LAS POLITICAS DE AJUSTE MACROECONOMICO Y SECTORIAL EN RESPUESTA A LA CRISIS ECONOMICA**

El período que comienza a partir de 1979 es rico en experiencias de políticas macroeconómicas en Brasil. La grave crisis que emerge en este período, desencadenó respuestas del Gobierno. Además de una gran diversidad de políticas y cambios súbitos, se acumularon graves errores y una sucesión de fracasados planes de estabilización, lo que transformó la economía brasileña en un laboratorio rico en experiencias.

A pesar de esta diversidad, las políticas de ajuste y estabilización pueden ser divididas en dos grupos. De un lado, la política de tipo ortodoxo, que tiene como instrumentos básicos las políticas monetaria y fiscal, y se sustenta en el presupuesto de que la libre operación del mercado, en un contexto de contracción de la demanda agregada y el desempleo, permitiría resolver los problemas económicos. Dentro de esta visión, la inflación y los choques externos deben ser combatidos con las políticas monetaria y fiscal restrictivas. El corte en la absorción doméstica de bienes y servicios, acompañado de la desvalorización de la tasa real de cambio, se encargaría de bajar la inflación y ajustar la balanza de pagos, al privilegiar los productos comerciables en detrimento de los bienes domésticos.

Por otro lado, tenemos la preocupación con los costos sociales (en términos del desempleo y pérdida del PIB) de las políticas ortodoxas recesivas, lo que llevó a algunos economistas a formular una política alternativa de ajuste y estabilización, incorporando algunos instrumentos heterodoxos. Para estos economistas las políticas monetaria y fiscal son necesarias, pero no suficientes para derrumbar la inflación. Además, en la visión de estos economistas, las

reformas estructurales y la resolución de conflictos distributivos tendrían un papel fundamental para crear un nuevo ambiente macroeconómico; ambiente donde aquellas políticas convencionales pasarían a tener mayor eficacia. Mientras estas reformas no se realicen, las posibilidades de cese en la inflación y ajuste del sector externo serían limitadas. En esta visión, la recesión sería un instrumento ineficiente para corregir las fallas de coordinación de los mercados y los conflictos distributivos existentes en la sociedad. Los controles administrativos, los pactos políticos y las reformas estructurales ganan relevancia, tanto para ajustar el sector externo como para controlar la inflación.

En la experiencia brasileña las políticas ortodoxas de ajuste y estabilización predominan hasta mediados de la década de los ochentas, subsecuentemente son sustituidas por políticas marcadamente heterodoxas con el Plan Cruzado en 1986. Las primeras, provocaron efectos perversos tanto sobre el sector agrícola como sobre los pobres rurales. Con las políticas heterodoxas, no hay evidencias en este sentido y, por lo menos en 1986, la situación de la agricultura y de los pobres rurales sufrieron mejoras significativas.

En esta sección vamos a analizar las respuestas dadas por el Gobierno a la crisis que se derrumba sobre la economía brasileña desde 1979, cuando la necesidad de ajuste se delinea inmediatamente en forma clara. En este trabajo vamos a concentrar el estudio en las políticas de estabilización implementadas en la primera mitad de la década de los ochentas. Para fines de análisis, podemos dividir este período en subperíodos, de acuerdo con la naturaleza de la política y los instrumentos utilizados:

- a. *Ajuste con crecimiento*: La experiencia heterodoxa 1979-1980;
- b. *Recesión sin ajuste*: 1981-1982;
- c. *Ajuste del sector externo según el Fondo Monetario Internacional (FMI)*: 1983-1984.

En la última parte de esta sección vamos a analizar los cambios en la política agrícola y los impactos sobre el sector agropecuario.

### Ajuste con crecimiento: La experiencia heterodoxa 1979-80

La primera respuesta brasileña a la conmoción del petróleo de 1973 fue dar continuidad al crecimiento acelerado, con la implantación de un ambicioso programa de inversiones, buscando completar el proceso de sustitución de importaciones en el sector de bienes de capital y de insumos básicos. De hecho, después de un ligero enfriamiento de la economía en 1974, con la aplicación de políticas fiscales y monetarias ortodoxas; a partir de 1975 fue implementado el II Plan Nacional de Desarrollo (II PND) que pretendía, simultáneamente, mantener elevadas tasas de crecimiento y ajustar la economía brasileña a la crisis del petróleo, con sustitución de importaciones de bienes de capital e insumos básicos.

La implementación de esta política significó la toma de dos decisiones básicas que condicionaron toda la evolución futura de la economía brasileña. Primero, se optó por la conciliación con una tasa de inflación más elevada, en la creencia de que la indexación tornaba a la economía brasileña inmune a los efectos negativos de la inflación. En segundo lugar, se decidió que el problema de la balanza de pagos podría ser resuelto con financiamiento externo, optándose por lo tanto, por el crecimiento con endeudamiento.

La toma de posesión del nuevo Presidente de la República, el General Figueiredo, en marzo de 1979, representó un momento propicio para ensayar un cambio en la dirección de esta política económica expansionista que prevalecía hasta entonces. Ante una nueva conmoción petrolera, conmoción en las tasas de interés y el ajuste recesivo que se delineaba en los países desarrollados, el Ministro Simonsen, propuso un conjunto de medidas restrictivas consistentes con el nuevo escenario internacional: desaceleración del crecimiento a través de un ajuste fiscal, políticas monetaria y crediticia restrictivas, gradual reducción de subsidios a las exportaciones y modesta liberalización de las restricciones a las importaciones (ver Fishlow, 1986).

Esta propuesta encontró resistencia dentro del propio gobierno y, con el apoyo de los empresarios, Mario H. Simonsen fue sustituido por Delfin Neto como conductor de la política económica. Delfin Neto ascendió al poder prometiendo un *ajuste con crecimiento económico* y, una vez en el poder, promovió una política fiscal y crediticia expansionista, teniendo como prioridad inversiones en el área de sustitución de energía (Programa Nacional de Alcohol - PROALCOOL) y agricultura.

## CHOQUES EXTERNOS 1972 - 1987

	1973	1976	1979	1982	1985	1987
Términos de intercambio	147	130	121	82	88	96
Transferencias financieras al exterior (% PIB)	-1.3	-2.5	-2.7	-1.6	4.5	3.3
Préstamos en moneda	4.5	7.8	11.2	12.5	7.1	2.6

Fuente: IPEA/IPLAN, 1989.

Con la segunda conmoción petrolera, el gobierno desencadenó una política de sustitución de derivados del petróleo por fuentes energéticas domésticas: leña, energía hidroeléctrica y alcohol. El PROACCOOL recibió impulso con enormes subsidios gubernamentales para el sector, provocando preocupaciones en diversos sectores, en el sentido de que este programa podría provocar escasez de alimentos, con el traslado de recursos para la producción de caña de azúcar.

El sector agrícola venía de sucesivas pérdidas de zafras en 1978 y 1979, ejerciendo fuertes presiones inflacionarias. Además, el problema de distribución de ingresos y de pobreza venía siendo una de las principales banderas políticas utilizadas por la oposición al régimen militar, que venía haciéndose cada vez más fuerte. Así, en la fase inicial del gobierno del General Joao Figueiredo, fue lanzada una gran campaña, prometiendo *llenar la olla del pueblo* y, a los agricultores, darles garantía de crédito y precios con el *slogan: siembre que Joao responde*. Durante ese período, se iniciaron importantes cambios en la políticas de precios y crédito agrícola. No sólo se logró uno de los niveles más elevados en el volumen real de crédito y subsidios para el sector, sino también hubo un cambio fundamental en la política de precios mínimos de garantía para el agricultor. Hasta esa época, el volumen de crédito subsidiado estaba sujeto al precio mínimo (costo de producción), de tal forma que el gobierno tendía a reducirlo para evitar una expansión excesiva de crédito. Con la desvinculación del volumen de crédito del precio mínimo, éste último pasó a ser utilizado de forma más efectiva como instrumento de estímulo a la producción agrícola. Como se verá más adelante, este cambio fue vital para que las preocupaciones por la escasez de alimentos se concretaran en la década de los noventas.

Además de las políticas fiscal y monetaria expansionistas, para hacer frente a la creciente movilización sindical, el gobierno instituyó en noviembre

de 1979, una nueva política salarial. La rectificación salarial, que era anual, fue sustituida por una revisión semestral sistemática de los salarios, y se instituyó un aumento de 10% sobre la inflación del período, para bandas salariales abajo de tres salarios mínimos. El corte por *utilidad de productividad* para los salarios pasó a ser negociado anualmente.

Con la segunda conmoción petrolera, la fuerte elevación de la tasa real de intereses y la perspectiva de recesión mundial, la variación en la tasa real de cambio se volvía inevitable. El día 7 de diciembre de 1979, la tasa nominal de cambio sufrió una maxi devaluación de 30% pero, al mismo tiempo, el gobierno reducía los subsidios a las exportaciones (crédito-estímulo con respecto del pago de los impuestos sobre productos industrializados -IPI-, posteriormente reintroducido) y eliminaba el depósito previo exigido a los importadores. Esta maxi devaluación inaugura en la economía brasileña, una fase de inestabilidad de la tasa real de cambio, quebrando un largo período de mini devaluaciones y relativa estabilidad de ésta.

Mientras tanto, al mismo tiempo que promovía una maxi devaluación, el gobierno anunciaba para el año siguiente, una prefijación de la rectificación monetaria y cambiaria en 45% y 40%, respectivamente. Simultáneamente anunciaba el viraje a un control de precios más riguroso por el CIP y la introducción de una restricción cuantitativa de crédito. Estas medidas de política económica pretendían derrumbar la tasa de inflación que venía acelerándose fuertemente y se basaban en la creencia de que el simple anuncio por el gobierno, de una tasa prefijada de rectificación monetaria y cambiaria, conjuntamente con medidas monetarias y de control de precios, regularía las expectativas inflacionarias de los agentes económicos y la inflación se acomodaría en este nivel. Obviamente, estas medidas eran inconsistentes y no había razones concretas para que los agentes económicos se comportaran de esta forma. Los resultados de esta política fueron desastrosos. La maxi devaluación y el anuncio previo de control de precios provocaron una fuerte aceleración de la inflación. Con la prefijación de la devaluación nominal de la tasa de cambio en 40%, frente a una inflación efectiva de 110.2%, la tasa real de cambio sufrió una valorización en 1980, anulando la maxi devaluación de diciembre de 1979. Con eso surgen expectativas de nuevas maxi devaluaciones.

Con la prefijación de la rectificación monetaria de los activos financieros, la confianza en estos títulos sufre un golpe, ocasionando una fuga de capital para otros activos y para el consumo. El racionamiento del crédito

acompañado del control de la tasa de intereses generó distorsiones, haciendo que la tasa real se volviera fuertemente negativa.

La política heterodoxa y de *ajuste con crecimiento* que prevaleció en 1979 y 1980 fue, sin duda, uno de los mayores errores de política económica cometidos en la historia económica de Brasil. Se partió de un diagnóstico completamente equivocado sobre el momento histórico y la gravedad de la crisis brasileña. Sin percibir la naturaleza de los cambios estructurales que estaban ocurriendo en la economía mundial, y el hecho de que internamente la industrialización sustitutiva de importaciones había sido completada y los mecanismos de financiamiento internos se habían agotado, las políticas expansionistas y frágiles acabaron sobrestimulando la economía y llevando al país a una situación de insolvencia externa.

El resultado de esta política de *ajuste con crecimiento* fue la expansión del PIB de 6.8% en 1979 y 9.2% en 1980, con la absorción interna de bienes y servicios excediendo el PIB cerca del 2.2%, ejerciendo presión sobre el déficit comercial. El volumen de importaciones aumentó 34.4% en 1979/80 y, aliado al aumento del precio de las mismas, hizo que el déficit comercial aumentara de US\$1.0 billones en 1978 a US\$2.8 billones en 1980. Con el aumento en la tasa de intereses internacional (LIBOR - 7.63% en 1977 a 14.66% en 1979, y 16.4% en 1980), el déficit de transacciones corrientes salta de US\$5.9 billones en 1978 a US\$10.7 billones en 1979 y US\$12.8 billones en 1980. Y el déficit acumulado en cuenta corriente en esos dos años alcanzó US\$23.5 billones, lo que ocasionó un aumento en el endeudamiento externo de US\$12 billones y pérdida sustancial de reservas.

La tasa de inflación, medida por el IGP/FGV (Índice General de Precios/Fundación Getulio Vargas), saltó del promedio de 38.7% en 1978 a 53.9% en 1979 y 100.2% en 1980.

Las cuentas públicas también se deterioraron, con aumento sustancial del déficit, particularmente en 1980, cuando los subsidios alcanzaron un nivel récord - 3.51% del PIB comparado con 1.74% en 1979 y cerca de 1.5% en 1977-78.

En suma, las políticas de *ajuste con crecimiento* del Ministro Delfin Neto, de 1979-80 fueron desastrosas. Se respondió a los choques externos con una política expansionista, lo que elevó el déficit comercial y de transacciones

corrientes del país, y consumió las reservas cambiarias llegando a una grave crisis cambiaria al final de 1980.

### **Cambio de rumbo: recesión sin ajuste 1981-82**

En noviembre de 1980 la política de *ajuste con crecimiento* llega a su fin. El Ministro Delfín Neto, a su regreso de un fracasado viaje al exterior con la intención de obtener financiamiento externo para mantener su política, anuncia, todavía en el aeropuerto, un giro total en la política económica. Pragmáticamente el Ministro se rinde a las presiones externas y adopta medidas fiscales y monetarias fuertemente restrictivas. El instrumento básico de contracción en el nivel de actividad fue la política monetaria, con una fuerte elevación en la tasa real de intereses, ya que del lado fiscal el esfuerzo fue reducido. El déficit operacional cayó de 6.8% del PIB en 1980 a 6.3% en 1981, para aumentar en 1982 a 7.3% del PIB.

#### OFERTA MONETARIA - VARIACION ANUAL PROMEDIO

Año	M <sup>1</sup>	M <sup>2</sup>	M <sup>4</sup>	Crédito	IGP
1979	73.6	56.0	63.5	65.0	77.2
1980	70.2	66.3	68.7	73.0	110.2
1981	87.2	135.2	140.5	91.6	95.2
1982	81.7	51.5	110.7	95.8	99.7
1983	97.4	148.8	150.5	146.1	211.0

Fuente: Coyuntura Económica/FGV.

Conforme se observa en el cuadro anterior, a partir de 1981 la oferta monetaria sufre un crecimiento por debajo de la inflación, con la consecuente contracción en la liquidez real de la economía. Los medios de pago sufrieron una contracción real cerca del 65%, de 1980 a 1983. No obstante, se debe observar que los conceptos de formas de pago más amplios como M<sub>4</sub> que incluye los títulos públicos, depósitos de ahorro y depósitos a plazo, presentaron una contracción real menor. En realidad, como la inflación sufrió una fuerte aceleración en el período, pasando de un nivel por debajo del 40% anual a 100% anual, la demanda real de la moneda sufrió una caída, lo que nos lleva a creer que la reducción en la liquidez no fue tan significativa.

TASAS REALES DE INTERES<sup>1/</sup> (%)

	CBD	Capital Giro
1979	-10.0	--
1980	-2.5	5.9
1981	4.9	29.3
1982	29.8	35.8
1984	23.7	31.9
1985	26.1	67.3
1989	-3.7	1.6

<sup>1/</sup> Deflactado del IGP/DI.

## VARIACIONES DEL PIB (%)

	Agropecuaria	Industria	PIB
1979	4.7	6.8	6.8
1980	9.5	9.2	9.2
1981	8.0	-8.8	-4.4
1982	-0.2	0.2	0.7
1983	-0.5	-5.9	-3.4
1984	2.6	6.4	5.0
1985	9.6	9.0	8.3
1986	-8.2	11.7	7.5
1987	15.2	1.0	3.6
1988	1.5	-2.6	0.0
1989	2.2	3.9	3.6
1990	-4.2	-8.7	-4.3

Fuente: FIBGE.

El efecto más representativo vino de la contracción en el volumen de crédito al sector privado, que sufrió una caída real de 37.2% en el mismo período. El resultado de esta contracción de crédito se tradujo en la elevación sustancial de la tasa real de interés a partir de finales de 1980, lo cual fue el factor clave que desencadenó la recesión en 1981 y 1983.

La consecuencia inmediata de la política monetaria y crediticia restrictiva fue una fuerte contracción en la producción industrial y en el PIB que sufrieron, en 1981, una caída de 8.8% y 4.4%, respectivamente. El producto del sector agropecuario presentó en 1981 una expansión de 8.0%. El ingreso per cápita sufrió una caída de 6.5% y el consumo per cápita de las familias de 8.7%.

La caída en el ingreso real provocó, evidentemente, una reducción en la demanda de importaciones, que también pasó a sufrir una superposición de controles administrativos (ver H. Kume & J.A. Patricio, 1987), haciendo que el volumen de importaciones sufriera una caída de 21.5% en 1980-82. Las exportaciones tuvieron un aumento de 9.8% en el mismo período.

#### INDICE DE *QUANTUM*, EXPORTACIONES E IMPORTACIONES

Año	Exportaciones	Importaciones
1980	100.0	100.0
1981	120.3	86.7
1982	109.8	79.5
1983	125.9	66.5
1984	153.9	63.8
1985	163.3	63.0
1986	136.7	86.8
1987	164.0	85.6
1988	193.4	78.9

Fuente: INPES.

La tasa real de cambio efectiva sufrió una valorización cerca del 18.8% en 1981-82, en cuanto que la paridad del cruceiro con el dólar sufrió una valorización cerca del 10% en el mismo período. De esta forma, la política económica no se orientó en el sentido de modificar los precios relativos para favorecer los bienes comerciales. Aún así, el saldo comercial fue positivo en casi un billón de dólares en estos dos años, pero se debió básicamente a la fuerte contracción en las importaciones, debido a la recesión y a la imposición de una multiplicidad de controles no tarifarios.

Las utilidades en el frente anti-inflacionario de esta política fueron prácticamente nulas. La tasa de inflación medida por el IGP/FGV cayó de 110.2% en 1980 a 95.2% en 1981, y 99.7% en 1982, para volver a acelerarse en 1983 a 211.0%. La variación en el índice nacional de precios al consumidor fue aún menos favorable: 99.7% en 1980, 93.5% en 1981 y 100.3% en 1982.

El impacto de la política monetaria recesiva en el sector agrícola se dio básicamente a través de los precios relativos. El índice de precios a nivel del productor sufrió una reducción significativa en 1981 y 1982. La contracción en la demanda y la elevación en la tasa real de interés, traídos por la política monetaria restrictiva, afectaron significativamente los precios reales recibidos por el productor (ver el análisis de María A. Carvalho y Cesar R. Leite Silva, 1990).

#### INDICE DE PRECIOS AGROPECUARIOS<sup>1/</sup> A NIVEL DEL PRODUCTOR (1979-1981 = 100)

Año	Total	Alimen- tación	Sector Agrícola		Sector Pecuario
			Export.	Otros <sup>2/</sup>	
1979	103.7	97.3	117.44	91.5	109.7
1980	105.9	108.6	101.7	106.0	104.2
1981	90.4	94.1	80.9	102.5	86.0
1982	78.7	76.4	76.0	97.6	74.9
1983	88.6	83.6	94.5	93.3	78.9
1984	85.9	78.1	98.7	83.0	84.3
1985	86.7	79.2	100.5	78.8	75.7
1986	99.9	83.6	134.6	70.0	83.5
1987	61.6	54.7	69.2	70.6	72.8
1988	60.2	55.3	70.5	51.8	58.35

Fuente: INPES/IPEA.

<sup>1/</sup> Deflactados del IGP/FGV.

<sup>2/</sup> Caña de azúcar, pimienta del reino y uva.

En marzo de 1982 las reservas cambiarias del país se habían agotado. Con la adopción de políticas recesivas de cuño ortodoxo, el flujo de empréstitos externos cambió momentáneamente, trayendo un poco de alivio a la difícil situación del sector externo. No obstante, a partir del segundo semestre de 1982, con la moratoria mexicana, hay un colapso del sistema financiero internacional con la interrupción definitiva de los flujos normales de empréstitos. Con eso, la situación cambiaria del país se torna cada vez más grave, con cúmulo creciente de atrasos en el pago de los intereses. El Departamento del Tesoro Americano, el Banco de Indemnizaciones Internacionales y los bancos comerciales internacionales acaban montando una operación de emergencia para socorrer al gobierno brasileño, bajo la condición de recurrir al FMI.

A pesar del enorme costo social, en términos de pérdida del PIB, la verdad es que la política económica en estos dos años fue pobremente desarrollada. Igualmente, con la fuerte recesión sin precedentes en la historia brasileña, la inflación no cayó, el ajuste fiscal no fue hecho y la economía no pasó por ninguna reforma estructural significativa. Los precios relativos no sufrieron cambios en favor de los productos comerciables, al contrario, hubo una valorización de la moneda nacional. El saldo comercial se tornó positivo, pero se debió al riguroso control no-tarifario de las importaciones, a la recesión y a la maduración de los proyectos de inversiones del II PND.

Todas las medidas tomadas en este período buscaban resultados de corto plazo, y no trajeron los cambios estructurales necesarios, en el sentido de provocar una reorientación y cambio permanente de recursos, para crear un nuevo dinamismo industrial en el país, consistente con las nuevas restricciones y las tendencias en la economía mundial.

### Ajuste recesivo de 1983: Acuerdo con el FMI

Inmediatamente después de las elecciones de noviembre de 1982, el gobierno brasileño inició las negociaciones con el FMI y rápidamente llegó a un acuerdo, firmando una carta de intenciones para obtener un préstamo de US\$4.5 billones de las facilidades de crédito ampliado, por un período de tres años.

Con la aprobación de la carta de intenciones firmada con el FMI, los bancos comerciales internacionales acordaron cerrar una renegociación de la deuda externa con las condiciones agrupadas en cuatro proyectos. En el proyecto I, Brasil obtuvo nuevos préstamos de US\$4.4 billones. En el proyecto II, los préstamos que vencían en 1983 fueron automáticamente refinanciados por

valor de US\$4.8 billones. En el proyecto III y IV, los bancos internacionales se comprometían a mantener las líneas de crédito comercial de corto plazo por un valor de US\$8.8 billones, y los depósitos interbancarios en las agencias de bancos brasileños en el exterior por un valor de US\$ 94 billones.

En los años 1983 y 1984, Brasil firmó cinco cartas de intenciones con innumerables *adenda*, que dictaban las metas y medidas de política económica en este período. El objetivo central de las medidas de política era aumentar el saldo comercial para reducir el déficit de transacciones corrientes. Las medidas se orientaban en el sentido de detener la demanda agregada a través de una política fiscal y monetaria restrictiva y cambios en la indexación salarial, lo que debería traer una mejoría en las cuentas externas y una caída en la tasa de inflación.

Se hizo también una maxi-devaluación cambiaria, en febrero de 1983, que complementaba las medidas de contención en la demanda agregada, modificando los precios relativos favorablemente al sector de productos comerciables, para alcanzar las ambiciosas metas de saldo comercial. Con estas medidas se pretendía mejorar el saldo comercial en US\$5.2 billones en 1983, contrayendo para esto, la demanda interna en este monto. Con eso la economía doméstica sería aumentada y el déficit en transacciones corrientes sería reducido de 4.5% del PIB en 1982 a 2.2% en 1983.

Coherente con su postura metodológica (enfoque monetario de la balanza de pagos), el instrumento central para alcanzar la contracción de la demanda interna fue el control del crédito doméstico líquido con fijación de metas trimestrales. Este enfoque presupone que, ejerciendo control sobre el crédito doméstico, la base monetaria y la demanda interna nominal también estarían bajo control, a no ser cuando hubiera aumento de reservas internacionales, en este caso justificable debido al aumento de las exportaciones.

Para hacer viable la expansión del crédito doméstico de 63% a una tasa de inflación prevista en el programa de 85-90%, se complementaban las medidas monetarias con otras de naturaleza fiscal, reduciendo el déficit público. Las necesidades de financiamiento del sector público (NFSP) fueron estimadas en 15.8% del PIB para 1982, fijándose para 1983 la meta de reducción de 7.9% del PIB. También fueron adoptadas medidas correctivas de precios y tarifas públicas, desindexación parcial de los salarios y de liberalización de las tasas de interés y de precios.

Como era de esperar, las medidas tuvieron un fuerte efecto y resultaron en un rápido ajuste de las cuentas externas, como se puede observar en el siguiente cuadro. Mientras tanto, en lo que se refiere a las metas fiscales y de control de la inflación, el programa del FMI fue un completo fracaso. Lo mismo se puede decir en relación con los cambios estructurales más profundos buscando la recuperación del crecimiento. La economía brasileña vuelve a crecer en el período de 1984 a 1986, pero la recuperación de la expansión se frustra en función del aumento de desequilibrios externos y aceleración de la inflación.

## PROGRAMA DE AJUSTE CON EL F.M.I.

	1982	1983		1984	
		Previsto	Efect.	Previsto	Efect.
Balanza comercial	0.8	6.0	6.5	8.0	13.1
Cuenta corriente	-14.7	-7.0	-6.1	-5.0	0.6
Balanza de pagos	-8.9	0.0	-3.3	1.0	7.0
NFSP (% PIB)	15.8	7.9	18.6	5.0	20.5
Variaciones % PIB	0.9	-3.5	-3.4	2.0	5.0
Tasa de inflación	99.7	70.0	211.0	40.0	223.8

Fuente: María S. Marques, 1985.

En el área fiscal es preciso destacar que, a pesar de las metas de NFSP fijadas en valor nominal, no fueron cumplidas, hubo una efectiva contracción en los gastos reales del gobierno. Los gastos de personal fueron reducidos de 6.3% del PIB en 1980 y 6.98% en 1983, a 5.54% en 1984; los subsidios de 3.71% del PIB en 1980 y 2.46% en 1982, a 1.56% en 1984, y las inversiones de 2.36% del PIB en 1980 y 2.33% en 1982, a 1.86% en 1984. Es preciso mencionar, en el *interim*, que esta reducción en el déficit fiscal conseguida gracias, principalmente, a la reducción del salario real del funcionalismo público y contención de inversiones públicas, sufre de nuevo una reversión al final de 1984, últimos meses del gobierno militar, cuando ocurre la elección indirecta por un colegio electoral del primer presidente civil después de dos décadas de régimen militar.

Las políticas de ajuste macroeconómico de cuño ortodoxo, realizadas en Brasil de 1981 a 1984, muestran claramente sus limitaciones. A pesar del enorme costo social de una caída efectiva en el PIB de -4.4% en 1981 y -3.4% en 1983, la inflación no cedió, por el contrario, pasó de un nivel de 100% a

200% en el período. La reducción en el déficit público, obtenida gracias a la caída de los salarios reales y al recorte en las inversiones públicas, mostró ser temporal. Al no haber una efectiva reforma del sector público, con eliminación de órganos y funciones superfluas que representan intereses pasados, las presiones políticas subsiguientes se encargarán de reorganizar y ampliar los gastos públicos, principalmente con la democratización del país a través de un gobierno débil e ilegítimo.

El resultado espectacular obtenido en las cuentas externas, revirtiendo un déficit en transacciones corrientes de US\$16.2 billones en 1982 a un pequeño superávit en 1984, significó a su vez, un agravamiento de las tensiones internas. Este ajuste implicó una transferencia de recursos reales para el exterior, del orden de 4.5% a 5.0% del PIB, obtenido gracias a la devaluación cambiaria, aceleración de la inflación y reducción del salario real de los trabajadores. Dos de los desequilibrios más graves fueron afectados con esta política. El proceso inflacionario brasileño adquirió un nuevo componente de aceleración con la estimulación del conflicto distributivo. Con la reducción del salario real, la principal bandera de los sindicatos pasó a ser la reconciliación de pérdidas reales, por encima de la simple corrección del salario por la inflación pasada. La situación financiera del sector público se agravó con la pérdida sustancial del ingreso tributario, debido a la aceleración de la inflación, subsidios y reducción de la base de tributación, y con el aumento dramático de las deudas interna y externa, debido a las devaluaciones cambiarias y a la política de intereses reales elevados.

Del lado de las reformas, para retomar el crecimiento industrial, se caminó en dirección opuesta. La economía se volvió más cerrada, por lo tanto menos competitiva y más desfasada tecnológicamente, y el mayor grado de concentración de utilidades redujo también las posibilidades de expansión del mercado interno. El Estado, en crisis, aumentó el grado de intervención con la multiplicación y superposición de instrumentos, demostrando claramente su fragilidad. La situación financiera del sector público se agravó, principalmente con la estatización de la deuda externa y la maxi-devaluación cambiaria y la política de la tasa real de interés elevada.

### Cambios en la política agrícola

La agricultura brasileña presentó, en el período de crisis y ajuste de la década de los ochentas, un rendimiento sorprendente. Al final de la década de

los setentas, con los choques externos y, en seguida, con las respuestas dadas por el gobierno para ajustar el sector externo, muchos estudiosos estaban temerosos de que la prioridad dada a las exportaciones y al programa de sustitución del petróleo por el alcohol, podría traer dificultades de abastecimiento interno. Estos temores fueron infundados.

Más adelante veremos que los efectos negativos de las políticas de ajuste y estabilización macroeconómica acabaron siendo neutralizados, por lo menos parcialmente, por los importantes cambios ocurridos en la política agrícola, que resultaron en un desempeño menos desfavorable del sector agropecuario.

Las políticas de ajuste y estabilización macroeconómica y los cambios en la política agropecuaria a partir de 1979, tuvieron efectos positivos y negativos para la agricultura. Entre los principales efectos negativos podemos mencionar:

- a. La extinción gradual de los subsidios crediticios en el período 1979/81, hasta el 84, y la elevación de la tasa real de interés a partir de 1984.
- b. Reducción del volumen real de crédito a la disposición del sector agropecuario, a partir de 1980.
- c. Caída de la tasa de crecimiento de la demanda de productos agrícolas en función del estancamiento en el ingreso real per cápita de la población brasileña.
- d. Elevación del costo de transportes, con la crisis del petróleo.
- e. Evolución desfavorable, tanto de los valores de pago, como de los valores recibidos por el sector. Con excepción de 1986 cuando la relación de cambio mejoró para la agricultura, a partir de 1981 los precios de las máquinas, equipo e insumos agrícolas aumentan más rápidamente que el índice general de precios. De la misma forma, los precios recibidos por los agricultores caen relativamente al índice general de precios en el período.
- f. Caída en el salario real del sector.

Entre los efectos favorables para el sector agropecuario podemos mencionar:

- a. Evolución favorable de los precios mínimos de garantía;
- b. Devaluaciones cambiarias;
- c. Ejecución del PROALCOHOL.

Antes de analizar los cambios en la política agrícola que ocasionaron estos impactos, para tener un telón de fondo, vamos a describir rápidamente algunos factores estilizados con respecto del comportamiento del sector agrícola en la década de los ochentas.

En primer lugar el desempeño de la agricultura fue mejor que el de la industria en esta década. La tasa media anual de crecimiento del producto agropecuario fue de 3.1% mientras que la del producto industrial fue de 1.2% anual en el período de 1980 a 1988. En la década de los setentas la industria había crecido a una tasa anual de 9.3% comparada con la tasa de crecimiento de la agricultura de 4.7%. Así, a pesar de que la tasa de crecimiento en la década de los ochentas fue menor, el crecimiento de la agricultura en el período, fue 2.6 veces mayor que el de la industria.

No hay indicaciones definitivas de que las políticas de ajuste, que le daban prioridad al ajuste de la balanza de pagos, hayan fabricado un sesgo contra la producción de alimentos para el mercado interno favoreciendo los productos de exportación. Al inicio de la década de los ochentas este problema era real, pero a partir del 84/85 los cambios en la política agrícola se hacen sentir y el cuadro se revierte. Es interesante observar que en la segunda mitad de la década de los ochentas cuando las políticas macroeconómicas, respondiendo a los choques externos y a la crisis de la deuda, pasan a generar saldos comerciales crecientes, la tasa de crecimiento de los saldos agropecuarios dirigidos hacia el mercado interno, fue mayor que aquéllos dirigidos hacia el mercado externo (ver Rezende, 1989). Los precios de los productos dirigidos hacia el mercado interno también tuvieron una evolución menos desfavorable en la década de los ochentas (ver cuadro N° 6).

Otro factor notable en el desempeño del sector agropecuario brasileño en la década de los ochentas, es que el crecimiento se da por el aumento de la productividad más que por la incorporación de nuevas tierras al cultivo. En los

ochentas, en la región Centro-Sur del país, prácticamente todo el aumento de la producción agrícola se da por la mejora de la productividad. Para el país como un todo, cerca del 90% del crecimiento de la producción se debe al aumento de la productividad (cuadro N° 7).

A partir de finales de 1980 el gobierno brasileño comienza a responder a las conmociones externas y a la aceleración de la tasa de inflación. Como se vio anteriormente, en un primer momento entre el segundo semestre de 1979 y final de 1980, el gobierno brasileño resurge a las conmociones externas con una política expansionista. En esta fase el sector agrícola fue beneficiado con el aumento en el volumen real de crédito para el sector y con un incremento de los subsidios crediticios, en función de la aceleración de la tasa de inflación. La política de precios mínimos también sufrió cambios y sirvió de estímulo para la expansión de la producción agrícola (cuadro N° 5).

A partir de 1981 la política económica sufre un giro de 180 grados y camina en dirección opuesta, o sea, de ajuste recesivo. Como parte de estas políticas de ajuste del sector externo, a través de medidas fiscales y monetarias restrictivas, el sistema de crédito rural sufre reformas significativas.

El sistema nacional de crédito rural fue creado en 1965 y tuvo un papel fundamental en el proceso de modernización de la agricultura brasileña, la cual comenzaba a utilizar más intensivamente insumos modernos, maquinaria y equipo producido por las industrias recién iniciadas. Este sistema aseguraba tajantemente al sector el 10% de los recursos captados por los bancos comerciales, bajo la forma de depósitos a la vista, con tasas de interés altamente subsidiadas y prefijadas por el Consejo Monetario Nacional. De 1970 a 1980 el volumen real de crédito aumentó cinco veces y llegó a tener un valor equivalente al PIB del sector. Más de dos tercios del volumen de crédito fue suprimido por el Banco del Brasil que, a su vez, recibía recursos voluminosos del presupuesto monetario del Tesoro Nacional (cuadro N° 4). Además de las políticas monetaria y fiscal restrictivas, la aceleración de la inflación fue la gran responsable de la reducción en el crédito rural. Basta recordar que los depósitos a la vista, que representaban 7.53% del PIB en 1980, caen a 3.54% del PIB en 1984, aumentan a 9.4% en 1986, pero recaen en seguida para llegar a representar apenas 1.34% del PIB en diciembre de 1989. Para compensar esta reducción en la oferta de crédito el Consejo Monetario Nacional instituyó un crédito complementario basado en la captación de depósitos a plazo pero, obviamente, con una tasa real de interés más elevada. Aún así, vimos que la caída en el volumen del crédito en este período fue dramática.

La política en la tasa de interés también sufrió cambios importantes en el período. Como las tasas eran prefijadas, fundadas en depósitos a la vista, en la medida en que la inflación se aceleraba, la tasa real de interés se tornaba más negativa. En 1980/81, para una tasa nominal de interés de 45% anual, la tasa media de inflación fue de 102.2 y 109.9% en estos dos años. Así, dentro de la política de ajuste a partir de 1982, la tasa de interés pasa a ser postfijada en 60%, a 80% de la variación de la ORTN (*Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional*). En 1983, la actualización monetaria aumenta a 85% de la variación de la ORTN, y el interés real pasa a ser de 3% anual. En 1984 la corrección monetaria se vuelve plena. Durante el Plan Cruzado la tasa de interés vuelve a ser prefijada, en 10% anual, pero en 1987 vuelve la actualización monetaria plena y la tasa real de interés aumenta a 9% y 12% anual, eliminándose definitivamente los subsidios.

En la realidad, a partir de 1984 la tasa real media pagada por el sector agrícola fue mucho mayor que las tasas antes mencionadas, pues una parte importante de la actividad agrícola pasó a ser financiada a tasas de mercado.

Se estima que el volumen de subsidios dados al sector agropecuario, a través del sistema de crédito, alcanzó 12.5% del PIB en 1979 y 11.4% en 1980. A partir de este año sufre una reducción, cayendo a 0.2% del PIB en 1984, para finalmente desaparecer completamente en 1987.

Lo más sorprendente en todo este proceso de reforma en la política de crédito rural, es que esto no provocó reducción en la producción agrícola. Al contrario, exactamente cuando el crédito sufre mayor reducción y los intereses pasan a ser reales y positivos, esto es a partir de 1984, la producción agrícola presenta mejor desempeño. Dos son las posibles explicaciones.

En primer lugar, con crédito excesivamente abundante y altamente subsidiado, existen indicaciones de que la utilización de los recursos era bastante ineficiente. Un indicador de este hecho era la existencia de un elevado *stock* de tractores y su extremadamente rápida depreciación. Con la elevación de la tasa de interés, el *stock* existente de tractores pasa a ser utilizado de forma más eficiente, y aumenta también la demanda de tractores de mayor capacidad y, por lo tanto, con mayor productividad. Lo mismo es válido para la utilización de los otros insumos agrícolas. Dos hechos pueden ser mencionados para reforzar esta hipótesis. Alrededor de 1983/84, el diferencial de precios entre la tierra y tierra con mejoras, aumentó rápidamente cuando las tasas de interés sufrieron un aumento. Otro factor es que la productividad del sector agrícola comienza

a aumentar significativamente, también a partir de mediados de la década de los ochentas.

El segundo factor fundamental, que explica la aparente paradoja de la producción agrícola, de crecer más rápidamente cuando el volumen de crédito sufre una fuerte reducción y la tasa de interés se torna positiva, es la alteración en la política de precios mínimos de garantía. Hasta 1979 el volumen de crédito colocado a la disposición del sector agrícola era calculado con base en los precios mínimos. Esto tendía a elevar una fijación de precio mínimo subestimado. Así, en 1979 el volumen de crédito fue desvinculado de los precios mínimos, abriendo espacio para la utilización de los mismos como un importante instrumento de política agrícola.

Hasta 1981 los precios mínimos eran prefijados nominalmente en la época de siembra y permanecían constantes hasta la cosecha. Con la elevación del nivel de la tasa de inflación y su continua aceleración, la incertidumbre aumentaba, lo que inutilizaba los precios mínimos como referencia para tomar las decisiones de siembra por los agricultores, pues los mismos tendían a permanecer completamente desfasados. A partir de este año se introdujo el precio base, fijado normalmente en el mes de julio, antes del inicio de la siembra, y quedaba sujeto a la corrección por la tasa de inflación hasta inicios de febrero.

En 1984, después de la pérdida de la zafra y la conmoción de precios agrícolas en 1983, los precios mínimos sufren un aumento considerable, y su reajuste se extiende para los meses posteriores a la cosecha (hasta junio). Con eso, los precios mínimos pasan a ser el instrumento clave para estimular (o desestimular) la siembra y su utilización acabó neutralizando los efectos negativos que, la reducción del crédito y la elevación de la tasa de interés, podrían tener sobre el sector agropecuario.

Claramente, la reforma de la política agrícola sustituyendo la política de crédito subsidiado por la política de precios, fue una consecuencia directa de las políticas de ajuste y estabilización macroeconómica. Pero este cambio reveló ser extremadamente eficaz, pues la expansión del volumen de crédito subsidiado no se constituía en un instrumento adecuado de estímulo a la producción agrícola. Basta observar que, a pesar de haber aumentado sustancialmente el volumen de crédito y subsidios al final de la década de los setentas, el desempeño del sector agrícola era mediocre y estaba sujetando a la economía

brasileña a sucesivas conmociones de precios agrícolas. El crédito subsidiado no fue tampoco instrumento capaz de defender el ingreso del sector.

En el período 1978/80, la oferta de productos agrícolas había sido claramente insuficiente, a pesar de la super abundante oferta de crédito y el monumental subsidio al sector. En la realidad, el crédito generaba mucho más beneficios para los sectores recién establecidos de máquinas e insumos agrícolas que para el propio sector, pues su expansión alimentaba la demanda por aquellos productos. Además, como el sector agrícola es competitivo, fragmentado y sus precios son dados previamente, mientras que los sectores proveedores de insumos y máquinas -así como los sectores compradores y procesadores de productos agrícolas- son oligopolizados, el mecanismo de precios se encargaba de drenar recursos de la agricultura. En estas condiciones, los subsidios inyectados vía crédito eran transferidos para aquellos sectores. El constante control de precios de alimentos por el gobierno, compensando los subsidios, también actuaba en la misma dirección, transfiriendo en este caso, recursos para los consumidores. De esta forma, es lógico que una política de precios mínimos es mucho más eficaz que la política de crédito subsidiado, pues actúa exactamente en el mecanismo de precios y, con eso, garantiza mejor protección del ingreso del sector contra el cambio desigual en función del diferencial del poder de monopolio.

## **IMPACTO DEL PROGRAMA DE ESTABILIZACION SOBRE LOS POBRES RURALES**

### **Clasificación de la pobreza rural en Brasil**

En este estudio, el ingreso individual de la población económicamente activa, es utilizado como unidad básica para establecer el corte de la línea de pobreza rural. Siguiendo el mismo procedimiento adoptado en estudios afines, se optó por establecer el ingreso individual de medio salario mínimo como población miserable y dos salarios mínimos para delimitar la línea de pobreza *Strictu Sensu*.

Siguiendo este criterio, la distribución del ingreso mensual de las personas ocupadas, según el PNAD de 1979, indica que, cerca del 56% de la población económicamente activa, vivía en condiciones de pobreza, ubicándose en la faja denominada miseria, aproximadamente el 11% de la población brasileña. Esos números eran más decisivos para el sector rural, donde casi 58% de la población ocupada recibía hasta dos salarios mínimos y 14% recibía

hasta medio salario mínimo. En términos absolutos, esos números indican que antes del inicio de la implementación del programa de ajuste económico en 1980, cerca de 14 millones de trabajadores rurales vivían en la pobreza, dentro de esos, aproximadamente dos millones vivían en la más estricta miseria.

Hecha la delimitación del universo de pobreza rural, el próximo paso es identificar, dentro de la heterogeneidad del universo de pobres rurales, quiénes son los principales grupos o categorías que podrán ser analizadas. La simple observación del mercado de trabajo rural indica dos grandes categorías de pobres rurales para la realidad brasileña:

- a. Pequeños productores
- b. Trabajadores asalariados.

En la identificación de los pequeños productores pobres se utilizó como unidad básica de análisis el ingreso familiar per cápita, al contrario del ingreso individual de la población económicamente activa. Esto fue necesario en función de la disponibilidad de datos existentes en los Censos Agropecuarios. Se señala, sin embargo, que ambas variables son perfectamente compatibles y producen resultados bastante próximos (Jaguaribe, 1988, p. 66)<sup>1/</sup>.

Para identificar a los productores pobres, se utilizó el siguiente procedimiento metodológico. Se partió de la clasificación de propiedades rurales por extensión del área (tamaño en hectáreas presentado por los Censos Agropecuarios. Seguidamente, se calculó el ingreso neto medio en salarios mínimos para cada banda. Se dividió el ingreso neto medio por el tamaño medio de las familias para determinar el ingreso medio per cápita. Se utilizó, entonces, la línea de pobreza definida por un ingreso familiar per cápita de medio salario mínimo<sup>2/</sup> para establecer el corte en la banda que define pobreza rural. De esa forma, se puede identificar el tipo de propiedad englobando la población de pequeños productores pobres, definidos por un ingreso familiar per cápita inferior a medio salario mínimo mensual.

---

<sup>1/</sup> En el documento original de este estudio se presenta una discusión exhaustiva de los métodos utilizados para definir *pobreza*.

<sup>2/</sup> Es importante notar que el límite del salario mínimo medio per cápita, en 1980, estaba por debajo de US\$300/año, que corresponde aproximadamente al valor utilizado por algunas agencias internacionales (por ejemplo: Banco Mundial) para clasificar países según su nivel de riqueza.

La distribución del ingreso familiar per cápita por el tamaño del área (en hectáreas), según el Censo Agropecuario Brasileño de 1980, indica que las propiedades de hasta 20 hectáreas engloban a las familias de pequeños productores pobres. En términos relativos, cerca del 62% de las familias de productores rurales en Brasil, está dentro de esta categoría de pobres rurales.

El segundo gran grupo de pobres rurales es el de los trabajadores asalariados. En 1980, mientras que el 62% de los empleos rurales era representado por productores (propietarios, arrendatarios, parceleros y miembros no remunerados de la familia), 32% eran trabajadores asalariados: administradores, capataces, tractoristas, asalariados permanentes y asalariados temporales. Esas proporciones reflejan el significativo aumento en la importancia relativa del trabajo asalariado y el deterioro, ocurrido en las últimas décadas, de las relaciones de trabajo, tales como arrendamiento, parceria y trabajo familiar. Entre los trabajadores asalariados, son los asalariados permanentes y los trabajadores por día, los que perciben sistemáticamente un nivel de remuneración inferior a dos salarios mínimos, establecido como *línea de pobreza* en este estudio. Así, el foco de las próximas secciones, si bien no excluye las categorías con remuneración más elevada, tales como administradores y tractoristas, se centrará principalmente en las subcategorías de los asalariados permanentes y por día.

### Evaluación del impacto del programa de estabilización sobre los pobres rurales

Siguiendo la tradición ortodoxa, el programa de ajuste implementado en la economía brasileña al inicio de los años ochentas, procuró aumentar las exportaciones para generar los superávits comerciales necesarios para el pago de los servicios de la deuda externa. Con este objetivo se promovió una substantiva devaluación cambiaria, se redujeron los salarios reales y se implementaron restricciones fiscales y crediticias, procurando reducir la demanda interna y liberando los recursos para las exportaciones.

A nivel macro este programa desencadenó un proceso de ajuste fuertemente recesivo que, efectivamente, dirigió a la economía brasileña hacia el sector externo. La dinámica del ajuste no fue, a pesar de ello, simétrica a nivel sectorial. El movimiento *hacia afuera* ocurrió de forma mucho más intensa en el sector industrial, por medio de un proceso recesivo más fuerte que el registrado en el sector agrícola. Las actividades agrícolas sufrieron menos el impacto recesivo del programa presentado, apenas una leve caída en la

producción y un aumento del empleo, que sugieren un proceso de ajuste de menor costo social en relación con lo registrado en el sector industrial.

El programa de estabilización económica no tuvo un impacto recesivo muy profundo y prolongado sobre la agricultura brasileña. La producción agrícola total se mantuvo estancada mientras aumentaba el nivel de empleo, revirtiendo el proceso histórico de liberación de mano de obra rural. En concordancia con la intencionalidad de la política económica, el proceso de ajuste desencadenó, en el sector agrícola, un movimiento hacia *afuera* con el aumento de la producción de bienes exportables/industriales, en detrimento de los cultivos alimenticios, vueltos al mercado interno.

Dentro del sector agrícola, la dinámica del ajuste no fue simétrica. El subsector de cultivos enfrentó una recesión más fuerte que el subsector pecuario. De la misma forma, en las regiones donde predomina una agricultura más comercial, la orientación hacia *afuera* ocurrió de forma más acentuada por medio de un proceso recesivo más fuerte, que el registrado en las regiones más pobres donde predomina una agricultura más tradicional.

La agricultura típicamente capitalista de la región Sur, por ejemplo, presentó una fuerte contracción en la producción y un crecimiento en el nivel de empleo mucho menor que el de otras regiones del país, indicando que el proceso de ajuste, ocurrió a través de un enfriamiento de la demanda en el mercado de trabajo. De esa forma, es probable que los segmentos más pobres de esa región, compuestos principalmente de asalariados temporales, hayan sufrido el impacto de la crisis por medio de una reducción de los salarios reales asociado a un mayor nivel de desempleo y subempleo. En contraste, en la agricultura más tradicional del noreste, la producción reflejó una tendencia de estancamiento con aumento en la absorción de mano de obra, particularmente del trabajo familiar. De esa forma, los segmentos más pobres de esta región, compuestos principalmente de pequeños campesinos, resisten la crisis aumentando la absorción de mano de obra familiar en actividades de subsistencia de baja productividad.

### **Cambio en la situación de la pobreza rural**

Este conjunto de acontecimientos asociados al programa de ajuste económico, revertirán la tendencia de la pobreza presentada durante el rápido proceso de crecimiento económico en la década anterior. Entre 1970-80 el producto interno bruto aumentó en casi 130%, mientras el producto per cápita

aumentó en cerca de 80%. Sin embargo, la dinámica de este proceso había revelado un alto costo social, se registraron importantes mejorías en la situación de las clases de ingresos menos favorables. Según Hoffman (1986), la proporción de personas pobres (el ingreso familiar por debajo de un salario mínimo) cayó casi a la mitad para el Brasil como un todo. A nivel regional el deterioro fue mayor (58%) en la región sureste que presentó el más rápido crecimiento económico; mientras el noreste presentaba una reducción de 36% en el número de personas con ingreso familiar menor a un salario mínimo.

Esta tendencia sufre una sustancial reversión en el inicio de los años ochentas con el programa de estabilización. La recesión económica que permitió una reducción en la demanda interna, orientada a aumentar las exportaciones y cumplir con los compromisos de la deuda externa, tuvo como contraparte un aumento en la pobreza en todo el país. Las políticas económicas de contracción de la demanda agregada significaron una firme caída de los salarios y rendimientos de las clases menos favorecidas.

Como muestra el cuadro N° 9, el número de personas ocupadas con rendimientos hasta dos salarios mínimos, aumentó de 25 millones en 1979 a 29 millones en 1982; por lo tanto, durante la fase de profundización del proceso recesivo. En términos relativos, la proporción de las personas viviendo en situaciones de pobreza aumentó de 56.5% en 1979 a casi 61% en 1982. Esta situación muestra una mayor gravedad cuando se analiza la faja denominada *miseria*, cuya participación aumentó de 11% en 1979 a 15% en 1982. En términos absolutos, estos porcentajes quieren decir que el número de personas viviendo en la más estricta miseria, aumentó de 5.1 millones a 7.3 millones en el período. Por lo tanto, los individuos pertenecientes a los grupos más desprotegidos de la población aumentaron nada menos que 40% durante el período de ajuste económico, mientras que la categoría de pobres (menos de dos salarios mínimos) aumentó en 20%.

El agravamiento de la situación de pobreza fue un poco menos acentuado dentro del sector agrícola. La proporción de personas ocupadas recibiendo hasta dos salarios mínimos, aumentó de casi 58% en 1979 a 61.5% en 1982. En términos absolutos el número de personas ocupadas, clasificadas en la faja de pobreza rural, aumentó de 8.3 millones a 8.7 millones.

Desde el punto de vista de las personas clasificadas en la faja de miseria la gravedad fue más acentuada. En términos absolutos el número de personas ocupadas con rendimiento inferior al medio salario mínimo aumentó de 2.05

millones a 2.9 millones, reflejando un aumento de 14% a 20% en el total de las personas ocupadas en el período.

El examen de la variación del cuadro de pobreza dentro del sector agrícola, durante el período de ajuste económico, destaca una gravedad más acentuada en las regiones Noreste, Norte y Centro-Oeste. Como muestran los cuadros Nos. 10 al 13, la proporción de personas pobres dentro del sector agrícola, aumentó de forma mucho más acentuada en las regiones donde predomina una agricultura más tradicional, que en las regiones donde se practica una agricultura más moderna.

La región noreste que presentaba niveles de miseria y pobreza dentro del sector agrícola, significativamente más elevados que las demás regiones del Brasil, evidenció un deterioro particularmente acentuado durante 1979-82. En este período el empleo agrícola presentó una reducción de 6.6 millones a 6.2 millones, acompañado por un aumento en la proporción de la faja de pobres rurales dentro de la fuerza de trabajo agrícola, de 64% en 1979 a 68% en 1982 (cuadro N° 11). Este escenario se vuelve más drámatico en el momento en que es analizado bajo el prisma de la población agrícola viviendo en condiciones de miseria. La proporción de personas viviendo en estas condiciones aumentó 21% de la fuerza de trabajo en 1979 a casi 31% en 1982, reflejando el mayor aumento relativo registrado en todas las regiones del país.

El programa de estabilización amplió, así, las áreas de pobreza rural en la región más pobre del país. Este cuadro sugiere que el segmento formado por pequeños productores, resisten la crisis aumentando la absorción de mano de obra familiar en actividades de baja productividad. Frente a las menores posibilidades de empleo en las regiones urbanas, como resultado de la aceleración de la actividad económica, la alternativa que brindaba posibilidades de fuerza de trabajo agrícola, era permanecer en las áreas rurales practicando una agricultura de subsistencia al costo de una reducción del ingreso per cápita.

La dinámica del ajuste se reveló bastante diferente en la región sur, donde predomina la agricultura más moderna y capitalista del país. En contraste con el noreste, se observó una fuerte contracción en el nivel de empleo agrícola que bajó cerca de 20%, o sea, de 4.2 millones a 3.4 millones (cuadro N° 13). Esta caída fue más fuerte que la verificada en el empleo total que se reducía cerca de 10%, o sea de 9.6 millones a 8.6 millones en esta región. Por lo tanto, en la región sur del país el ajuste, a través del mercado de trabajo agrícola, ocurrió de forma más intensa que en los otros sectores de la economía.

Esta fuerte caída en el nivel de empleo agrícola en la región sur, reflejó la firme contracción en el área cultivada que alcanzó más de 10% durante el período, lo que contrastó con la relativa estabilidad del área cultivada en la región noreste. Así, mientras la región noreste enfrenta la crisis manteniendo prácticamente inalterado el nivel de empleo, en la región sur los agricultores reducen sustancialmente el área cultivada, lo que se refleja en una fuerte declinación en el nivel de empleo rural durante la intensificación del proceso recesivo. Por lo tanto, en los segmentos más capitalistas de la agricultura del país, el ajuste desencadenado por el programa de estabilización, se dio mediante la flexibilidad del mercado de trabajo. Este resistió rápidamente la política recesiva, por medio de un aumento del desempleo rural, de forma mucho más intensa que lo que ocurrió en los segmentos agrícolas más pobres predominantes en la región noreste.

Esta dinámica de ajuste, vía mercado de trabajo, tuvo un impacto bastante específico sobre la pobreza rural en el sur del país. El número de personas ocupadas recibiendo menos de dos salarios mínimos, acompañó la baja en el empleo de la fuerza de trabajo dentro del sector agrícola. Así, mientras que el empleo total en la región sur caía de 4.2 millones a 3.4 millones, el número de personas ocupadas clasificadas como pobres, también se reducía de 1.67 millones a 1.43 millones.

En términos relativos, la participación de la pobreza rural en la fuerza de trabajo agrícola aumentó levemente, de 40% a 41%, en el período. Así, mientras en la región noreste el número de pobres rurales se mantenía estancado en 42 millones, en la región sur se observaba una reducción de 14% durante la intensificación del proceso recesivo. En otras palabras, la región noreste -donde predominan los segmentos agrícolas más tradicionales y dirigidos hacia la agricultura de subsistencia- resistió la crisis económica por medio de un aumento relativo de la pobreza rural. A diferencia de la región sur -donde predominan los segmentos más modernos y capitalistas-, la dinámica del ajuste resultó en un estancamiento relativo de la pobreza rural como consecuencia de una fuerte reducción en el empleo. La agricultura noreste enfrentó la recesión desacelerando la liberación de mano de obra y ampliando las bolsas de pobreza rural. En contraste, en la región sur las clases más pobres perdían el empleo, siendo expelidas del sector agrícola, contribuyendo probablemente para hinchar las áreas de desempleo en las zonas urbanas.

Esta conclusión es reforzada por el cambio observado en la faja de personas ocupadas recibiendo hasta medio salario mínimo, clasificados como

miseria agrícola. Se nota que en la región sur el número de personas en esta condición se redujo levemente de 3.3 millones a 3.26 millones entre 1979-82, a pesar de haber aumentado la proporción en la fuerza de trabajo agrícola, de 7.9% a 9.5%. Esos resultados contrastan fuertemente con los presentados en la región noreste, donde el número de personas ocupadas que recibieron hasta medio salario mínimo, se elevó dramáticamente de 1.4 millones a 1.9 millones, lo que significa un aumento en relación con la fuerza de trabajo agrícola de 21% a 31%.

En síntesis, el proceso de ajuste económico desencadenado al inicio de los años ochentas agravó la situación de la pobreza rural. El número de personas que vivían en condiciones de pobreza, así como de miseria, aumentó no sólo en términos absolutos, sino también relativos, revelando que el programa de ajuste afectó desfavorablemente a las clases menos favorecidas del sector agrícola. La pregunta que surge es: ¿Cuáles son los mecanismos que provocan que la pobreza rural se agrave, durante un programa de estabilización centrado en la disciplina monetaria y fiscal combinada con la devaluación cambiaria? ¿Cuáles son los mecanismos que resultan en una reducción del nivel de ingresos de las clases con ingresos más bajos, durante un proceso de ajuste económico recesivo? En los próximos acápites esas preguntas se examinan a través del análisis de la situación de los pequeños productores y asalariados agrícolas durante el período de estabilización económica.

### Impacto sobre los pequeños productores rurales

La categoría de pequeños productores rurales fue definida anteriormente, utilizando como variables clasificatorias: la extensión de tierra, el nivel de ingresos y la localización geográfica. Es cierto que esos criterios pueden ser considerados insuficientes, debiéndose considerar también otros parámetros como: cualidad de la tierra, características ecológicas de la región, patrones de cultivo y de consumo, etc. La falta de datos específicos y el nivel de agregación del análisis dificultan, no obstante, una categorización detallada del concepto de *pequeño productor*, que permita examinar la gran diversidad de situaciones existentes en esta categoría heterogénea.

Como muestra el cuadro N° 14, la categoría de pequeños productores rurales presentó un fuerte incremento, lo que contribuyó a explicar la ampliación en el número de pobres rurales que se registró durante el período de ajuste económico.

Entre 1980-85 el número de propiedades rurales con un área inferior a 10 hectáreas aumentó aproximadamente 19%, de un total de 2.6 millones a 3.10 millones. Este crecimiento en el número de pequeñas propiedades fue acompañado por un aumento en el área ocupada de 8.8 millones de hectáreas a 10.2 millones. Este aumento en el área ocupada fue, sin embargo, insuficiente para evitar un proceso de fragmentación, habiendo caído el área media por propiedad de 3.4 hectáreas a 3.3 hectáreas; al mismo tiempo que el tamaño medio para el país como un todo cayó de 70.7 hectáreas a 64.5 hectáreas.

Este proceso de proliferación de pequeños productores rurales ocurrido con la implementación del plan de estabilización al inicio de los años ochentas, revierte la tendencia verificada en la década de los setentas. Entre 1975-80 el número de propiedades rurales inferior a 10 hectáreas se redujo a una tasa anual de 0.05%.

Esta relativa estabilidad en el número de pequeñas propiedades está asociada a un proceso que comprendía toda la agricultura. Durante la década de los setentas el precio de la tierra aumentó dramáticamente en casi 400% (Fundación Getulio Vargas). Con la aceleración inflacionaria iniciada en 1973, la tierra se tornó una importante reserva de valor, atrayendo el interés de inversionistas de los mercados especulativos. Además, el *commodity boom* ocurrido a mediados de los años setentas, combinado con los incentivos fiscales y la disponibilidad de crédito barato, se sumaban a las expectativas inflacionarias para estimular una creciente demanda por tierra. El efecto líquido fue entonces una rápida valorización de la tierra agrícola que estimulaba el proceso de concentración de propiedades rurales, principalmente, a través de la reducción de las pequeñas propiedades que, en general, disponen de menores condiciones financieras para resistir al asedio del poder económico.

En consecuencia, como muestra el cuadro N° 15, durante 1975-80 se verificó una relativa tendencia a la concentración de la propiedad agrícola en la mayoría de las regiones del país. En la región sur el número de propiedades con área inferior a 10 hectáreas se redujo a una tasa media anual de 0.4%. Lo mismo ocurrió en el centro-oeste y norte donde el número de pequeñas propiedades se redujo en 5% y 0.57% al año, respectivamente.

Esta tendencia es fuertemente revertida en la primera mitad de los años ochentas. En la región noreste, donde el número de propiedades había permanecido prácticamente constante durante 1975-80, se inicia, en la década de los ochentas, un fuerte proceso de fragmentación de minifundios. En este

período la tasa de crecimiento del número de propiedades con área inferior a 10 hectáreas, salta de 0.14% al año a 3.72%, mientras que el tamaño medio de la propiedad cae de 2.72 hectáreas a 2.56 hectáreas. Así, el proceso de rápida absorción de mano de obra rural que alcanza la impresionante tasa de 5.9% al año en el noreste, durante 1981-85, tiene paralelamente, un proceso de fragmentación en pequeñas propiedades agrícolas. La división de las pequeñas propiedades resultaba probablemente de las presiones para absorber la mano de obra principalmente familiar, dentro del sector agrícola, frente al estrechamiento de las opciones de empleo en las regiones urbanas.

El mismo escenario se observa en todas las otras regiones del país. En la región centro-oeste se revierte un fuerte proceso de concentración de tierra, asociado a la rápida ampliación de la frontera agrícola registrada en la década anterior. Así, el número de propiedades con área inferior a 10 hectáreas que había disminuido en 55 al año entre 1975-80, vuelve a crecer rápidamente a una tasa anual de 5% entre 1980-85. Las propiedades con área entre 10 y 20 hectáreas, así como entre 20 y 50 hectáreas, señaladas anteriormente para el Estado de Goiás, produciendo un ingreso familiar per cápita inferior a la línea de pobreza, también pasaron a crecer rápidamente, indicando que el proceso de fragmentación no se limita apenas a los minifundios.

El mismo proceso de fragmentación ocurrió en las otras regiones. En la región sur el número de propiedades con área inferior a 10 hectáreas, aumentó en 2.26% al año, al mismo tiempo que el tamaño medio caía de 5.0 hectáreas a 4.8 hectáreas; en la región sureste el crecimiento anual fue de 4.3%, mientras el tamaño medio cayó de 4.8 hectáreas a 4.5 hectáreas y, en la región norte, el crecimiento fue de 2.53% con el tamaño medio cayendo de 3.98 a 3.8 hectáreas.

Es importante destacar la similitud con la absorción de mano de obra. En todas esas regiones el proceso de fragmentación va también acompañado por un rápido aumento en el empleo rural. La fuerza de trabajo agrícola que venía reduciéndose en valor absoluto durante la década de los setentas, vuelve a crecer rápidamente con la implementación del programa de ajuste económico. Así, la fragmentación de las pequeñas propiedades que sustentan el proceso de proliferación de pequeños productores rurales, se debe haber constituido en un importante mecanismo de absorción de mano de obra dentro del sector agrícola.

Este proceso de proliferación de pequeños productores rurales está asociado a la propia dinámica del ajuste económico, implementado al inicio de

los años ochentas. A continuación, se discuten los factores que contribuyen para explicar la ampliación de este importante segmento de pobreza rural.

### **Precio de la tierra y fragmentación de las pequeñas propiedades**

El programa de estabilización provocó una firme reducción en los precios reales de la tierra que facilitó el proceso de fragmentación de las pequeñas propiedades rurales. Como muestra el cuadro N° 16, los precios de todo tipo de tierra (cultivo, pasto, campo y floresta) declinaron durante el inicio de los años ochentas, después del rápido movimiento de valorización registrado en la década de los setentas. El precio real de la tierra de cultivo, por ejemplo, cayó en casi 20% entre 1981-83. Varios factores contribuían para devaluar la tierra agrícola, facilitando así, el proceso de fragmentación de las pequeñas propiedades rurales.

Entre 1980-83, como parte del programa de estabilización, las autoridades económicas promovieron una firme reducción en la liquidez rural que limitó las aplicaciones especulativas en tierras agrícolas. Esta reducción en la liquidez ocurrió en un momento en que, las expectativas de rentabilidad de las actividades rurales, se tornaban menos favorables. El creciente deterioro de los términos de transformación agricultura-industria y del firme aumento de las tasas de interés, reducían las expectativas de rentabilidad agrícola, volviendo menos atrayente la compra de tierras. Además, los incentivos y exenciones fiscales que eran gradualmente revisados, con el objeto de controlar el déficit público, también volvieron menos atrayentes las actividades agrícolas, desestimulando la demanda por tierra. Finalmente, el fácil acceso al crédito subsidiado con la tasa real de interés sustancialmente negativa, se volvía cada vez más difícil, desactivando uno de los principales mecanismos que, indirectamente, facilitaba la compra y, así, sustentaba una creciente demanda por tierras durante la década de los setentas. Todos esos factores hacían menos atrayente la posesión de tierra, particularmente para los propietarios rurales de mayor poder económico, que se beneficiaban más intensamente de los incentivos fiscales y del crédito subsidiado.

El efecto resultante de esta coyuntura fue una reducción del precio de la tierra y un desestímulo al proceso de concentración de la tierra que se había verificado en la década anterior. Esas mínimas presiones sobre el mercado de tierra, hacían más fácil el acceso a este factor de producción, para mayores segmentos de la población, además de facilitar el proceso de fragmentación de

las pequeñas propiedades entre miembros de la familia que, frente a los bajos precios practicados, tenían menor interés en vender sus parcelas.

### Disminución de la renta real de las pequeñas propiedades

La ampliación del número de pobres rurales está asociada no sólo a la fragmentación de propiedades, sino también a un proceso de reducción del ingreso agrícola en las pequeñas propiedades, como resultado de la propia dinámica del proceso de ajuste económico.

Como muestra el cuadro N° 17, los datos disponibles para el Estado de Sao Paulo muestran que las pequeñas propiedades rurales con área hasta 10 hectáreas, redujeron su participación en el ingreso neto total generado en el sector agrícola, de 10.1% en 1980 a 8.6% en 1985. Esto, al mismo tiempo en que la participación de esas propiedades en el empleo de mano de obra familiar aumentaba de 35.1% en 1980 a 36.6% en 1985. En consecuencia, el ingreso neto real por miembro de la familia empleada, cayó en cerca de 3% en el período.

Se debe notar que la caída es tanto más acentuada cuanto menor es el tamaño. Así, las propiedades con área hasta dos hectáreas, fueron las que sufrieron una mayor reducción relativa en el ingreso neto, al mismo tiempo que presentaron un mayor aumento relativo en el empleo de la mano de obra empleada. De esa forma, fueron esas propiedades las que presentaron la mayor caída en el ingreso neto por miembro de la familia ocupada, revelando que el proceso de ajuste económico, penalizó más fuertemente a las clases rurales menos favorecidas.

En contraste, se nota que las propiedades mayores, particularmente las propiedades medias, no parecen haber sido afectadas de forma prolongada por el programa de estabilización. Este parece ser particularmente el caso de las propiedades con área entre 10 y 100 hectáreas, que aumentaron la participación en el ingreso total de 31.9% en 1980 a 35.1% en 1985, al mismo tiempo que la participación de la fuerza de trabajo familiar caía de 53.9% a 52%. De esta misma forma, el ingreso real neto por miembro de la familia empleada aumenta en cerca de 37% en el período.

## **Causas de la disminución del ingreso real de las pequeñas propiedades**

Las pequeñas propiedades se dedican prioritariamente a la producción de alimentos. Productos tales como: el arroz, frijol, millo y mandioca son cultivados en pequeñas cantidades, orientadas básicamente al mercado doméstico.

Este patrón de producción fue acentuado en las regiones más pobres, durante el período de ajuste económico al inicio de los años ochentas. En la región noreste donde predominan las mayores áreas de pobreza de la agricultura brasileña el estancamiento de la producción fue acompañado por la sustitución de cultivos de exportación/industriales por cultivos alimentarios. Los segmentos más pobres procuraban así defenderse de la crisis económica, garantizando la subsistencia de la familia a través de la producción de alimentos básicos (ver documento original).

A diferencia, en el sur del país donde predomina la agricultura comercial, los cultivos de exportación/industrial avanzaron rápidamente al inicio de los años ochentas. La contracción de la demanda doméstica asociada a la devaluación cambiaria, volvió los cultivos de exportación/industriales más lucrativos, estimulando la sustitución de los cultivos destinados al mercado doméstico.

Sin embargo, es importante notar que este patrón de sustitución de cultivos destinados al mercado doméstico por cultivos de exportación, se registró predominantemente en medianas y grandes propiedades comerciales. Las pequeñas propiedades, en la región sur, también intensificaron la práctica de una agricultura de alimentos básicos. En el Estado de Sao Paulo donde predomina una agricultura fuertemente capitalista, en las propiedades con tamaño de una hectárea, los cultivos alimenticios aumentaron su participación en el área cultivada total de 66% en 1980 a 75% en 1985. Lo mismo ocurrió en las propiedades con tamaño de una a dos hectáreas, cuya participación con los cultivos alimenticios aumentó de 61% a 67%. Como muestra el cuadro N° 17, fueron exactamente esas propiedades que intensificaron más la producción de alimentos, las que presentaron la mayor reducción en el ingreso real neto de la fuerza de trabajo familiar. En las propiedades un poco más grandes, donde se registró un pequeño aumento en el ingreso neto por miembro de familia empleada (cuadro N° 17), se observa una relativa estabilidad (propiedades de

dos a cinco hectáreas), o un leve avance de los cultivos de exportación/industrial (propiedades de 5 a 10 hectáreas).

De forma general, hasta donde los datos disponibles permiten percibir, se nota que el grupo de pequeños productores más pobres procura defenderse de la crisis económica, practicando con mayor intensidad una agricultura de productos destinados al mercado interno. Por lo tanto, la caída en el ingreso real de esos segmentos de la población rural, está asociada principalmente al desempeño de los cultivos alimentarios durante el período de ajuste económico. Bajo este aspecto, tres son los puntos que merecen consideración:

- i) producción destinada al auto consumo,
- ii) comportamiento de los precios, y
- iii) comportamiento del área, producción y productividad de los cultivos alimenticios.

En cuanto a la producción destinada al auto consumo, los datos disponibles no permiten un análisis comparativo a lo largo del período de ajuste económico. No obstante, es bastante probable que la caída en el ingreso real neto esté parcialmente asociada a un mayor auto consumo a nivel de propiedad. En otras palabras, los pequeños productores procuraban defenderse de la crisis, practicando una agricultura de alimentos básicos, al mismo tiempo que aumentaban la absorción de mano de obra, particularmente, del trabajo familiar. Es probable que una gran parte de la producción de alimentos fuese destinada a la subsistencia de la familia, con la reducción de los excedentes destinados al mercado.

Con respecto del comportamiento de los precios de los alimentos básicos, se nota una fuerte disminución durante el período de ajuste económico. Las medidas recesivas que procuraban ajustar la balanza comercial, a través de una reducción en la absorción doméstica, procuraron no solo un cambio en los términos de transformación en favor de los cultivos exportables, sino también una fuerte reducción en el precio real de los alimentos básicos. La caída en el salario real y la reducción en el nivel de empleo de la economía, provocaron una reducción muy fuerte en la demanda por alimentos básicos. Además, las autoridades económicas promovieron una firme reducción en los precios mínimos de esos productos, procurando así, reducir las compras gubernamentales que presionaban los gastos públicos. El resultado neto de la implementación del programa de estabilización, fue una fuerte caída de los precios reales de los alimentos básicos, contribuyendo así, a la reducción del ingreso neto de los

pequeños productores y, consecuentemente, a la ampliación de los grupos de pobreza rural.

Como muestra el cuadro N° 18, los precios de los principales alimentos básicos sufrieron, con mucha frecuencia, reducciones superiores a 20% en casi todas las regiones del país, durante 1980-85. En la región noreste, por ejemplo, el precio real del maíz cayó en un 40%, el del frijol en 60%, el del arroz en 8%, y el de la mandioca en 50%. Esas dramáticas reducciones se registraron también en la región sur, donde el precio real del maíz cayó en un 20%, el del frijol en casi 50%, el del arroz en 24% y el de la mandioca en 44%. Parece, por tanto, fuera de toda duda que la caída de los precios reales de los alimentos básicos, asociada al proceso de ajuste económico tuvo que estar constituida en un mecanismo central de reducción de la renta de las pequeñas propiedades y, consecuentemente, en la ampliación de los grupos de pobreza rural observados en el período 1980-85.

En relación con el comportamiento de la productividad se verifica una firme reducción en la eficiencia productiva de los cultivos alimenticios. Esto se evidencia en el cuadro N° 19, que descompone el crecimiento de la producción en crecimiento del área y la productividad para el período 1980-88. Este período, aunque extrapola el foco principal del período de ajuste económico 1980-83, permite utilizar métodos estadísticos para analizar las fuentes del crecimiento de la producción.

Si consideramos que los impactos sobre la actividad agrícola de un programa de estabilización, no se agotan en el corto plazo pero se prolongan en zafra posteriores, la utilización de un período de análisis más largo no debe presentar un sesgo significativo en los resultados.

Analizando los datos del cuadro N° 19, se nota que los cultivos alimenticios presentaron un desempeño mucho menos favorable que los cultivos de exportación. A nivel nacional, la tasa promedio anual de crecimiento de la producción de los cultivos alimenticios, fue de 1.1% contra 6.5% de los cultivos de exportación/ industrial. Se destaca, aún, que mientras el bajo crecimiento de la producción de alimentos ocurrió básicamente a través de la expansión del área cultivada, el rápido incremento de la producción de exportación/industrial se verificó principalmente a través del aumento de la productividad.

El recorte en los gastos de investigación y extensión, así como la reducción de los subsidios al crédito y la caída en las expectativas de rentabili-

dad, asociadas a la declinación de los precios, desestimularon principalmente, la modernización de los cultivos alimenticios. En consecuencia, la productividad de esos cultivos presentó un crecimiento de apenas 0.12 al año contra 4.76% de los cultivos de exportación.

Ese comportamiento es más nítido en las regiones más pobres del país. En el noreste la producción de alimentos básicos se mantuvo prácticamente estancada, a expensas de un rápido aumento (3.05%) en el área cultivada, que compensó la disminución anual de 2.93% en la productividad. Esta tendencia refuerza el argumento de que en las regiones donde predominan los segmentos más desprotegidos del sector agrícola, la absorción de mano de obra ocurrió a costas de una reducción en la eficiencia marginal del capital, contribuyendo a la reducción del ingreso de los pequeños productores y, consecuentemente, a la ampliación de los contingentes de pobreza rural.

### Caída de los salarios reales

El segundo gran grupo de pobres rurales, identificado anteriormente, incluye a los trabajadores asalariados permanentes y temporales. Esas categorías de trabajadores fueron afectadas por el programa de ajuste económico, por medio de un aumento en el nivel de empleo y reducción de los salarios reales que contribuyeron a ampliar los contingentes de pobres rurales.

En relación con el nivel de empleo, el crecimiento de trabajadores asalariados permanentes y temporales dentro del sector agrícola, se mantuvo en expansión durante la primera mitad de los años ochentas, aunque haya perdido la velocidad presentada en los años setentas. De esta forma, el número de asalariados aumentó en cerca de 10%, de 4.9 millones en 1981 a 5.9 millones en 1985.

Dicho comportamiento se reveló bastante homogéneo para las diversas regiones del país, durante el período de ajuste económico. Así, el número de trabajadores asalariados aumentó a 38% en la región norte, 32% en la región noreste, 17% en la región sureste y 19% en la región centro-oeste. La región sur fue la excepción, ya que se mantuvo prácticamente inalterado el número de asalariados entre 1981-85. Al contrario de lo que se esperaría durante un período de aumento del empleo asalariado en el sector agrícola, los salarios reales cayeron drásticamente. Se desencadena así, una dinámica de ajuste en la que el contingente de pobreza rural se amplía, no sólo debido a la caída de los

salarios reales, sino también, de forma un tanto sorprendente, por el aumento en el nivel de empleo.

Para entender mejor esta difícil dinámica de ajuste vía mercado de trabajo, es conveniente destacar que el comportamiento de los salarios reales presentó dos fases distintas. Inicialmente entre 1980-82 los salarios reales rurales se mantuvieron estables, igualmente, en algunas regiones como por ejemplo, noreste y sur, se registró una leve tendencia creciente. La explicación probable es que durante este período, la política macroeconómica contraccionista no se manifestó con toda su intensidad sobre el sector agrícola. Esto, en buena parte, porque la política agrícola, particularmente crédito rural subsidiado y precios mínimos, apenas fueron gradualmente asumiendo el carácter contraccionista que dirigía la política macroeconómica. De esta forma, en esta primera etapa del ajuste económico la agricultura continuó creciendo rápidamente, reflejando así un aumento en la demanda por trabajo, que sustentaba los salarios reales en los mercados de trabajo agrícola.

Esta situación es revertida después de 1982, cuando la política agrícola gana mayor identificación con la política macroeconómica, asumiendo un carácter nítidamente contraccionista. En esta fase los salarios reales caen dramáticamente revelando un rápido y profundo proceso de ajuste en el mercado de trabajo. Esto puede verse en el cuadro N° 20.

Como puede notarse, a partir de 1982 los salarios reales rurales presentaron una caída sustantiva, tanto para los asalariados permanentes como para los temporales. Durante 1981-84 los salarios de los trabajadores permanentes cayeron 17% en la región noreste, 27% en la región sureste, 25% en la región sur y 22% en la región centro-oeste (no se dispone de datos para la región norte). En relación con los trabajadores temporales, los salarios reales cayeron en 30% en la región noreste, 32% en la región sureste, 29% en la región sur y 25% en la región centro-oeste.

Por lo tanto, es en el período 1982-84 cuando se profundiza el proceso recesivo en la economía brasileña, donde el aumento del empleo agrícola está asociado a una reducción de los salarios reales. Como se dijo anteriormente, este comportamiento del mercado de trabajo agrícola es un tanto sorprendente. De hecho, lo que se esperarí durante un período de aumento del empleo agrícola, sería un aumento de los salarios rurales, reduciendo en vez de aumentar, los contingentes de pobreza rural.

Fue esto lo que de hecho ocurrió en la década de los setentas, cuando se acentuó el proceso de asalariamiento de la agricultura brasileña. El aumento simultáneo de los salarios reales rurales y el nivel de empleo reflejaban, en buena parte, una ampliación de la demanda por trabajo fuera de la agricultura. Este aumento de la demanda ampliaba la migración rural-urbana, conduciendo a la reactivación del mercado de trabajo agrícola con el consecuente aumento de los salarios reales.

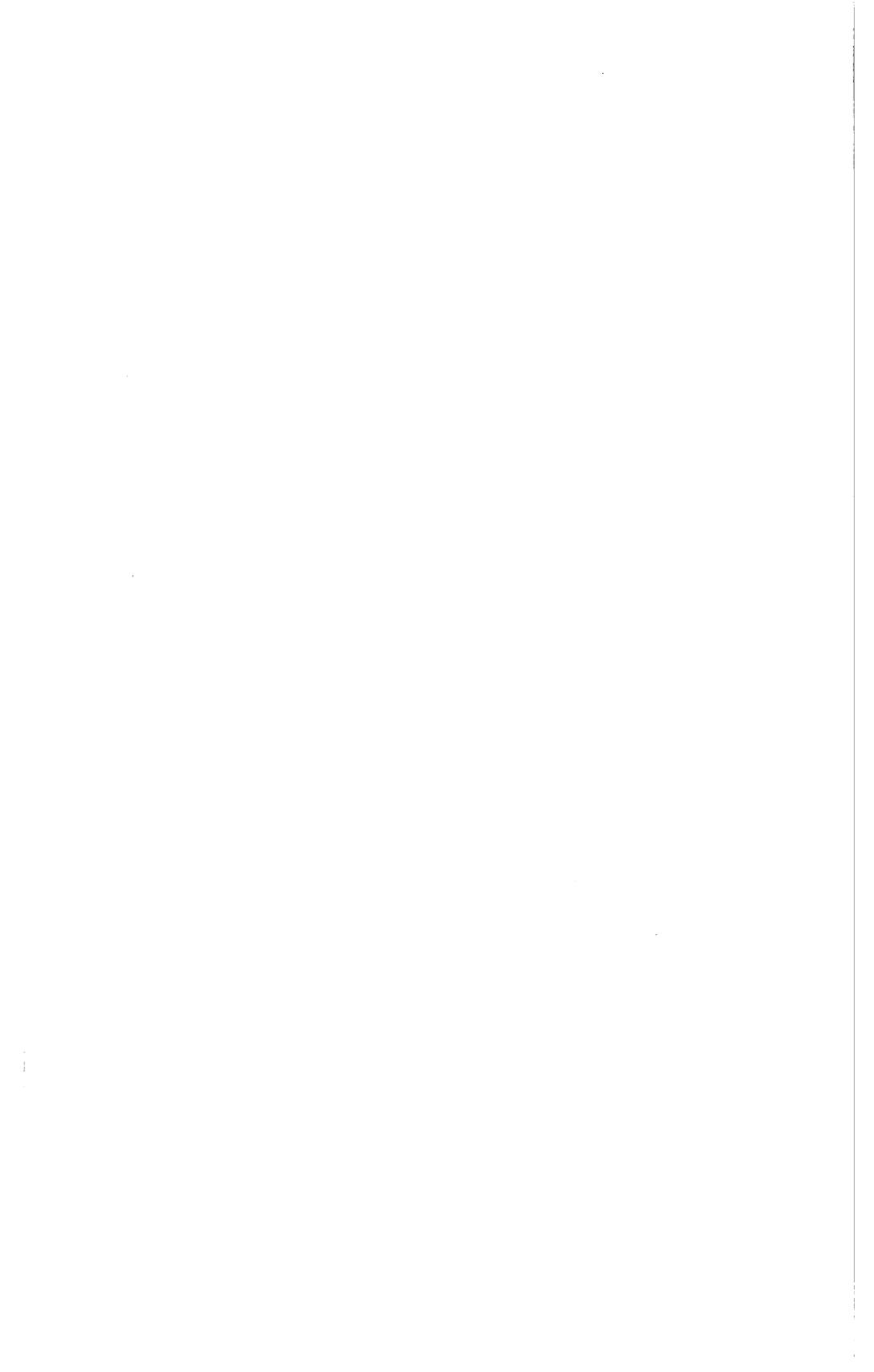
Durante la primera mitad de los años ochentas esa dinámica del mercado de trabajo agrícola es profundamente alterada. Con la recesión económica, particularmente en el sector industrial, se reducía la demanda por trabajo, lo que no sólo desestimulaba la migración rural-urbana, sino también provocaba algún retorno de trabajadores a las zonas rurales. Estos movimientos ampliaban la oferta de trabajo rural a una velocidad mayor que la contracción de la demanda, provocando un aumento de empleo asociado a la reducción de salarios, lo que significaba una ampliación de la pobreza a nivel del sector agrícola.

**BIBLIOGRAFIA**

1. BASTOS MARQUES, MARIA SILVIA y NOGUEIRA BATISTA, PAULO. 1984. A Terceira Versao do Acordo Brasil-FMI. Revista de Economía Política, Vol. 4, No. 2, (abril-junio).
2. BRESSER PEREIRA, LUIZ y NAKANO, YOSHIAKI. 1989. La Teoría de la Inercia Inflacionaria. México, Fondo de Cultura Económica.
3. BRESSER PEREIRA, LUIZ CARLOS. 1988. Os dois congelamentos de Precos no Brasil. Revista de Economía Política, Vol. 8, No. 4, (octubre-diciembre).
4. CARDOSO, ELIANA y DORNBUSH, RUDIGER. 1988. Dívida Brasileira: réquiem para a política de middling through. Pesquisa y Planejamento Económico, Vol. 19, No. 2, (agosto).
5. CARVALHO, MARIA A. DE y LEITE DA SILVA, CESAR R. 1990. Políticas de Ajustamento y as Relacoes Agricultura-Industria no Brasil. Revista de Economía Política, Vol. 10, No. 3, (julio-setiembre).
6. CASTRO DE REZENDE, GERVASIO. 1989. Agricultura y Ajuste Externo no Brasil: Novas Consideracoes, Pesquisa y Planejamento Económico, Vol. 19, No. 3, (diciembre).
7. FERES, JUAN CARLOS y LEON, ARTURO. 1990. Magnitude de la Situación de la Pobreza, Revista de la CEPAL, No. 41, (agosto).
8. FERREIRA DA SILVA, JOSE CLAUDIO y HORTA, MARIA HELENA T. 1984. As Negociacoes Financeiras do Brasil pos-FMI. Revista de Economía Política, Vol. 4, No. 3, (julio-setiembre).
9. FISHLOW, ALBERT. 1986. A Economía Política do Ajustamento Brasileiro aos Choques do Petróleo: uma nota sobre o período 1974/84. Pesquisa e Planejamento Económico, Vol. 16, No. 3, (diciembre).
10. IPEA/INPES. 1989. Perspectivas da Economía Brasileira. Rfo de Janeiro.

11. IPEA/IPLAN. 1989. Para la Década del 90: Prioridades y Perspectivas de Políticas Públicas. Brasilia, (noviembre).
12. KUME, HONORIO y PATRICIO, JOSE A. 1987. A Reforma Aduaneira Proposta pela CPA: um primeiro passo para a formulacao de uma política tarifária, FUNDEX, (diciembre).
13. LEES, FRANCIS A., BOTTS, JAMES M. y CYSNE, RUBENS P. 1990. Banking and Financial Deepening in Brazil. London, MacMillan.

## **ANEXO ESTADISTICO**



Cuadro N° 1

CONTRIBUCION DE LOS CHOQUES EXTERNOS  
A LA ACUMULACION DE LA DEUDA: 1978-1982

Año	Petróleo (A)	Volumen de Exportación (B)	Interés (C)	Total Choque D= (A+B+C)
1978	-	-	-	-
1979	1.8	-	0.3	2.1
1980	5.7	0.6	1.1	7.4
1981	7.1	1.4	2.5	11.0
1982	6.1	2.4	5.9	14.4
<b>Total del Período</b>	20.7	4.4	9.8	34.9

Fuente: Cardoso y Dornbusch, 1988.

Cuadro N° 2

FUENTES DE AHORRO PARA LA FORMACION DE CAPITAL BRUTO  
RELACIONES A PRECIOS CORRIENTES 1970-1988 (% PIB)

Años	Ahorro Interno			Ahorro Externo (D)	Total de Recursos p/Form. Capital (E=C+D) (E=F+G)	Formación Bruta de Capital Fijo (F)	Variación del acervo (G)
	Sector Priv. <sup>1/</sup> (A)	Cte.Cte. Gobierno (B)	Total (C=A+B)				
1970	13.76	5.46	19.22	1.32	20.54	18.83	1.71
1971	12.71	5.89	18.60	2.66	21.26	19.91	1.35
1972	12.88	5.79	18.67	2.53	21.20	20.33	0.88
1973	14.05	5.99	20.04	2.01	22.05	20.37	1.68
1974	13.56	4.30	17.86	6.45	24.31	21.84	2.47
1975	16.84	3.70	20.54	5.16	25.70	23.33	2.37
1976	14.83	4.29	19.12	3.91	23.03	22.41	0.62
1977	15.84	3.91	19.75	2.28	22.03	21.32	0.70
1978	17.17	2.38	19.55	3.47	23.02	22.26	0.77
1979	15.97	2.35	18.32	4.81	23.13	23.35	-0.22
1980	16.76	1.11	17.87	5.43	23.30	22.86	0.44
1981	17.46	1.09	18.55	4.42	22.97	22.83	0.14
1982	15.64	-0.37	15.27	5.74	21.01	21.35	-0.34
1983	14.54	-1.35	13.19	3.32	16.51	17.94	-1.43
1984	18.13	-2.78	15.35	-0.02	15.33	16.45	-1.12
1985	24.85	-7.98	16.87	0.11	16.98	16.98	-
1986	24.31	-7.03	17.28	1.94	19.23	19.23	-
1987	28.33	-6.56	21.77	0.48	22.25	22.25	-
1988	-	-	24.52	-1.34	23.18	23.18	-

Fuente: IBGE, Cuentas Nacionales Consolidadas. IPEA/INPES, 1989.

Notas:

<sup>1/</sup>

Ahorro del sector privado calculado por residuo (ahorro interno-ahorro en cuenta corriente de las administraciones públicas).

<sup>2/</sup>

Incluye la corrección de la deuda como gasto corriente de las administraciones públicas.

Cuadro N° 3  
EVOLUCION DE LOS PROMEDIOS ANUALES CORREGIDOS DE PRECIOS RECIBIDOS DE LOS AGRICULTORES 1980-1989

Producto	U	Precios recibidos de los agricultores (índices)										
		1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	
Algodón (con semilla)	Kg	100.00	92.99	77.38	96.14	113.36	76.68	82.38	72.57	59.39	53.87	
Arroz (con granza)	Kg	100.00	74.67	85.18	86.98	71.59	81.87	76.95	45.54	45.33	42.04	
Banana	de	100.00	102.27	105.76	96.97	90.65	78.94	104.37	89.69	71.67	95.02	
Cacao	15	100.00	74.93	57.52	85.07	117.19	100.93	85.29	74.36	54.88	42.43	
Café en grano	Kg	100.00	66.71	67.11	61.00	65.80	103.80	209.74	64.58	40.94	51.96	
Caña de azúcar	Ton	100.00	100.30	92.63	92.98	82.26	75.15	59.55	60.69	50.65	41.96	
Cebolla	Kg	100.00	37.49	91.18	68.58	62.20	98.37	72.47	43.37	64.51	35.80	
Coco	U	100.00	96.82	105.11	85.84	88.93	115.69	83.13	67.83	61.41	159.73	
Frijol	Kg	100.00	103.11	49.61	62.99	75.24	47.32	56.25	45.57	37.82	52.27	
Higuerilla	Kg	100.00	91.96	86.69	131.97	144.43	65.27	60.55	58.51	60.13	59.33	
Mafé	Kg	100.00	92.54	71.10	95.82	89.10	77.46	81.81	54.73	58.22	55.58	
Malva	Kg	100.00	59.72	41.03	60.56	71.09	72.63	85.36	54.31	31.85	19.36	
Mandioca	Ton	100.00	86.51	58.78	46.82	69.56	62.75	51.63	44.18	53.55	58.43	
Manf (con cáscara)	Kg	100.00	133.80	87.58	104.93	158.42	105.97	105.17	67.31	78.95	119.16	
Naranja	ce	100.00	108.81	109.19	88.04	129.65	131.22	105.67	82.05	115.50	81.86	
Papa	Kg	100.00	80.46	46.75	107.12	52.88	56.47	104.22	52.82	32.12	68.95	
Pimienta	Kg	100.00	49.79	45.52	56.59	98.52	170.82	249.91	206.00	120.15	92.65	
Semilla de marañón	Kg	100.00	80.31	45.98	40.70	89.31	54.23	103.84	60.14	24.44	18.61	
Sisal	Kg	100.00	83.69	71.07	52.16	57.97	59.95	63.03	38.60	32.25	34.90	
Soya	Kg	100.00	83.93	78.17	108.34	115.98	92.67	83.03	72.00	90.86	68.14	
Tabaco en hoja	Kg	100.00	99.06	122.45	107.69	101.06	122.32	141.24	75.07	92.38	90.66	
Tomate	Kg	100.00	100.20	89.99	90.50	67.43	69.52	101.96	69.52	51.46	81.04	
Trigo en grano	Kg	100.00	113.36	127.16	120.18	219.01	156.28	152.72	91.21	71.54	56.79	

Continuación Cuadro N° 3

## EVOLUCION DE LOS PROMEDIOS ANUALES CORREGIDOS DE PRECIOS RECIBIDOS DE LOS AGRICULTORES 1980-1989

Producto	U	Precios recibidos de los agricultores (índices)											
		1980	1981	1982	1983	Promedios Anuales		1985	1986	1987	1988	1989	
Uva	Kg	100.00	84.72	76.36	78.03	47.10	41.10	88.15	110.60	53.49	59.02		
Yute	Kg	100.00	70.74	53.92	64.77	56.11	71.66	82.90	57.78	37.03	20.71		
Cerdo	15	100.00	71.41	79.28	78.13	96.10	85.61	96.65	61.72	53.79	85.71		
Huevos	de	100.00	91.50	87.25	86.82	106.89	79.69	93.89	74.11	63.25	86.30		
Lana	15	100.00	80.14	85.54	89.69	105.26	91.46	86.99	71.29	88.45	111.11		
Leche	l	100.00	102.07	85.59	84.28	76.33	71.79	70.11	81.72	59.70	59.44		
Miel de abeja	l	100.00	103.57	114.21	164.82	138.24	103.59	89.00	74.04	58.68	67.01		
Novillo	ca	100.00	69.78	50.60	47.31	62.69	62.36	87.33	65.78	34.46	56.20		
Pollo	Kg	100.00	81.29	71.45	76.29	86.64	74.68	84.29	68.15	54.36	72.52		
Res gorda	15	100.00	69.24	57.21	63.01	74.17	63.31	77.07	79.49	48.06	58.84		
Res magra	ca	100.00	97.80	95.39	93.06	90.77	88.53	86.11	83.72	81.33	78.98		
Vaca lechera (común)	ca	100.00	77.79	57.56	51.94	61.59	63.49	86.83	74.71	37.79	54.78		
Vaca lechera (raza)	ca	100.00	80.38	62.26	54.77	60.96	66.41	100.83	79.44	39.12	55.91		

Fuente: Fundación Getulio Vargas -FGV/RJ.

Nota: Base 1980 = 100.

Cuadro N° 4

## EVOLUCION DE LOS VALORES CORREGIDOS DEL CREDITO RURAL CONCEDIDO POR PRINCIPALES FINALIDADES 1970-1988

Años	Costos			Inversión			Comercialización			Total General	
	Agrícola	Pecuuario	Total	Agrícola	Pecuuario	Total	Agrícola	Pecuuario	Total	Agrícola	Pecuuario
1970	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
1971	115.10	106.99	114.00	136.77	100.46	114.37	136.46	123.16	132.56	123.99	107.13
1972	129.27	124.95	128.66	181.15	121.19	144.16	151.25	137.31	147.16	143.00	125.74
1973	152.93	149.02	152.36	286.70	147.69	200.98	169.09	174.63	170.58	177.87	154.32
1974	220.42	227.11	221.22	357.77	239.08	284.55	233.73	226.35	231.47	245.15	233.68
1975	288.04	294.32	288.77	432.05	254.62	322.59	292.13	294.27	292.56	311.39	271.91
1976	366.27	698.60	409.81	708.74	346.92	485.51	461.05	354.56	430.24	443.98	418.95
1977	398.23	445.87	404.37	692.66	406.53	516.16	462.48	416.58	449.03	460.54	416.77
1978	405.14	400.92	404.44	577.72	200.14	344.79	469.82	399.55	449.37	448.64	287.31
1979	406.53	470.47	414.79	527.66	257.42	360.95	420.18	486.79	439.02	428.79	354.12
1980	544.91	550.65	545.48	604.13	354.66	450.23	458.46	586.99	495.05	531.52	448.65
1981	610.36	429.13	586.34	524.81	197.70	323.01	498.19	407.30	471.81	567.79	293.40
1982	552.69	360.44	527.24	407.47	121.26	230.90	505.79	242.21	429.87	517.83	197.58
1983	586.42	386.14	559.91	310.37	114.76	189.69	423.04	213.14	362.57	500.98	192.18
1984	426.18	293.34	408.58	355.28	74.89	182.30	298.94	150.99	256.32	382.01	136.49
1985	305.96	131.50	282.93	148.00	41.16	82.09	147.03	79.32	127.52	240.07	68.21
1986	441.82	179.45	407.20	218.34	64.34	123.33	234.40	5.16	168.50	353.13	73.35
1987	500.49	326.43	477.45	615.19	354.67	454.47	264.88	1.91	189.28	456.96	265.74
1988 <sup>y</sup>	495.10	320.59	472.00	328.23	106.01	191.14	220.28	4.81	158.34	397.67	124.97

<sup>y</sup> Valores provisionales.

Fuente: Banco Central-BACEN.

Nota: Base 1970 = 100.

Cuadro N° 5 INDICE DE PRECIOS MINIMOS REALES PONDERADOS POR PORCENTAJE DE COSECHA  
REGION CENTRO-SUR DE BRASIL 1979/80-1988/89

Producto	Z A F R A S											
	79/80	80/81	81/82	82/83	83/84	84/85	85/86	86/87	87/88	88/89		
Algodón con semilla	100	111	117	107	115	137	114	82	79	65		
Arroz irrigado con granza	100	86	94	84	90	115	97	70	65	55		
Arroz seco con granza	100	102	103	94	99	124	106	79	72	54		
Frijol 1era.	100	137	145	132	122	152	133	100	102	99		
Frijol 2da.	100	128	123	106	108	153	111	73	86	72		
Higuerilla en vaina	100	108	140	116	92	121	148	56	128	89		
Maíz Sur Seo Paulo	100	117	132	115	111	159	139	101	102	90		
Maíz (demás C-S)	100	117	132	115	111	159	139	97	102	90		
Maíz ventilado 1era.	100	72	90	82	68	120	108	70	58	52		
Mandioca	100	117	159	125	107	164	190	110	122	132		
Sorgo (sur S.P.)	100	121	128	111	108	158	146	100	100	75		
Sorgo (demás C-S)	100	121	128	111	108	158	146	68	100	75		
Soya en grano	100	69	72	65	56	105	91	62	55	43		
Trigo	100	119	123	113	123	140	111	84	67	41		

Fuente: Companhia de Financiamento de la Produção - CFP.

Nota: Base 1980 = 100.

Cuadro N° 6

**INDICE DE PRECIOS REALES RECIBIDOS DE LOS AGRICULTORES  
1973/1988 (1980 = 100)**

Año	Productos de Mercado Interno		Cultivos de Exportación	
	Cultivos	Productos Animales	Sin Café	Con Café
1973	99	109	98	80
1974	101	122	89	73
1975	112	112	79	67
1976	117	98	76	80
1977	99	100	116	109
1978	105	108	91	81
1979	105	124	89	80
1980	100	100	100	100
1981	109	94	68	56
1982	85	82	66	55
1983	85	80	64	52
1984	95	92	101	79
1985	86	82	72	63
1986	91	94	68	78
1987	58	85	51	42
1988	57	62	61	48

**Nota:** Índices calculados con base en el índice mensual de precios al productor de FGV, deflactados por el IGP-DI, todos con base 1977=100. Ponderación utilizada: participación en el valor de la producción de 1980. Los índices de los productos individuales son promedios mensuales simples para la papa, frijol, mandioca y todos los productos animales; y promedios de los meses de zafra para los demás productos. Los cultivos de mercado interno incluyen: arroz, papa, frijol, mandioca y maíz; los productos animales son: res gorda, cerdo, pollo, leche y huevos. Los productos de exportación incluyen: algodón, cacao, naranja, soya y café.

**Cuadro N° 7**  
**TASAS DE CRECIMIENTO ANUAL DE LA PRODUCCION Y DE LOS**  
**RENDIMIENTOS FISICOS DE COSECHAS SELECCIONADAS,**  
**PERIODOS 1975/81 y 1981/88 (%)**

Productos	Períodos	
	1975/81	1981/88
<b>Arroz</b>		
Producción	1.5*	2.8
Rendimiento físico	-0.9	4.1
<b>Frijol</b>		
Producción	-0.3*	0.6*
Rendimiento físico	-2.3	-1.3
<b>Yuca</b>		
Producción	-0.9	-0.3*
Rendimiento físico	-1.2	1.1
<b>Maíz</b>		
Producción	2.0	2.5
Rendimiento físico	1.0	1.0
<b>Trigo</b>		
Producción	2.4	14.5
Rendimiento físico	-0.5*	10.7
<b>Algodón</b>		
Producción	-1.3*	4.7
Rendimiento físico	-0.4*	8.9
<b>Caña de azúcar</b>		
Producción	8.3	8.3
Rendimiento físico	3.3	1.4
<b>Soya</b>		
Producción	7.3	2.8
Rendimiento físico	-1.9*	0.5*

**Nota:** Las tasas anteriores fueron obtenidas por ajuste exponencial de las cantidades producidas y de los rendimientos físicos con los datos originales transformados en promedios móviles de los trienios anteriores a los años de referencia. Los coeficientes señalados con \* no son significativamente diferentes de cero a nivel del 5% (prueba de T estadística).

## Cuadro N° 8

INDICES DE PRECIOS MINIMOS REALES  
1980-/1988 (1984 = 100)

Año	Algodón	Arroz	Frijoles	Maíz	Soya
1980	91	113	77	93	-
1981	97	97	108	109	124
1982	102	106	114	122	130
1983	94	95	105	106	117
1984	100	100	100	100	100
1985	122	130	152	152	188
1986	102	111	103	133	165
1987	69	78	81	93	109
1988	70	73	80	104	99

**Nota:** Indices de promedios simples de precios vigentes en los meses de zafra.  
Deflactor utilizado: IGP-DI.

Cuadro N° 9 PERSONAS OCUPADAS POR CLASE DE RENDIMIENTO MENSUAL. BRASIL, 1979-1987 (miles)

Año	Actividad	Hasta ½		Hasta ½ a 1		De 1 a 2		Hasta 2		Total	
		N°	%	N°	%	N°	%	N°	%	N°	% <sup>1/</sup>
1979	Agrícola	2,047	14.2	3,502	24.4	2,765	19.2	8,315	57.9	14,361	32.5
	Total	5,140	11.6	8,534	19.3	11,319	25.6	24,994	56.6	44,164	100.0
1982	Agrícola	2,853	20.1	3,652	25.8	2,193	15.5	8,699	61.5	14,139	29.5
	Total	7,307	15.2	10,139	21.2	11,717	24.4	29,165	60.9	47,925	100.0
1987	Agrícola	2,131	15.1	2,860	20.3	2,930	20.7	7,922	56.1	14,116	24.5
	Total	6,117	10.6	8,661	15.1	13,197	22.9	27,976	48.7	57,407	100.0

<sup>1/</sup> Participación de la población rural ocupada en la población ocupada total.

Fuente: PNAD.

Cuadro N° 10 PERSONAS OCUPADAS POR CLASE DE RENDIMIENTO MENSUAL REGIONES NORTE Y CENTRO OESTE<sup>1/</sup> 1979-1987 (miles)

Año	Actividad	Hasta ½		Hasta ½ a 1		De 1 a 2		Hasta 2		Total	
		N°	%	N°	%	N°	%	N°	%	N°	% <sup>1/</sup>
1979	Agrícola	12	6.0	54	26.4	62	30.3	128	62.0	204	10.6
	Total	252	13.1	426	22.1	531	27.5	1,210	62.7	1,928	100.0
1982	Agrícola	92	9.1	324	32.0	252	24.9	669	66.0	1,013	23.6
	Total	512	12.1	1,021	24.0	1,140	26.8	2,675	62.9	4,250	100.0
1987	Agrícola	53	4.8	166	15.2	329	30.2	549	50.3	1,089	19.3
	Total	396	7.0	754	13.4	1,480	26.3	2,632	46.8	5,622	100.0

<sup>1/</sup> Las regiones Norte y Centro-Oeste fueron agrupadas porque en 1979 los datos disponibles aparecían de esa forma.

<sup>2/</sup> Participación de la población rural ocupada en la población ocupada total.

Fuente: PNAD.

Cuadro N° 11 PERSONAS OCUPADAS POR CLASE DE RENDIMIENTO MENSUAL. REGION SUR, 1979-1987 (miles)

Año	Actividad	Hasta ½		Hasta ½ a 1		De 1 a 2		Hasta 2		Total	
		N°	%	N°	%	N°	%	N°	%	N°	% <sup>1/</sup>
1979	Agrícola	330	7.9	661	15.8	679	16.2	1,670	40.0	4,176	43.5
	Total	817	8.5	1,607	16.7	2,429	25.3	4,854	50.6	9,590	100.0
1982	Agrícola	326	9.0	611	17.7	498	14.4	1,436	41.7	3,441	39.8
	Total	803	9.3	1,531	17.7	2,214	25.6	4,549	52.7	2,631	100.0
1987	Agrícola	220	6.6	400	12.0	570	17.1	1,191	35.7	3,334	33.0
	Total	646	6.4	1,185	11.7	2,405	23.8	4,237	42.0	10,087	100.0

<sup>1/</sup> Participación de la población rural ocupada en la población ocupada total.

Fuente: PNAD.

Cuadro N° 12 PERSONAS OCUPADAS POR CLASE DE RENDIMIENTO MENSUAL. REGION SUDESTE, 1979-1987 (miles)

Año	Actividad	Hasta ½		Hasta ½ a 1		De 1 a 2		Hasta 2		Total	
		N°	%	N°	%	N°	%	N°	%	N°	% <sup>1/</sup>
1979	Agrícola	307	9.0	930	27.3	1,042	30.6	2,280	67.0	3,402	17.3
	Total	1,345	6.8	3,112	15.8	5,754	29.2	10,212	51.9	19,665	100.0
1982	Agrícola	514	14.8	1,095	31.5	732	21.0	2,342	67.4	3,473	15.0
	Total	2,436	11.1	4,224	19.2	5,994	27.3	12,655	57.7	21,916	100.0
1987	Agrícola	349	9.3	819	22.0	1,006	27.0	2,175	58.4	3,718	14.0
	Total	1,698	6.4	3,424	12.9	6,062	22.8	11,104	42.2	26,484	100.0

<sup>1/</sup> Participación de la población rural ocupada en la población ocupada total.

Fuente: PNAD.

Cuadro N° 13

PERSONAS OCUPADAS POR CLASE DE RENDIMIENTO MENSUAL  
REGION NORESTE, 1979-1987 (miles)

Año	Actividad	Hasta ½		Hasta ½ a 1		De 1 a 2		Hasta 2		Total	
		N°	%	N°	%	N°	%	N°	%	N°	% <sup>11</sup>
1979	Agrícola	1,396	21.2	1,854	28.2	979	14.9	4,230	64.4	6,569	52.1
	Total	2,726	21.6	3,333	26.4	2,508	19.9	8,568	68.0	12,593	100.0
1982	Agrícola	1,920	30.9	1,620	26.1	710	11.4	4,250	68.4	6,210	47.3
	Total	3,644	27.7	3,362	25.6	2,367	18.0	9,374	71.4	13,127	100.0
1987	Agrícola	1,507	25.2	1,474	24.6	1,023	17.1	4,005	67.1	5,973	39.2
	Total	3,376	22.1	3,297	21.6	3,248	21.3	9,922	65.2	15,215	100.0

<sup>11</sup> Participación de la población rural ocupada en la población ocupada total.

Fuente: PNAD.

Cuadro N° 14

**NUMERO Y TASA DE CRECIMIENTO DE PROPIEDADES  
AGRICOLAS, POR TAMAÑO, 1975-85**

Tamaño (en Ha.)	Número de Propiedades		Tasa de Crecimiento		
	1975	1980	1985	1975/80	1980/85
0-10	2,610.40	2,595.50	3,086.70	0.05	3.53
10-20	734.00	768.50	816.00	0.93	1.22
20-50	813.90	851.40	910.00	0.91	1.35
50-100	354.50	392.20	437.60	2.04	2.22
100-1000	444.40	490.20	519.30	1.98	1.16
+ 1000	44.90	46.40	52.50	0.66	2.49
<b>Total</b>	<b>4,993.00</b>	<b>5,160.00</b>	<b>5,835.00</b>	<b>0.66</b>	<b>2.49</b>

Fuente: FIBGE, Censos Agropecuarios.

Cuadro N° 15

**TASAS DE CRECIMIENTO DEL NUMERO DE PROPIEDADES  
AGRICOLAS, POR REGION Y TAMAÑO**

Región	Tamaño (en Ha.)						Total
	0-10	10-20	20-50	50-100	100-1000	+1.000	
<b>Norte</b>							
1975/80	-0.57%	5.35	5.55	12.86	6.10	13.50	3.90
1980/85	2.53	3.20	4.74	9.30	3.90	(4.70)	4.20
<b>Noreste</b>							
1975/80	0.14				1.52	9.33	0.81
1980/85	3.72				0.24	(5.16)	2.86
<b>Sureste</b>							
1975/80	0.90	0.39	(0.20)	(0.40)	(0.13)	0.27	0.27
1980/85	4.31	2.20	1.40	0.90	0.44	6.10	2.31
<b>Sur</b>							
1975/80	(0.40)	0.00	(0.40)	0.14	1.33	(0.20)	(0.20)
1980/85	2.26	0.40	(0.40)	0.00	0.60	0.96	0.96
<b>Centro/Oeste</b>							
1975/80	(5.00)	(2.10)	(0.20)	1.70	2.80	4.10	0.00
1980/85	5.20	3.40	1.90	3.40	2.20	2.20	3.40

Fuente: FIBGE, Censos Agropecuarios.

Cuadro N° 16 PRECIO REAL DE LA TIERRA 1970-85 (Cr\$/ha) (en Cr\$ de 1985)

	Cultivo	Campo	Pasto	Floresta
1970	3.352	1.058	2.235	1.882
1971	3.650	1.250	2.450	2.050
1972	4.565	1.478	3.000	2.347
1973	7.888	2.740	4.592	3.333
1974	10.828	4.091	7.028	4.232
1975	12.133	4.733	7.800	4.755
1976	12.838	4.693	7.612	5.032
1977	13.337	4.685	7.269	4.943
1978	12.241	4.588	7.032	4.532
1979	12.151	4.780	7.089	4.518
1980	12.965	6.280	7.837	4.748
1981	14.133	5.583	7.916	5.061
1982	13.553	4.964	7.175	4.929
1983	11.337	4.062	5.900	3.995
1984	12.925	4.733	7.122	4.271
1985	15.475	5.823	8.600	5.481

Fuente: FGV, deflactado por el IGP-DI.

Cuadro N° 17 RENTA LIQUIDA DE LAS PROPIEDADES AGRICOLAS  
(Estado de Sao Paulo, 1980 y 1985)

Tamaño	Renta Líquida % Total	Familias Ocupadas % Total	Renta Líquida P. Cap. <sup>iv</sup>	Renta Líquida % Total	Familias Ocupadas % Total	Renta Líquida P. Cap. <sup>iv</sup>
-10	10.1	35.1	41.8	8.6	36.6	40.6
-1	0.6	2.0	40.8	0.4	2.8	25.4
1 a 2	0.9	3.3	39.1	0.7	3.6	32.7
2 a 5	3.7	13.2	40.6	3.3	14.1	40.4
5 a 10	4.9	16.6	43.5	4.2	16.1	45.1
10-100	31.9	53.9	85.8	35.1	52.0	117.3
100-1000	38.2	10.3	538.4	41.5	10.5	678.0
1000-10000	18.6	0.7	4,119.0	14.4	0.8	3,126.0
+ 10000	1.2	0.01	17,205.0	0.06	0.03	2,877.4
Total	100.0	100.0	145.2 <sup>v</sup>	100.0	100.0	172.2 <sup>v</sup>

<sup>iv</sup> Se refiere a la renta líquida por trabajador de familia empleada en la propiedad, (en cruzeiros de diciembre de 1980).

<sup>v</sup> Promedio de todas las propiedades.

Fuente: Datos brutos del Censo Agropecuario del Estado de Sao Paulo, 1980 y 1985.

Cuadro N° 18

**PRECIOS REALES DE LOS PRINCIPALES PRODUCTOS ALIMENTICIOS**  
(en Cr\$/Kg, cruzeiros de 1980)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985
<b>Maíz</b>						
Noreste	8.8	10.4	7.8	8.6	7.3	5.2
Sureste	7.2	6.3	4.8	7.3	6.2	5.8
Sur	6.4	5.3	4.3	4.9	5.4	5.1
Centro-Oeste	7.0	6.2	4.8	4.2	5.9	5.6
<b>Frijol</b>						
Noreste	48.0	47.0	23.0	34.0	31.0	19.0
Sureste	45.0	46.0	18.0	27.0	28.0	23.0
Sur	37.0	34.0	22.0	22.0	26.0	19.0
Centro-Oeste	43.0	45.0	20.0	29.0	34.0	22.0
<b>Arroz</b>						
Noreste	10.4	9.5	8.2	10.2	7.0	9.6
Sureste	12.8	9.8	11.6	12.0	10.1	10.8
Sur	12.2	8.8	10.5	9.9	8.2	9.3
Centro-Oeste	10.4	8.2	9.0	9.7	8.0	10.1
<b>Yuca</b>						
Noreste	2,707.0	2,560.0	3,434.0	1,205.0	1,915.0	1,357.0
Sureste	2,500.0	2,352.0	1,756.0	1,485.0	2,308.0	1,969.0
Sur	3,957.0	3,204.0	1,732.0	1,693.0	2,801.0	2,217.0
Centro-Oeste	3,160.0	2,735.0	1,819.0	1,496.0	2,267.0	1,923.02

Fuente: FGV.

Cuadro N° 19

**DESAGREGACION DE TASAS DE CRECIMIENTO DE LA PRODUCCION,  
SEGUN AREA Y PRODUCTIVIDAD, POR TIPO DE CULTIVO Y REGION, 1980-88**

Tipo Cultivo	Región	Tasa Crecimien. de Producción	Desagregación			
			Area		Productividad	
Alimenticio	Sureste	2.50	(0.75)	0.00	3.25	(100.0)
	Sur	0.99	0.00	0.00	1.06	(100.0)
	Centro-Oeste	3.75	1.15	(30.53)	2.60	(69.4)
	Noreste	0.12	3.05	(100.00)	(2.93)	0.00
	Norte	4.25	5.82	(100.00)	(1.60)	0.00
	Brasil	1.10	0.98	(88.94)	0.12	(11.0)
Export/Ind.	Sureste	6.54	4.23	(64.77)	2.30	(35.2)
	Sur	3.39	(1.31)	0.00	4.70	(100.0)
	Centro-Oeste	18.99	12.27	(64.60)	6.72	(35.4)
	Noreste	5.88	(1.21)	0.00	7.08	(100.0)
	Norte	6.40	11.29	(100.00)	(4.90)	0.00
	Brasil	6.54	1.78	(27.18)	4.76	(72.8)

Fuente: Banco Mundial, 1987.

Cuadro N° 20

SALARIOS REALES AGRICOLAS<sup>4</sup>, POR REGION (promedio anual)

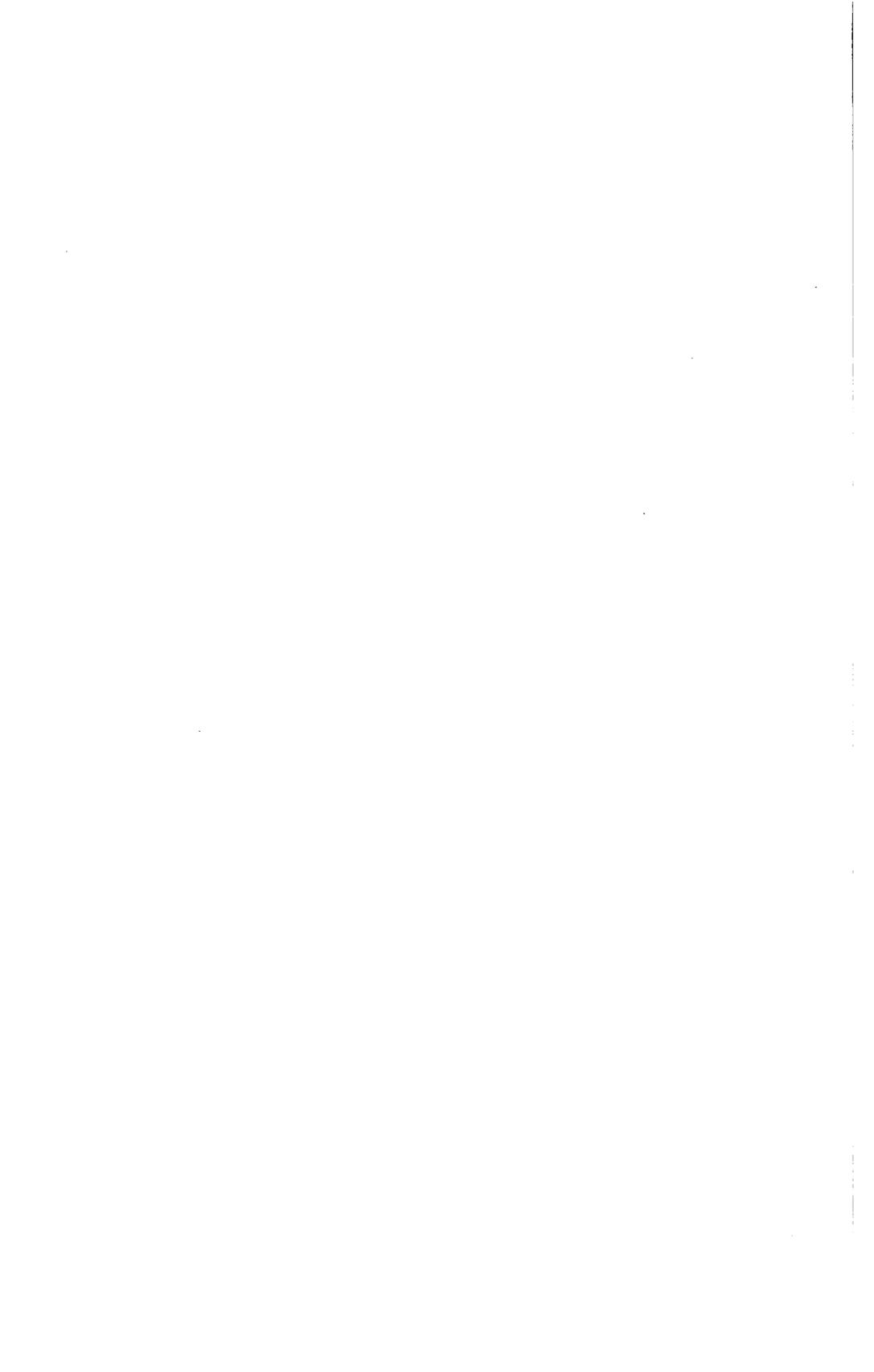
## Trabajadores Permanentes

	Noreste		Sureste		Sur		Centro-Oeste	
	Cr\$/mes	Indice	Cr\$/mes	Indice	Cr\$/mes	Indice	Cr\$/mes	Indice
1979	814.00	100.00	1,115.00	100.00	1,092.00	100.00	990.00	100.00
1980	802.00	98.50	1,023.00	91.70	1,072.00	98.10	987.00	99.60
1981	846.00	103.50	1,032.00	92.50	1,110.00	101.60	1,004.00	101.40
1982	889.00	109.20	1,040.00	93.20	1,084.00	99.30	932.00	94.10
1983	725.00	89.00	842.00	75.50	903.00	82.60	779.00	78.60
1984	704.00	86.40	750.00	67.20	828.00	75.80	779.00	78.60
1985	769.00	94.40	863.00	77.40	920.00	84.20	865.00	87.30

## Trabajadores Temporales

	Noreste		Sureste		Sur		Centro-Oeste	
	Cr\$/día	Indice	Cr\$/día	Indice	Cr\$/día	Indice	Cr\$/día	Indice
1979	33.16	100.00	44.17	100.00	46.84	100.00	43.81	101.10
1980	33.44	100.80	41.85	94.70	48.99	104.60	47.40	108.20
1981	34.07	102.70	39.99	90.50	49.69	106.10	46.22	105.50
1982	30.26	91.20	37.00	83.80	47.43	101.30	39.81	90.80
1983	24.60	74.10	29.76	67.30	39.42	84.20	35.31	80.60
1984	23.95	72.20	27.07	61.20	35.14	75.00	34.89	79.60
1985	25.80	77.80	33.33	75.40	39.54	84.40	38.73	88.40

<sup>4</sup> Deflactado por el IGP-DI, Crs reales de marzo de 1986.



## CAPITULO V

# “ AJUSTE Y POBREZA RURAL EN LA DÉCADA DE LOS OCHENTAS: EL CASO DE COSTA RICA”

✓  
Fernando Herrero Acosta

---

<sup>1/</sup> Este trabajo es una síntesis del estudio Impacto de las políticas de ajuste en la pobreza rural. El caso de Costa Rica en la década de los ochentas, elaborado por Herrero, F., Morales, P. y González, G. (1991) para el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA).



## INTRODUCCION

La *década perdida* fue un período de intensas transformaciones en nuestro continente. El deterioro y las fluctuaciones de las condiciones comerciales y financieras, el agobiante peso de la deuda externa, y las dificultades para diseñar y ejecutar programas de ajuste y transformación de las economías que vinculen armónicamente el crecimiento con la equidad, significaron un deterioro de las condiciones de vida de grandes mayorías en muchos de nuestros países.

La búsqueda de opciones para la década que se inicia, demanda el análisis de la diversidad de experiencias nacionales, para extraer de ellas elementos que, sin pretender traslaciones mecánicas, beneficien la formulación de políticas en cada uno de nuestros países. Con este propósito se analiza en este trabajo la experiencia de ajuste de Costa Rica en la década de los ochentas y su impacto sobre la pobreza rural<sup>2/</sup>.

### LA CRISIS (1980-1982)

Costa Rica fue uno de los primeros países en los que se desencadenó la crisis de principios de la década. Un conjunto de factores se superpusieron para generarla:

#### El agotamiento de la sustitución de importaciones

A partir de los años sesentas se impulsa en Costa Rica un proceso de desarrollo basado en la sustitución de importaciones industriales en el marco del Mercado Común Centroamericano; en la expansión y diversificación de las exportaciones agropecuarias; y en un activo papel del Estado en el desarrollo de infraestructura; la creación y operación de empresas de servicio público y la atención de las necesidades básicas de la población. La economía creció en el período 1962-79 a una tasa anual promedio de 6%, una de las más elevadas del continente.

El modelo de desarrollo requería volúmenes significativos de financiamiento externo, como lo reflejan los déficits en la cuenta corriente de la balanza

---

<sup>2/</sup> Para una breve discusión de la metodología empleada, véase el Anexo N° 1. La información estadística, a que se hace referencia en el texto, aparece en el Anexo N° 2.

de pagos. Durante los años sesentas y setentas se dispuso de ese financiamiento, tanto en forma de inversión directa como endeudamiento público. Este último se incrementó de \$164 millones en 1970 a \$1,480 millones en 1979.

Desde finales de la década de los sesentas, sin embargo, se hizo evidente el agotamiento de la etapa fácil del modelo de sustitución de importaciones a escala centroamericana, fenómeno al que se unió la reducción del dinamismo del sector agropecuario, cuya tasa de crecimiento disminuyó de 5.7% anual en los sesentas a 2.9% en los setentas.

### **El deterioro de las condiciones internacionales**

Al igual que los demás países no productores de petróleo de la región, Costa Rica se vio afectada por el deterioro de los términos de intercambio (14% de 1980 a 1982), el exceso de liquidez y crédito y, posteriormente, la recesión en los principales países industrializados (las exportaciones se estancaron en 1981 y decrecieron 14% en 1982). A ello debe agregarse el deterioro político y económico centroamericano, que profundizó la crisis al reducirse el comercio regional y la inversión. Se alejó, asimismo, la posibilidad de reorganizar en esos años el Mercado Común Centroamericano, dada la incapacidad de gobernar de los demás Estados de la región.

### **La política económica interna**

El gobierno que se inició en 1978 propició un proceso de apertura económica que se expresó (ante las dificultades para modificar el Arancel Externo Común Centroamericano) en la reducción de las sobretasas a las importaciones y los impuestos selectivos de consumo (que son parte de un arancel encubierto, pues gravan más a los bienes importados que a los nacionales). Estas medidas se acompañaron de una liberalización prematura del mercado financiero en cuanto a fijación de tasas de interés y asignación de crédito.

Al deteriorarse las condiciones internacionales se buscó enfrentar la situación incrementando el financiamiento y manteniendo constante el tipo de cambio.

El déficit fiscal aumentó a 13.3% del PIB en 1980 y llegó a 13.7% en 1981. Para financiarlo se recurrió a la emisión monetaria, al crédito del Sistema Bancario Nacional y al endeudamiento externo, llegándose incluso a reducir las

disponibilidades de crédito para el sector privado y aumentando las tasas de interés. El endeudamiento público externo creció de \$1,797 millones a \$2,267 millones entre 1980 y 1982, con un peso creciente de la deuda comercial, a plazos cada vez más cortos y con tasas de interés cada vez más altas. La deuda externa per cápita aumentó hasta convertirse en la más alta del mundo. En julio de 1981, Costa Rica fue el primer país latinoamericano en declarar una moratoria de la deuda externa en la década. Como resultado, se interrumpieron los flujos y se rompieron las relaciones con los organismos financieros internacionales.

La balanza de pagos se deterioró al punto que el déficit comercial llegó a ser el 50% del total de exportaciones (1980) y las reservas monetarias internacionales llegaron a ser negativas en 1981. El tipo de cambio se mantuvo fijo hasta finales de 1980 y, ante la escasez de divisas en el mercado oficial, una parte creciente de las transacciones se trasladó hacia el mercado libre, donde el tipo de cambio se devaluó aceleradamente, alimentando, por la vía de los costos, el proceso inflacionario. La crisis estimuló, a su vez, fuertes movimientos especulativos en el mercado cambiario, fuga de capitales, y la pérdida de control por parte de las autoridades monetarias de ese mercado.

La crisis tuvo como efecto inmediato un proceso de ajuste "involuntario" en los principales agregados. Como resultado de la contracción del producto y las importaciones, de 1980 a 1982, el PIB se redujo en un 10%, el tipo de cambio se devaluó más de 350%, y el déficit comercial se redujo a prácticamente el punto de equilibrio en 1982. La inflación se aceleró hasta superar el 90% en 1982.

La crisis y el ajuste involuntario tuvieron elevados costos sociales. Aparte del empobrecimiento, reflejado en la reducción del producto y el consumo (21% en dos años), los asalariados disminuyeron su participación en la distribución funcional del ingreso de 55% en 1980 a 49% en 1982 (normal=51%). La tasa de subutilización de la mano de obra aumentó de 14% a 24% y el desempleo abierto aumentó de 6% a 9.4%, con un aumento de los cesantes, de los jefes de hogar sin trabajo y con una mayor duración del desempleo. La distribución familiar del ingreso también se deterioró, siendo los grupos más altos y los más bajos los que menos perdieron. La pobreza -medida de acuerdo con la metodología de la CEPAL- se incrementó de 20-25% en la década de los setentas a cerca del 34%. El aumento fue mayor en las zonas urbanas que en las rurales.

El menor impacto en las zonas rurales se asocia con que el sector agropecuario no se vio afectado por la crisis económica sino hasta 1982. En 1981 creció a una tasa de 5.1%, superior a la de 1980 y al promedio de los diez años anteriores. Una mejoría en los términos de intercambio, unida a una política de incremento en términos reales de los precios de sustentación pagados a los productores de granos básicos, y a la elevada devaluación del colón, permitió un incremento en los ingresos de los productores y una expansión de la producción. En 1982 se observa un deterioro menor que el del resto de la economía, en virtud del comportamiento favorable que tuvieron los productos tradicionales de exportación (café y banano) y otros productos agrícolas destinados al mercado interno.

## REFORMAS MACROECONOMICAS Y SECTORIALES

El proceso de ajuste posterior a la crisis puede dividirse en dos etapas, de acuerdo con la dimensión de la política económica que predominó:

La primera fue la fase de estabilización y reactivación (1982-1986), en la cual el ajuste se centró en la toma de control, por parte de las autoridades gubernamentales, de los principales instrumentos de política económica; en la estabilización de los balances macroeconómicos; y en la recuperación de los ingresos de la población.

En la segunda fase, la política económica dio mayor énfasis a la conformación de un nuevo modelo de crecimiento, basado en la expansión de las exportaciones y, en particular, de aquellas dirigidas fuera de la región centroamericana. Esta es la fase de ajuste estructural (1986-1990).

Globalmente, a partir de 1982, la política económica permitió recuperar el crecimiento del PIB a tasas superiores al 4%, reducir la inflación de más de 90% a un promedio de 15% anual, disminuir el desempleo abierto hasta un 4% en 1989, y recuperar los salarios reales. El sector agropecuario fue el más dinámico de la economía durante todo el período.

### Estabilización y reactivación (1982-1986)

La Administración Monge Alvarez (1982-86) definió como su primera prioridad el restablecimiento de la estabilidad económica. Se caracterizó por ser un programa de ajuste expansivo de tipo heterodoxo, centrado en el control de precios clave (en especial, el tipo de cambio y las tasas de interés), en la

programación fiscal y monetaria de acuerdo con las disponibilidades de financiamiento externo en la restauración de los flujos externos, y en una política de ingresos orientada a recuperar los niveles previos a la crisis y a aliviar los costos del proceso de ajuste. Contó con amplio apoyo político interno, producto en parte de la misma crisis, y con amplio apoyo externo, resultado en buena medida, de la situación política centroamericana.

En este período se detuvo la caída del PIB lográndose un crecimiento promedio anual de 4.2%, sobre la base de la recuperación del consumo privado y de los salarios e ingresos de la población. La estabilización de precios fue uno de los logros más destacados. La inflación, que durante el período de crisis se ubicó en promedio en un 73%, se redujo a un 14% para 1982-1986.

El déficit en la balanza comercial se mantuvo en niveles manejables dado el flujo de financiamiento externo. Tanto las exportaciones como las importaciones crecieron en el período 82-86 a una tasa promedio del 6.5%. Ya en este período las exportaciones no tradicionales a terceros mercados muestran un dinamismo creciente, aumentando anualmente un 13% en 1983 y 1984, y un 24% en 1985 y 1986. Mientras tanto, las exportaciones tradicionales crecieron a un ritmo del 6.6% y las exportaciones a Centroamérica continuaron disminuyendo de \$169 millones en 1982 a \$100 millones en 1986.

El desempleo, en especial durante los dos primeros años, se redujo sustancialmente. En dichos años el sector público jugó un papel determinante en la absorción de empleo, creciendo un 7.5% promedio anual, mientras que el empleo total lo hacía a una tasa del 3%. Posteriormente, a raíz de la aprobación de la Ley de Equilibrio Financiero del Sector Público y de los convenios suscritos con el FMI, el Banco Mundial y la AID se redujo su dinamismo manteniéndose constante su participación en el empleo total (alrededor de 19%) entre 1984 y 1986.

En el campo de la estabilización de los ingresos, ya desde inicios del período se observa una recuperación de los mismos. Los salarios reales promedio elevaron su poder de compra para llegar en 1986 a niveles semejantes a los que poseían en 1980.

En cuanto se refiere al sector agropecuario, éste creció en el período a una tasa media de 3.2%. Las actividades más dinámicas fueron aquellas directamente afectadas por las políticas: las de exportación no tradicional (14.5%) y los granos básicos (10.2%). No obstante, en 1985 fue el único sector

cuya producción decayó. Este comportamiento pareciera obedecer a las restricciones crediticias (el crédito total dirigido al sector disminuyó un 20% entre 1984 y 1985 y la tasa de interés real se incrementó en casi un 90%) y a fenómenos naturales que afectaron sensiblemente, en algunos casos, las áreas de producción. Nótese (Anexo N° 2) cómo de 1982 a 1984 la producción agropecuaria crece un 7% anual, mientras que de 1984 a 1986 prácticamente se estanca.

Una vez lograda con éxito la primera fase de estabilización, el consenso sobre las nuevas acciones requeridas se rompió. El debate sobre la orientación del nuevo modelo de crecimiento se intensificó. Las presiones sociales se agravaron, el déficit fiscal aumentó, así como la importancia del financiamiento interno concedido al gobierno. En especial en el primer semestre de 1984, el gobierno cedió a muchas de estas presiones, en parte, reconociendo que el apoyo político a los programas de ajuste requiere, en una sociedad tan abierta como la costarricense, que la población perciba en términos personales los beneficios del esfuerzo realizado. A partir del segundo semestre de 1984 y durante 1985, sin embargo, la política económica se hizo más restrictiva, llegando incluso en el segundo de estos años a permitir un crecimiento económico de sólo 0.5%.

Dentro de las acciones y medidas de política económica que se tomaron durante esta primera fase están:

### **El programa de estabilización de emergencia**

- a. **La regulación de precios clave: el tipo de cambio y la tasa de interés.**

Se identificó como causa inmediata de la inestabilidad económica, el comportamiento del mercado cambiario, controlado por un reducido grupo de especuladores y alimentado por aceleradas tendencias a la fuga de capitales. Los movimientos del mercado cambiario alimentaban la inflación y desestimulaban la inversión y la producción.

El control, la estabilización y la unificación del mercado cambiario se convirtieron en objetivos centrales de la política económica. El proceso culminó, a finales de 1983, con la unificación del tipo de cambio libre y el tipo de cambio interbancario. A partir de entonces se institucionalizó una política de mini-devaluaciones orientada a mantener la paridad del poder de compra del colón y a acumular divisas en el Banco Central.

Las tasas de interés nominales pasivas se incrementaron gradualmente, tendiendo a hacerse positivas en términos reales. El éxito del programa de estabilización, y la acelerada disminución de la inflación que se produjo en 1983, más allá de lo programado -y tendiendo a confirmar la hipótesis de que su causa inmediata era la inestabilidad del mercado cambiario- hizo que, ya para 1983, las tasas de interés fueran positivas en términos reales.

**b. La programación fiscal y monetaria.**

El aumento de los ingresos fiscales fue el principal factor que permitió reducir el déficit consolidado del sector público no financiero de un 13.7% en 1981 a 8.7% en 1982 y a 3.6% en 1983. La inversión pública también se redujo y pasó de representar un 6.4% del PIB en 1982 a un 5.8% en 1986, reduciéndose también su participación dentro de la formación bruta total de capital fijo.

La política crediticia acordada con el FMI pretendía inicialmente que éste no se incrementara en términos reales. Sin embargo, la reducción de la inflación posibilitó un crecimiento real del crédito en 1983 que continuó en el resto del período. El control del déficit fiscal permitió, a la vez, una asignación creciente del crédito dirigido al sector privado.

**c. Restauración de los flujos de financiamiento externo.**

Un programa de ajuste expansivo no era posible sin contar adicionalmente con apoyo financiero externo.

En julio de 1982 se restableció el pago del servicio de la deuda al tomar, el gobierno, la decisión de cancelar mensualmente entre \$6 y \$10 millones de los intereses, de acuerdo con las disponibilidades de caja. Estas medidas, y la posterior firma del acuerdo con el Fondo Monetario Internacional (1982), permitieron restablecer relaciones, negociaciones y acuerdos con la banca comercial internacional. De igual manera, en enero de 1983 se llevó a cabo la primera renegociación con el Club de París, que permitió reestructurar la deuda bilateral.

Este período se caracterizó, además, por un creciente papel de donaciones y préstamos concesionales del Gobierno de los Estados Unidos, que se ejecutaron a través de convenios de estabilización y recuperación y préstamos firmados al amparo de la Ley PL-480.

#### d. La política de ingresos y la compensación social.

La política salarial estuvo orientada a recuperar el poder adquisitivo perdido durante la crisis, en especial, en los niveles más bajos. Para este fin, se definió una canasta de bienes de consumo básico, y se estableció la regla de modificar semestralmente los salarios mínimos de acuerdo con la evolución de esta canasta.

Simultáneamente, la política de precios de los granos básicos se utilizó para favorecer a los grupos más pobres del agro, permitiendo un aumento de los precios de compra del Consejo Nacional de Producción, superior al del Índice de Precios al Consumidor, y subsidiando al consumidor a través de los precios de venta. A partir de 1984, se empezó a reducir los subsidios a través de incrementos en los precios al consumidor.

Con el fin de mitigar los efectos sobre los grupos de ingresos más bajos se estableció, además, un plan de compensación social (ayuda alimentaria, empleo temporal, vivienda) y un programa de salvamento de empresas (re-educación de deudas con el Sistema Bancario Nacional).

#### Hacia un nuevo modelo de desarrollo

A pesar de las dificultades que se presentaron a partir de 1984 <sup>3/</sup> para conciliar la estabilidad con la reactivación económica se tomaron, en esta época, importantes medidas de política económica con una mayor orientación de mediano plazo:

##### a. Reformas en la política comercial

Una mayor integración a la economía mundial se vio favorecida por la política de mini-devaluaciones, las limitaciones del comercio con Centroamérica,

---

<sup>3/</sup> La firma de un nuevo convenio con el FMI se pospuso hasta marzo de 1985, y se incumplió al final del período (abril de 1986). Los organismos internacionales presionaron por una aceleración del proceso de ajuste y por una orientación más liberal del mismo; la condicionalidad cruzada se fortaleció, apoyada -incluso- en suspensiones de desembolsos programados por estos organismos (Lizano, E; 1987). En 1985 se firmó también el primer Programa de Ajuste Estructural (PAE I) con el Banco Mundial, por un monto de \$80 millones, para ser ejecutado en un período de dos años.

la creación de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe, y la creación de instituciones privadas, financiadas con recursos externos, para promover las exportaciones y las inversiones (CINDE, creado con recursos de AID).

Desde el punto de vista de la política comercial, cabe señalar la creación del Contrato de Exportación como instrumento jurídico que unifica los distintos sistemas de incentivos a las exportaciones, y cuyos beneficios incluyen el otorgamiento del Certificado de Abono Tributario (un subsidio a las exportaciones que varía entre 15-25% del valor exportado), la exención del impuesto sobre la renta, y exoneraciones de impuestos sobre insumos. Se modificó, asimismo, el arancel centroamericano adoptando la Nomenclatura de Bruselas, convirtiendo en *ad-valorem* los impuestos específicos y, llevando a cabo, de manera concertada con los demás miembros del Mercado Común, una primera reducción del arancel (cuyo efecto fue reducir la protección redundante y la dispersión).

#### **b. Reformas en el sistema financiero**

El sistema financiero costarricense está dominado, desde la nacionalización de los depósitos en cuenta corriente en 1949, por cuatro bancos estatales. Durante la crisis y la estabilización, jugaron un importante papel para impedir un mayor deterioro de la economía. La cartera vencida de los bancos, sin embargo, se incrementó durante estos años uniéndose a diversas ineficiencias acumuladas durante los cuarenta años anteriores.

Desde principios de los años setentas se empezó a dar pasos tendientes a permitir —o más bien, legalizar— una mayor participación de intermediarios privados en el mercado financiero. A partir de 1985 este proceso se acelera, al aprobarse la legislación (condicionada por AID) que permitía al Banco Central canalizar recursos externos hacia la banca privada, cuya importancia relativa empieza entonces a aumentar, en particular, en las operaciones orientadas hacia el exterior.

#### **c. El control del empleo y el gasto públicos y la política de privatización.**

En el campo de la política fiscal la Ley de Equilibrio Financiero del Sector Público (1984), estableció limitaciones al crecimiento del gasto y el empleo del sector público, y creó las condiciones legales para vender y liquidar

las empresas de la Corporación Costarricense de Desarrollo (CODESA), las cuales se encontraban, en su mayor parte, en serias dificultades financieras.

### El Ajuste Estructural (1986-1990)

La nueva orientación de la política económica<sup>4/</sup> significó diferencias importantes respecto del período anterior. Como el objetivo era combinar la estabilidad económica con un crecimiento liderado por la demanda externa, se buscó restringir la demanda interna para que creciera en forma subordinada a la expansión de las exportaciones. Se fortaleció la política de minidevaluaciones, lográndose una devaluación del tipo de cambio real durante la mayor parte del período, y manteniéndose luego el tipo de cambio real relativamente constante<sup>5/</sup>.

Se sustituyó, además, en forma concertada con las organizaciones laborales, la política de salarios crecientes por una de salarios constantes. El cuadro N° 1 presenta la evolución del tipo de cambio promedio efectivo real, el salario mínimo real y el salario promedio real para el período 1982-1989.

En este período la economía creció a una tasa promedio de 4.6% anual, y el desempleo se redujo hasta alcanzar 3.8% en 1989. El control de la inflación sólo tuvo un punto débil en 1988, cuando a raíz de: una devaluación elevada a principios de año (que rompió con el esquema acostumbrado); ajustes en los precios de los servicios públicos y combustibles; trastornos climáticos que afectaron la producción de productos agrícolas destinados al mercado interno; y la acumulación de divisas por el Banco Central que no fueron compensadas con reducciones del medio circulante, alcanzó un 25% al finalizar el año. El déficit comercial, que en 1986 había sido de sólo \$26.9 millones pasó a \$221.6 en 1987, \$164 en 1988 y \$339 en 1989. Al crecimiento de las exportaciones no tradicionales se contrapuso una disminución de las exportaciones tradicionales (en especial, originado por la caída de los precios) que, junto con el crecimiento de las importaciones, originó el deterioro comercial.

---

<sup>4/</sup> La nueva orientación se inició desde finales de la Administración Monge, al asumir la Presidencia del Banco Central, el Dr. Eduardo Lizano.

<sup>5/</sup> La reducción del ritmo de devaluación fue necesaria porque los principales precios se indexaron, neutralizando los efectos de la devaluación nominal y estimulando la inflación. En 1989, la política de estabilización tuvo -así- características de tipo heterodoxo.

Cuadro N° 1

COSTA RICA: COMPORTAMIENTO DEL TIPO DE CAMBIO REAL  
Y LOS SALARIOS REALES (1982-1989)

Variable	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
<b>Tipo de cambio efectivo real:</b>								
Promedio	119.3	103.6	105.0	105.1	116.2	128.5	139.5	132.7
A diciembre	104.9	108.3	103.7	113.4	117.8	138.7	137.9	133.8
<b>Indice de salario mínimo real:</b>								
Promedio	83.1	95.1	100.0	104.0	106.2	102.2	97.1	99.5
A diciembre	82.7	98.5	97.1	104.1	102.6	97.4	90.4	98.8
<b>Indice de salario promedio real:</b>								
Promedio	83.6	93.2	100.0	109.3	115.7	114.8	113.3	117.7

Fuente: Herrero, F.; Morales, P.; González, G. (1991).

El grado de apertura de la economía se incrementó, ya que las importaciones crecieron también, estimuladas por la reducción del arancel externo y por las distorsiones existentes en el sistema de incentivos a las exportaciones (que favorecen un alto componente importado de las nuevas exportaciones). Las exportaciones no tradicionales a terceros mercados se convirtieron en el factor más dinámico de la economía, creciendo a una tasa promedio del 24.5% y pasando del 29.5% al 45% del total de las exportaciones.

El sector agropecuario continuó creciendo, en este período, a una tasa superior al promedio. Los productos de exportación fueron los más dinámicos. En particular desde 1984 el rubro *Otros productos*, que incluye fundamentalmente los nuevos bienes exportados, creció a una tasa promedio del 15% anual. También las exportaciones de café y banano mostraron un alto dinamismo, alcanzando en 1989 los volúmenes más altos de la historia. No obstante, los precios internacionales en los casos de café y banano, se redujeron, lo que

significó una disminución del valor de las exportaciones tradicionales en 1987 y 1988.

En cuanto a la producción para el mercado interno, hubo una reducción importante en la producción de granos básicos, en especial, en frijol (-15%) y maíz (-9%), producto de la adopción de la nueva política de precios que se describirá posteriormente.

Las principales acciones de política económica ejecutadas en este período incluyeron:

### **Renegociación de la deuda externa y financiamiento externo**

La renegociación de la deuda externa recibió la más alta prioridad, con el fin de llegar a un acuerdo estable que permitiera reducir el peso que su servicio generaba sobre la capacidad de crecimiento. Se crearon diversos mecanismos de conversión de deuda por inversión y por protección de los recursos naturales y, al concluir el período, se logró firmar un acuerdo de recompra del 70% de la deuda comercial.

Pese a los esfuerzos realizados de 1987 a 1989, Costa Rica dispuso de financiamiento oficial externo neto negativo. Los recursos financieros provenientes de la AID se redujeron gradualmente, a pesar de lo cual el apoyo norteamericano jugó un papel fundamental durante el período. En 1988 se firmó un segundo Préstamo de Ajuste Estructural (PAE II) con el Banco Mundial y el Gobierno de Japón, por un monto de \$200 millones, cuyos recursos no se empezaron a desembolsar sino hasta 1989, debido a dificultades políticas internas que obstaculizaron su aprobación legislativa.

### **Política monetaria y financiera**

Las reservas monetarias internacionales aumentaron en forma sostenida, debido al comportamiento favorable de las transferencias unilaterales y al aumento de los depósitos en dólares en el Sistema Bancario Nacional (que actúa como agente del Banco Central en este campo), propiciado por tasas de interés competitivas y por el clima de confianza creado en el período. Se compensó así la reducción en el financiamiento externo oficial.

En el campo de la política financiera se continuó con el proceso de liberalización gradual de la fijación de las tasas de interés y la eliminación de

los topes de cartera, y se redujeron los subsidios a las tasas de interés otorgados a través del Sistema Bancario Nacional, creando a la vez, una partida en el Presupuesto Nacional que financiara los subsidios para el pequeño productor, en especial, el agropecuario.

Se continuó el proceso de apertura del sistema financiero a una mayor participación de la banca privada, reduciendo los plazos de captación de depósitos para este sector, a tres meses. La expansión del sistema financiero privado, con pocas regulaciones y supervisión, llevó a la quiebra a un grupo de entidades financieras, en 1987, al adoptar el Banco Central medidas para reducir la liquidez. Esto creó el consenso necesario para establecer un marco legal que permitiera una mayor supervisión en el sistema.

En 1988 se aprobó la Ley de Modernización Bancaria, que creó la Auditoría General de Entidades Financieras, otorgándole facultades para supervisar, regular e intervenir los intermediarios financieros. A la vez, se liberó a los bancos estatales de las restricciones de las leyes de Administración Pública y Administración Financiera, con el objetivo de permitirles una mayor flexibilidad en su gestión, así como definir, independientemente del gobierno, sus políticas de inversión, empleo y salarios.

### **Política fiscal**

Globalmente, continuó reduciéndose el déficit fiscal hasta llegar, en 1988, a un equilibrio fiscal en el sector público no financiero. En 1989, sin embargo, se presentó un deterioro en las cuentas fiscales, que llevó el déficit del sector público consolidado a un 2.4% del PIB (el del Gobierno Central fue de un 4%).

En materia tributaria, la política se orientó a rediseñar el sistema tributario para gravar más la riqueza y el consumo, y menos la producción y el comercio exterior. El gobierno presentó, a la Asamblea Legislativa, un proyecto de reforma tributaria (que fue aprobado un año después), en el cual se establecieron impuestos a la propiedad y al traspaso de vehículos, al traspaso de bienes, a las salidas al exterior, a los casinos y a las residencias de lujo. Se amplió la cobertura del impuesto de ventas, se modificó el impuesto sobre la renta reduciendo la tasa marginal más alta para las personas jurídicas de un 50% a un 30%, y exonerando a los asalariados con bajos ingresos, a la vez que se redefinían las tasas para que la marginal más alta fuese de 15%.

Como respuesta a las crisis enfrentadas durante el período, los impuestos a las exportaciones se redujeron en diversas oportunidades.

El gasto se redujo como porcentaje del PIB durante los primeros años, para volver a incrementarse en 1989, pese a que el empleo se mantuvo relativamente constante durante el período. El control del gasto se centró en: una política salarial restrictiva<sup>6</sup>, el mantenimiento del nivel de empleo y la contención de la inversión pública (que disminuyó de 5.8% del PIB en 1986 a 4.3% en 1989).

### Política comercial

La política comercial se definió de acuerdo con negociaciones llevadas a cabo, tanto con los grupos empresariales (en especial los industriales), como con los gobiernos miembros del Mercado Común Centroamericano y del Banco Mundial.

El programa de reducción arancelaria fue anunciado con anticipación a su ejecución. Se estableció un período de tres años (con excepciones menores) para alcanzar un arancel máximo de 40% sobre los bienes de consumo y 20% sobre los insumos y bienes de capital (5% en el caso de aquéllos no producidos en la región centroamericana). El programa de ajuste arancelario se cumplió a cabalidad.

La acelerada expansión de las exportaciones no tradicionales, cubiertas por los Contratos de Exportación y beneficiarias del Certificado de Abono Tributario (CAT), hicieron evidente las deficiencias del sistema de incentivos: un elevado costo fiscal, una alta concentración en muy pocas empresas, un elemento distorsionante que sobrestimula el componente importado de las

---

<sup>6</sup> La política salarial del sector público buscaba mantener constante, en términos reales, el salario promedio, otorgando aumentos mayores a los salarios más bajos. Como consecuencia, los ingresos más altos tuvieron un deterioro importante. Aquellas instituciones con organizaciones laborales fuertes que lograron convenciones colectivas u otros beneficios especiales, obtuvieron aumentos mayores. En 1989, sin embargo, los Tribunales de Justicia resolvieron, con fundamento en la Constitución Política, que el gobierno no puede discriminar entre sus funcionarios por tareas iguales, obligando al gobierno a pagar -en algunos casos en forma retroactiva- una equiparación salarial que explica en parte el deterioro fiscal observado en ese año.

exportaciones al otorgarse el incentivo sobre el valor bruto exportado y no sobre el valor agregado o contenido nacional. Al final del período se realizó una modificación (marginal) del sistema de incentivos.

### **Políticas agropecuarias**

Sobre la definición de las políticas agropecuarias para los productos de exportación, no hubo mayor discusión estratégica.

En el caso del café, se desarrollaron programas orientados a la modernización de plantaciones de los pequeños productores, acicateados por la presencia de la roya del café, y se dio particular importancia a las negociaciones internacionales, buscando fortalecer la posición de los exportadores de "otros suaves" en el Convenio Internacional del Café. Tanto en 1987 como en 1989, a raíz de descensos en los precios internacionales, se realizaron reducciones significativas de impuestos para evitar un deterioro de la rentabilidad de la actividad.

En el caso del banano, el retiro en 1985 de la Compañía Bananera de Costa Rica, subsidiaria de United Brands, de sus plantaciones en la región sur del país, causó un importante descenso en la producción y llevó al gobierno a crear el Programa de Fomento Bananero, que incluyó la reducción a \$0.10 del impuesto de \$1 por caja de banano exportada. Durante este período se continuó y extendió el programa de fomento.

Las dificultades financieras que presentaba el sector agropecuario (y especialmente el pecuario) a inicios del período, en particular la acumulación de grandes deudas vencidas en el sistema bancario, llevó a la aprobación de la Ley de Fomento al Desarrollo Agropecuario (FODEA), la que permitió una readecuación de las deudas de los productores, convirtiéndolas en deuda con el gobierno a través de una emisión de bonos. El sistema permitió que los productores volvieran a ser sujetos de crédito, pero las recuperaciones a partir de entonces han sido muy bajas, especialmente las de los productores más grandes.

La definición de las políticas para granos básicos fue el punto más crítico de la discusión. Los elevados déficits que se generaban en el Consejo Nacional de Producción, como resultado de los esquemas de subsidios vigentes al inicio del período, forzaron la atención de las autoridades económicas.

A partir de 1986, el Consejo Nacional de Producción (CNP) se retiró de la comercialización del arroz y el sorgo, y se eliminó el precio de sustentación para el maíz amarillo (1987), que es usado principalmente como insumo industrial.

En 1987, los elevados precios de sustentación y los reducidos precios de venta, nuevamente expandieron el déficit. La producción excedió el consumo interno y el CNP se vio obligado a exportar frijoles con pérdida. Se procedió, entonces, a fijar en términos nominales el precio de sustentación de frijol y maíz blanco. Los precios al consumidor se incrementaron para equipararlos al precio de sustentación, eliminando el subsidio explícito, pero sin incorporar los costos de intermediación del CNP. Asimismo, se definió un esquema de ajuste a los precios del productor, de acuerdo con el comportamiento de los costos, y una meta de incremento anual de la eficiencia en la producción.

Simultáneamente, el gobierno negoció con el Banco Mundial, en el marco del Programa de Ajuste Estructural (PAE II), una nueva política de precios, orientada a aproximar los precios internos a precios internacionales. El esquema definió, como precio de referencia internacional, un promedio móvil de sesenta meses al que debía converger gradualmente el precio de sustentación (manteniendo un margen de 40%, igual a la tasa arancelaria nominal más alta). Se mantuvo, además, la regla de no permitir la importación de granos, salvo en casos de desabastecimiento interno.

En 1986 y 1987 el ajuste en los precios, ejecutado de acuerdo con estas políticas, fue particularmente fuerte, reduciéndose en términos reales el precio de sustentación en un 10% para el maíz y 14% para el frijol, en la cosecha 86/87, y en un 13% para el maíz y 21% para el frijol, en la cosecha 87/88. En los años siguientes las restricciones al aumento de precios fueron menores, tanto por el aumento de los precios internacionales del maíz y el frijol, como por la devaluación del tipo de cambio.

La preocupación principal del gobierno fue que la producción de maíz y frijol la realizan, en su mayor parte, pequeños productores de ingresos bajos y tecnologías muy primitivas, con pocos recursos para transformar sus sistemas productivos. La búsqueda de nuevas opciones para los productores pobres de granos básicos llevó a actuar en diversas direcciones: se crearon o expandieron programas de Desarrollo Rural Integrado para las zonas más pobres del país, se crearon los Programas Nacionales por Productos, que en los casos del maíz y el frijol, se basaban en listados de productores elaborados a partir de los regis-

tros de compra del Consejo Nacional de Producción, y se orientaban a fortalecer la asistencia técnica para aumentar la productividad, así como a promover la diversificación de las parcelas. Dadas las dificultades para vincular los pequeños productores a las actividades de exportación, el gobierno promovió esquemas de subcontratación por parte de los exportadores que, a su vez, proveían asistencia técnica y precios relativamente estables para los productores. Estos programas se fortalecieron en los dos últimos años del período, después de que los principales ajustes de precios habían tenido lugar.

## EL PROCESO DE AJUSTE Y LA EVOLUCION DE LA POBREZA RURAL

### Perspectiva

Al concluir la década, el producto per cápita era aproximadamente igual al de 1980, y el consumo privado por habitante era un 94% del de inicios de la década. El país en su conjunto -en la medida en que los registros oficiales logran captarlo- no era menos pobre que en 1980. Aún así, los indicadores disponibles señalan que la incidencia de la pobreza global se redujo de 41% en 1980 a 31% en 1989<sup>71</sup>, y en las zonas rurales de 42% a 38%<sup>82</sup>. Para comprender este resultado, es necesario primero ubicarlo en un contexto más amplio.

### Evolución de la pobreza en el pasado

Al analizar la evolución de la pobreza en la década de los sesentas con base en encuestas realizadas en 1961 y 1971, diversos autores estimaron, a pesar de utilizar distintas metodologías, que la pobreza se redujo a la mitad en esa década (Céspedes y Jiménez, 1988). Igualmente, Trejos *et al.* (1989), al estudiar el período 1971-1977, obtienen una reducción de la incidencia de la

---

<sup>71</sup> Definida como el porcentaje de familias por debajo del límite de bienestar. Los indicadores no son estrictamente comparables debido a cambios en la metodología de la encuesta de hogares, a partir de 1987, que incluyen de manera más sistemática los ingresos por transferencias.

<sup>82</sup> Definida como el porcentaje de familias por debajo de 3/4 del límite de bienestar.

pobreza semejante a la de la década anterior. La reducción de la pobreza en los ochentas fue, por lo tanto, menor a la de las dos décadas anteriores.

### Satisfacción de necesidades básicas.

Un segundo elemento que debe tomarse en cuenta es la prioridad asignada en Costa Rica al gasto social y la satisfacción de las necesidades básicas<sup>9</sup>. El gasto social, a su vez, de acuerdo con la metodología empleada por Trejos *et al.* (1989) en 1986, reduce la incidencia de la pobreza de 26% a 16%, y la brecha de pobreza se reduce en más de dos terceras partes.

La importancia del gasto social va más allá de su valor cuantitativo, pues la existencia de instituciones consolidadas con servicios distribuidos por casi todo el territorio, significa que a pesar de las fluctuaciones presupuestarias, se mantienen servicios básicos a la población. Por otra parte, hay una inversión en capital humano, materializada en los usuarios de los servicios, que saben enfrentar diversos problemas (por ejemplo, en el campo de la nutrición infantil), y que dan cierta estabilidad a los indicadores sociales, superior a la de los indicadores económicos.

El cuadro N° 2 presenta indicadores seleccionados sobre el comportamiento del gasto social<sup>10</sup> en la década:

La crisis afectó severamente el gasto social. De 1980 a 1982, el gasto social per cápita se redujo en un 37% y, aún en 1989, se encontraba levemente por debajo de su nivel a principios de la década. Como porcentaje del gasto del sector público no financiero, su participación se redujo de un 37% a un 30% en 1982, y no se recuperó hasta el período 86-90, cuando se situó alrededor de un 38% en promedio. Como porcentaje del PIB, el gasto social se redujo de un 22% a un mínimo de 15% en 1984, ubicándose alrededor de 20% en los últimos

<sup>9</sup> Ya en 1950 los indicadores sociales de Costa Rica se comparaban ventajosamente, con respecto de los del resto de los países subdesarrollados (Céspedes, V.H., *et al.*, 1990, p. 41). A partir de 1950 el mejoramiento de los indicadores sociales se acelera notablemente (Miranda, G., 1988).

<sup>10</sup> Para efectos de este trabajo se incluyó como gasto social, el correspondiente a educación, salud y asistencia social, efectuado por el Sector Público no Financiero. Se excluyó el gasto de vivienda. La información fue proporcionada por la Sección de Estadísticas Fiscales del Ministerio de Hacienda.

años de la década. Se observa, asimismo, una mayor importancia relativa de los gastos de asistencia social, en especial en los últimos años.

Cuadro N° 2

COSTA RICA: INDICADORES SELECCIONADOS DEL GASTO SOCIAL REAL, 1980-1989

	Indices gasto social real		Participación		Composición		
	per cápita	Total	en el PIB	en el gasto	Salud	Educación	Asistencia
1980	100	100	22	37	29	36	35
1981	85	87	19	33	34	37	29
1982	63	66	16	30	29	37	34
1983	65	69	18	30	27	36	37
1984	65	71	15	27	30	36	33
1985	70	79	16	30	30	35	35
1986	93	108	19	36	33	33	34
1987	91	107	20	40	30	31	39
1988	90	108	20	39	32	29	39
1989	97	119	21	38	34	29	37

Fuente: Grynspan, R. (1991). El gasto social en la década de los ochenta. San José, ATD Consultores (en preparación).

Sin embargo, la reducción del gasto social no es un indicador suficiente para afirmar que existió un deterioro en los servicios sociales, pues los recursos podrían haber sido reasignados hacia usos de más alta prioridad y podría haberse dado un aumento en la eficiencia con que se utilizan. De esta forma, el acceso a los distintos programas puede variar con relativa independencia del comportamiento del gasto. En el caso de Costa Rica, en la década de los ochentas y durante los años de la crisis, hubo un deterioro en la cobertura de los principales programas pero, al concluir la década, la mayoría de los indicadores se encontraban por encima de su nivel en 1980 (MIDEPLAN, 1991).

### Los grandes resultados: la reducción de la mortalidad infantil

La combinación de una tendencia sostenida en la reducción de la pobreza, y el énfasis colocado en la satisfacción de necesidades básicas, se reflejan en el comportamiento de la tasa de mortalidad infantil.

En 1960, la tasa de mortalidad infantil era de 76 por mil; se redujo a 63 por mil en 1970 y alcanzó 19 por mil en 1980. El acelerado descenso observado en la década de los setentas, más marcado que el de la pobreza, se debe, en parte, a los agresivos programas de Asignaciones Familiares y Salud establecidos en las administraciones Figueres y Oduber, en los primeros ocho años de la década.

A raíz de la crisis, y hasta el año 1986, sin embargo, el descenso de la tasa de mortalidad infantil se detiene en un nivel cercano a 18 por mil, y no es sino hasta 1987 que retoma la tendencia a disminuir para llegar a 13 por mil en 1989.

### El pobre rural

El marco conceptual presentado brevemente en el Anexo N° 1, nos lleva a tratar de definir, al interior de las familias pobres, grupos que pueden haber sido afectados de manera diferencial por las políticas económicas adoptadas durante la década.

En esta sección se describe la distribución de la pobreza de acuerdo con la ocupación principal del jefe de hogar según región, rama de actividad y categoría de ocupación. Se tomaron para este fin las distribuciones correspondientes a los años extremos del período estudiado, 1980 y 1989 (cuadro N° 3).

Globalmente, los dos años señalados presentan una distribución de la pobreza muy semejante, con alrededor de un 68% de los jefes de hogar de las familias pobres rurales ocupados en el sector agropecuario, y un 22% en actividades no agropecuarias. La mayoría de los jefes de familia es asalariada (62%), lo que sugiere que el comportamiento del empleo y los salarios debe ser un factor fundamental en la explicación de la evolución de la pobreza; los jefes de hogar independientes son un 38% del total.

En el sector rural no agropecuario la gran mayoría de las familias depende del sector privado, especialmente como asalariados, y solamente un 5% depende del sector público.

En el sector agropecuario el grupo más numeroso (entre una cuarta y una tercera parte del total de los pobres rurales) depende de las actividades tradicionales de exportación, a la vez que se observa una tendencia al aumento de los trabajadores asalariados de la rama "Otros", que incluye en lo fundamental las nuevas exportaciones.

Cuadro N° 3

**COSTA RICA: DISTRIBUCION DE LA POBREZA RURAL POR REGION Y RAMA DE ACTIVIDAD SEGUN CATEGORIA DE OCUPACION, 1980 Y 1989**  
(en porcentajes)

	1980			1989		
	Total	Indep.	Asal.	Total	Indep.	Asal.
<b>NO AGROPECUARIO</b>						
<b>SUBTOTAL</b>	32	10	22	32	10	22
Gobierno	6	0	6	4	0	4
Otros	26	10	16	28	10	18
<b>AGROPECUARIO</b>						
<b>SUBTOTAL</b>	68	28	40	68	27	40
Trad. Exp.	29	10	19	26	10	16
Pecuario	14	3	11	13	2	10
Granos básicos	11	7	4	11	8	3
Otros	15	8	7	18	6	11
<b>TOTAL</b>	100	38	62	100	37	63
<b>REGION 1</b>	49	16	33	39	12	27
<b>REGION 2</b>	51	22	29	61	26	35

Fuente: Herrero, F.; Morales, P. y González, G. (1991).

Los productores de granos básicos son el único grupo en el cual predominan los trabajadores independientes, y representan en total un 11% de las familias pobres. Los trabajadores de la actividad pecuaria -básicamente asalariados- constituyen el 13% de las familias pobres.

Cuadro N° 4

REGION PERIFERICA: DISTRIBUCION DE LA POBREZA POR REGION SEGUN RAMA DE ACTIVIDAD Y CATEGORIA DE OCUPACION, 1980 Y 1989 (en porcentajes)

	1980			1989		
	Total	Indep.	Asal.	Total	Indep.	Asal.
<b>TOTAL</b>	<b>100</b>	<b>43</b>	<b>57</b>	<b>100</b>	<b>42</b>	<b>58</b>
<b>NO AGROPECUARIO</b>						
<b>SUBTOTAL</b>	19	8	11	24	9	15
Gobierno	4	0	4	4	0	4
Otros	15	8	7	20	9	11
<b>AGROPECUARIO</b>						
<b>SUBTOTAL</b>	81	35	46	76	33	43
Trad. Export.	29	13	16	22	10	12
Pecuario	22	4	18	19	4	15
Granos Básicos	14	9	5	16	12	4
Otros	16	9	7	18	6	12

Fuente: Elaboración propia a partir de tabulaciones especiales de la Encuesta de Hogares.

Las principales variaciones en la distribución de la pobreza se presentan entre las regiones Central y Periférica. En 1980, la pobreza rural se distribuía por partes iguales entre ambas regiones. En 1989, el 61% corresponde a la región Periférica, y un 39% a la región Central. Estas variaciones parecen

asociarse a los efectos del programa de ajuste, por lo que en el cuadro N° 4 se presenta la distribución de la pobreza para la región Periférica<sup>11/</sup>.

En la región Periférica, el peso de los trabajadores independientes es mayor (42%) y el sector agropecuario es más importante como fuente de ocupación (a la vez que su importancia relativa disminuye en el período, pasando de 86% de las familias pobres de la región a 76%).

Se observan tres cambios importantes en el período, más marcados que en la región central: el aumento de la dependencia de los pobres del sector privado no agropecuario, un aumento en la importancia relativa de los pobres vinculados a la producción de granos básicos como trabajadores independientes, y un aumento en el porcentaje de familias pobres dependientes como asalariados de las actividades de exportación no tradicional (*otros*).

Estos cambios en la composición de la pobreza parecen corresponder a efectos de los programas de ajuste estructural: en la región Periférica se presentó la mayor expansión de la producción de exportación no tradicional, se producen alrededor del 75% de los granos básicos, y el mayor dinamismo que presentó la región en la década puede explicar el comportamiento del sector rural no agrícola.

### La evolución de la pobreza rural en la década de los ochentas

La evolución de la pobreza rural muestra un patrón claramente definido de acuerdo con las etapas en que hemos dividido nuestro análisis del proceso de ajuste. Como se puede observar en el cuadro N° 5:

- Durante el período de la crisis la incidencia de la pobreza rural se incrementa hasta llegar a un 72% de las familias en 1982. En 1981 no se observa un deterioro del ingreso promedio de los grupos pobres, aunque esto se debe a que ingresaron en este grupo, familias que tenían ingresos promedio más altos. En 1982 el deterioro es más severo, pues el ingreso promedio se reduce

---

<sup>11/</sup> La distribución de la pobreza rural en la región Central muestra una alta estabilidad, con un 55% de las familias dependiendo del sector agropecuario y un 45% de actividades no agropecuarias, con alrededor de un 30% de trabajadores independientes y un 70% de asalariados (Herrero, F. *et al.*, 1991).

a un nivel de 82 (1980=100), y el índice de participación en la distribución alcanza un nivel de 0.67 (1980 = 0.49).

- Durante el período de estabilización y recuperación, la incidencia se reduce gradualmente, hasta alcanzar en 1986, niveles cercanos a los de principios de la década. Lo mismo sucede con el índice de participación y el ingreso promedio.

- En el período de ajuste estructural, pierde dinamismo la tendencia a la reducción de la incidencia<sup>12/</sup>, manteniéndose relativamente constante el ingreso promedio del grupo, pero deteriorándose el índice de participación. Al concluir esta fase, aunque hay relativamente menos pobres y éstos tienen un ingreso promedio igual al de los pobres de inicios de la década, su participación en la distribución del ingreso es menor.

Globalmente, y al final del período estudiado, la incidencia de la pobreza rural se ha reducido de un 42% de las familias en 1980 a un 38% en 1989. Las familias pobres en 1989 son relativamente más pobres que las de 1980; pues según muestra el índice de participación en la distribución del ingreso rural, el 1% promedio de familias pobres recibe 0.45% del ingreso rural total y recibía 0.49% del ingreso total al inicio de la década. Pero, a pesar de este deterioro relativo, el ingreso promedio por familia es igual al de 1980, habiendo alcanzado y mantenido este nivel desde 1986.

El gráfico 1A ilustra la estrecha relación existente entre la evolución de la incidencia de la pobreza rural y el comportamiento del PIB, sugiriendo que el carácter expansivo del programa es el factor más crítico para explicar la evolución de la pobreza.

### Diferencias regionales en la evolución de la pobreza

En las dos regiones en que hemos dividido el sector rural para efectos de análisis: la Central y la Periférica, la incidencia de la pobreza alcanza en 1986 niveles semejantes a los que existían a principios de la década.

---

<sup>12/</sup> La disminución que se observa entre 1986 y 1987 se debe, en parte, a cambios en la metodología de la encuesta de hogares y a que, a partir de esa fecha, el ingreso incluye las transferencias en forma más sistemática.

Cuadro N° 5

**EVOLUCION DE LA POBREZA RURAL EN LA DECADA DE LOS OCHENTAS  
ALGUNOS INDICADORES**

Indicador	1980	1981	1982	1983	1985	1986	1987	1988	1989
<b>INCIDENCIA<sup>1/</sup></b>									
Total Rural	41.8	55.1	72.1	57.7	51.6	44.6	40.3	39.9	37.6
Región 1	35.5	49.1	69.9	56.2	46.9	37.6	32.0	31.7	31.6
Región 2	50.3	63.4	74.8	59.8	56.7	52.2	48.5	48.3	42.9
<b>PARTICIPACION DE LOS POBRES EN LA DISTRIBUCION DEL INGRESO</b>									
Total Rural	20.5	32.7	48.4	33.4	27.7	23.1	18.4	18.4	16.9
Región 1	17.2	28.6	46.6	34.1	25.1	18.9	14.0	14.2	13.8
Región 2	26.0	40.0	51.1	32.5	30.9	28.8	23.8	23.8	20.4
<b>INDICE DE PARTICIPACION EN LA DISTRIBUCION DEL INGRESO<sup>2/</sup></b>									
Total Rural	0.49	0.59	0.67	0.58	0.54	0.52	0.46	0.46	0.45
Región 1	0.48	0.58	0.67	0.61	0.54	0.50	0.44	0.45	0.44
Región 2	0.52	0.63	0.68	0.54	0.54	0.55	0.49	0.49	0.48
<b>INDICE DEL INGRESO FAMILIAR PROMEDIO REAL</b>									
Total Rural	100.0	101.0	85.0	92.0	97.0	100.0	101.0	99.0	100.0
Región 1	100.0	102.0	83.0	90.0	97.0	99.0	99.0	99.0	101.0
Región 2	100.0	100.0	85.0	93.0	98.0	103.0	102.0	102.0	103.0

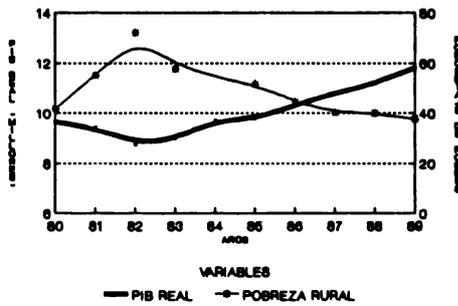
<sup>1/</sup> Porcentaje de familias pobres.

<sup>2/</sup> Porcentaje de ingreso que recibe en promedio cada 1% de familias pobres.

Fuente: Herrero, F., Morales, P. y González, G. (1991).

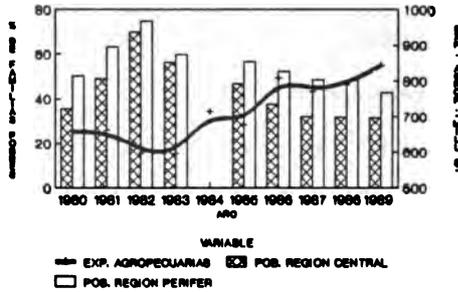
Existen, sin embargo, diferencias importantes que ayudan a comprender la relación entre el proceso de ajuste y el comportamiento de la pobreza.

GRAFICO 1A.  
COMPARACION DE LA EVOLUCION DEL PIB  
Y LA POBREZA RURAL



FUENTE: Herrera, F. et al (1989)

GRAFICO 1B.  
RELACION ENTRE LAS EXPORTACIONES  
AGROPECUARIAS Y LA POBREZA RURAL



FUENTE: Herrera, F. et al (1989)

En la Región Central, la incidencia de la pobreza es menor que en la Región Periférica y son mayores los ingresos promedio. A partir de 1987, la incidencia se estabiliza en 32%, cuatro puntos porcentuales por debajo de su nivel en 1980 (véase cuadro N° 5).

En la Región Periférica se observa la mayor reducción en la incidencia a lo largo del período (7 puntos porcentuales) y el mayor aumento del ingreso promedio. Tal como se señaló anteriormente y como lo ilustra el gráfico 1B, la expansión de las exportaciones agropecuarias es el elemento que ha estimulado la mayor reducción de la pobreza que se observa en la Región Periférica (región donde más se han expandido los nuevos productos).

### El sector agropecuario y la pobreza rural

#### **El ingreso de los más pobres y su dependencia del sector agropecuario**

El comportamiento del sector agropecuario es un determinante fundamental de la evolución de la pobreza rural; pues en este nivel de bienestar se presenta la mayor dependencia de las actividades agropecuarias como ocupación principal del jefe de hogar. Como se observa en el cuadro N° 6, más de un 60% de las familias pobres declaran como ocupación principal del jefe de hogar una actividad agropecuaria; conforme sube el nivel de bienestar disminuye la dependencia de actividades agropecuarias, hasta llegar a 30-35% en el nivel más alto identificado en este estudio.

#### **Áreas de impacto de los programas de ajuste en el sector agropecuario**

Tanto las políticas como los principales resultados sobre la estructura productiva se centraron en el comportamiento de los productos de exportación -tradicional y no tradicional- y en la producción de granos básicos. La producción para exportación respondió, a partir de 1984, a los nuevos incentivos; y la producción de maíz, frijol y sorgo se incrementó, y luego se redujo, también en respuesta a los cambios en sus precios. Analizaremos a continuación cómo ha variado el patrón de pobreza como resultado de estas transformaciones.

Cuadro N° 6

**COSTA RICA. PORCENTAJE DE FAMILIAS RURALES CUYOS JEFES DECLARAN  
COMO ACTIVIDAD PRINCIPAL LA AGROPECUARIA,  
SEGUN NIVEL DE BIENESTAR Y AÑO**

Nivel de Bienestar	AÑO								
	1980	1981	1982	1983	1985	1986	1987	1988	1989
1	69.5	64.0	60.2	60.3	65.7	67.2	68.5	64.9	65.4
2	49.3	44.9	44.5	39.7	47.7	43.4	44.8	49.7	47.3
3	38.3	34.7	38.5	39.0	39.0	34.5	29.5	35.5	35.1
Total	42.5	42.5	44.8	41.4	55.0	50.5	50.0	49.8	48.8

Fuente: Herrero, F.; Morales, P. y González, G. (1991).

### Expansión agropecuaria y pobreza rural.

El elevado porcentaje de trabajadores asalariados y la alta dependencia del sector agropecuario en el sector rural, establecen una estrecha relación entre los niveles de empleo y salarios y la evolución de la pobreza en la década. El gráfico 2A ilustra esta relación.

Nótese, en primer lugar, cómo en el período de la crisis el incremento de la pobreza en este grupo, se asocia tanto a un aumento del desempleo (total y agropecuario) como a la disminución de los salarios reales. En este período hubo, además, un incremento de la fuerza de trabajo agropecuaria, producto del deterioro de las condiciones de empleo urbanas.

En el período de estabilización y recuperación, la pobreza disminuye aceleradamente, tanto por efecto de la reducción del desempleo como por resultado de la recuperación de los salarios reales. A partir de 1985, la reducción de la pobreza es más lenta, como consecuencia de un ritmo menor de aumento de los salarios rurales. Y en la fase de ajuste estructural, la reducción de la pobreza se asocia principalmente con la disminución del desempleo, dado que los ingresos salariales se estancan, con una leve tendencia a disminuir.

## Producción de granos básicos y pobreza rural

Durante la fase de estabilización y reactivación, el gobierno utilizó la política de precios de sustentación de granos básicos como un mecanismo para transferir ingreso a los productores, comprando a un precio superior al que vendía al consumidor. Esta política estaba ya vigente desde mediados de los años setentas. Y se trataba no solamente de transferir ingresos, sino también de buscar la autosuficiencia alimentaria en estos productos (con la excepción del trigo, que no se produce en el país). El déficit (fiscal) que este mecanismo generaba era financiado por el Banco Central.

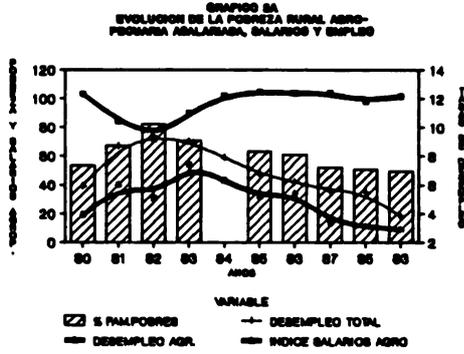
El resultado, como puede verse en el cuadro N° 7, es que las familias dependientes de la producción de granos básicos (maíz y frijol) incrementaron, a partir de 1982, su ingreso medio relativo a los de las demás categorías de ocupación y ramas de actividad agropecuarias de los grupos pobres, hasta llegar a tener el más alto en 1985.

Cuadro N° 7  
INGRESO MEDIO RELATIVO DE LOS HOGARES<sup>11</sup> SEGUN CATEGORIA  
DE OCUPACION Y RAMA DE ACTIVIDAD DE LA OCUPACION PRINCIPAL  
DEL JEFE DE HOGAR Y AÑO (en porcentajes)

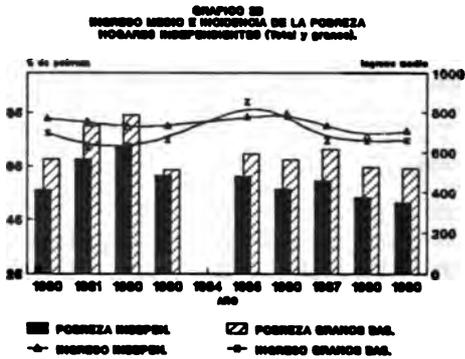
Rama	AÑO								
	1980	1981	1982	1983	1985	1986	1987	1988	1989
<b>Trabajadores Independientes</b>									
Export. Trad.	110	124	108	116	87	89	106	88	104
Pecuario	143	133	120	101	87	115	129	108	111
Granos Básicos	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Otros	106	125	137	114	87	117	126	122	119
<b>Trabajadores Dependientes</b>									
Export. Trad.	126	134	115	117	95	107	131	130	138
Pecuario	110	119	107	100	92	90	115	112	109
Granos Básicos	108	102	84	96	67	76	107	95	98
Otros	118	136	97	113	100	116	134	127	130

<sup>11</sup> Relativo al ingreso medio de los hogares jefeados por trabajadores independientes de los granos básicos.

Fuente: Herrero, F., Morales, P., y González, G. (1991).



FUENTE: Herrera, P. et al (1999)



FUENTE: Herrera, P. et al (1999)

El porcentaje de familias agropecuarias dependientes de la producción de granos básicos se incrementó de acuerdo con las tendencias del ingreso medio relativo, así como se incrementó la producción que llega, como hemos visto, a su nivel más alto en 1986.

Como consecuencia, creció el déficit del Consejo Nacional de Producción y se acumularon inventarios que no se podían vender en los mercados internacionales sin pérdida.

En la fase del ajuste estructural el gobierno enfrentó el problema manteniendo constantes los precios de sustentación al productor de maíz y frijol, lo que, en vista del proceso inflacionario, significó un deterioro del ingreso de los productores (gráfico 2B), y un aumento, en 1987, del porcentaje de pobreza, tanto al interior de los trabajadores independientes productores de granos básicos como (en menor medida) en el conjunto de los trabajadores independientes.

A pesar de que la producción de maíz y frijol fue menor en 1987 que en 1986, los productores no abandonaron la actividad en forma inmediata: en 1988, un 21% de las familias agropecuarias dependían de esta actividad como ocupación principal del jefe de familia, porcentaje superior al de 1986 (18%). En 1989 la participación relativa de los productores de estos granos se redujo a 17%.

### El sector rural no agropecuario y la pobreza

#### Los asalariados del sector público

Las restricciones al crecimiento del empleo en el sector público, se reflejaron en una reducción del porcentaje de familias que declararon, como ocupación principal del jefe de hogar, el ser asalariado de este sector.

De igual forma, el porcentaje de asalariados del sector público en el nivel de bienestar más bajo, se redujo de un 19% en 1980 a un 13% en 1989.

Al analizar la distribución de los asalariados del sector público por nivel de bienestar, se observa que:

- El porcentaje de asalariados del sector público que se incluye dentro del nivel de pobreza es mucho menor que el de los demás grupos, en todos los períodos.

- El porcentaje de asalariados públicos pobres se redujo de un 50% a un 35% de 1982 a 1983, como resultado de la política salarial adoptada para este sector, y continuó reduciéndose hasta llegar en 1986 a un nivel semejante al de 1980. Debe indicarse que es en el sector público en el que las organizaciones sindicales son más fuertes, y es con éstas con las que el gobierno negoció la política salarial.
- En el período de ajuste estructural también se siguió reduciendo la pobreza, producto de una política de aumentos salariales que, aunque en promedio mantuvo los salarios aproximadamente constantes, al otorgarse los aumentos en montos absolutos (y no en porcentajes) favoreció primordialmente a los grupos de ingresos más bajos.

### Los asalariados privados

En el caso de los asalariados privados rurales en actividades no agrícolas, la distribución del ingreso por nivel de bienestar alcanzó en 1986 la misma estructura de 1980, y se mantuvo constante a partir de entonces, con una leve tendencia a disminuir la incidencia de la pobreza.

La reducción del desempleo y la evolución de los salarios, permitieron reducir la incidencia de la pobreza en los años posteriores a la crisis. La política salarial aplicada en la Administración Arias, dirigida a mantener constante el salario real, explica el estancamiento de la incidencia de la pobreza en este segmento de la población rural entre 1986 y 1989.

La evolución de los ingresos por familia por sub-rama establece que, para el año 1989, la totalidad de los salarios promedios reales del sector rural no agrícola pobre, se recuperaron y se encontraban en un nivel promedio superior cerca de un 10% en relación con el año 1980, excepción hecha de la actividad industrial rural que en 1989 presentó un nivel medio de ingreso real similar al de 1980.

### Los trabajadores independientes

Los trabajadores independientes del sector rural no agropecuario representan alrededor del 30% de los pobres rurales en actividades no agropecuarias. El mayor crecimiento de su importancia relativa se encuentra en

la Región Periférica, producto probablemente del dinamismo más alto que ésta ha mostrado en el período. Así, mientras en 1980 el 40% de las familias de trabajadores independientes no agropecuarios pobres se ubicaban en esta región, para 1989 dicho porcentaje asciende a 57%. Igualmente, son los ingresos de este grupo los que muestran un patrón distinto al del resto de la pobreza rural, observándose un mayor dinamismo.

## **CONSIDERACIONES FINALES**

### **El crecimiento económico y la pobreza rural**

El primer resultado a destacar es la importancia que, para la evolución de la pobreza, tiene el crecimiento económico. En la década estudiada se observa una estrecha vinculación entre el nivel del producto y la incidencia de la pobreza, relación que es más favorable durante el período de estabilización y reactivación, cuando el gobierno utilizó las políticas de ingresos para aumentar los salarios y los precios a los productores de granos básicos. Aunque la asociación es menor en la fase de ajuste estructural -cuando se fijan los salarios y se reducen los precios relativos de los granos básicos-, también en este período el crecimiento se asocia con una reducción de la pobreza.

### **El nuevo modelo de crecimiento y la evolución de la pobreza**

A partir de 1986, se sustituye la política de salarios crecientes por una de salarios constantes y se refuerza la política de mini-devaluaciones, orientándola a lograr una devaluación real del colón. Se otorga más énfasis a la expansión de las exportaciones, en especial, a las destinadas fuera de la región centroamericana, y se ajustan los precios de los granos básicos, primero, para reducir excedentes y, luego, para aproximarlos gradualmente a los precios internacionales (definidos no como el precio de mercado, sino como un promedio móvil de 60 meses).

La producción reaccionó en la dirección de los cambios, en las señales de precios, expandiéndose el volumen de las exportaciones tradicionales (en particular café y banano) para llegar a los niveles más altos de la historia, creciendo las exportaciones no tradicionales a terceros mercados, a tasas medias del 20% anual, y reduciéndose la producción de granos básicos, en especial maíz, frijol y sorgo. La producción de arroz se expande, luego de una caída en 1987.

La pobreza rural muestra un comportamiento diferente en las regiones Central y Periférica. En la primera, la incidencia de la pobreza rural alcanza su nivel más bajo en 1987, y se mantiene allí por el resto del período estudiado. En la segunda, se observan con mayor claridad los efectos de los programas de ajuste:

- Crece el porcentaje de familias dependientes de actividades vinculadas a la exportación, en especial de las no tradicionales. Estas familias tienen ingresos promedio mayores que los del resto de las familias pobres agropecuarias, y son crecientemente familias asalariadas (resultado que era de esperarse por tratarse de actividades de gran escala, basadas en el trabajo asalariado).
- Aunque el porcentaje de familias dependientes de actividades rurales no agrícolas se mantiene prácticamente constante, los ingresos de estos grupos son mayores que los de las familias ocupadas en actividades agropecuarias, y son relativamente menos pobres que el resto. Hay también una participación creciente de trabajadores asalariados. Este comportamiento, si bien no ha sido analizado en detalle en este trabajo, por carecer de indicadores sobre la evolución de la producción en el sector, sugiere la presencia de importantes encadenamientos generados por el crecimiento de la demanda local, tanto de consumo como para atender las necesidades de la nueva producción.
- Los programas de ajuste en el sector público significaron tanto una disminución de las familias dependientes de éste, como una disminución mayor del porcentaje de familias pobres dependientes del sector público, debido a la política salarial específica adoptada para el gobierno (y a la existencia de organizaciones laborales fuertes en el sector público).

### Las políticas de ajuste estructural y el pequeño productor campesino

El debate sobre las políticas de ajuste y el pequeño productor campesino -productor de maíz y frijol- se centró alrededor de varios elementos:

- La necesidad de reducir los déficit ocasionados por los subsidios, tanto al productor como al consumidor, para lo cual el gobierno incrementó los precios al consumidor más que al productor.
- La conveniencia de ajustar los precios del frijol y el maíz para orientar la producción hacia una mayor eficiencia en términos internacionales, sea utilizando precios de mercado y liberalizando el comercio exterior, o utilizando precios de referencia (como los que se emplearon en el marco del PAE II) y permitiendo la importación sólo en casos de desabastecimiento interno.
- La necesidad de utilizar mecanismos adicionales a los precios para lograr orientar a los productores campesinos hacia nuevas actividades que les permitan mejorar sus ingresos, campo en el cual se actuó elaborando programas específicos para el frijol y el maíz (que buscaban tanto un aumento de la productividad como una diversificación de más alta rentabilidad en la combinación de bienes producida por el pequeño productor), fomentando el establecimiento de contratos de compra y asistencia técnica por parte de empresas exportadoras establecidas con los pequeños productores, y creando programas de desarrollo rural en las zonas más pobres.

El ajuste llevado a cabo en el sector productor de granos básicos significó el aumento de la pobreza, al interior del grupo de trabajadores independientes y, en particular, de los más vinculados a la actividad. Al final del período estudiado, la importancia relativa de los productores de maíz y frijol en el total de los grupos pobres se ha reducido, pero el grupo que continúa se identifica como el más pobre de los pobres, y tiene un porcentaje más alto de trabajadores por cuenta propia como ocupación principal del jefe de hogar.

Este resultado tiende a confirmar la tesis de que se requieren programas de intervención estatal directa, para reorientar a los campesinos hacia actividades que les generen mayores niveles de ingreso familiar. Solamente ajustar los precios es insuficiente. Esta conclusión no debe interpretarse en el sentido de proponer utilizar los precios de estos bienes como parte de la política de ingresos, pues como bien ha mostrado Sáenz, C. (1990), los ingresos provenientes del maíz y el frijol son solamente una parte relativamente pequeña de los

ingresos de los campesinos, por lo que aumentar los ingresos por esta vía produce efectos pequeños sobre el ingreso, y favorece a los productores más grandes.

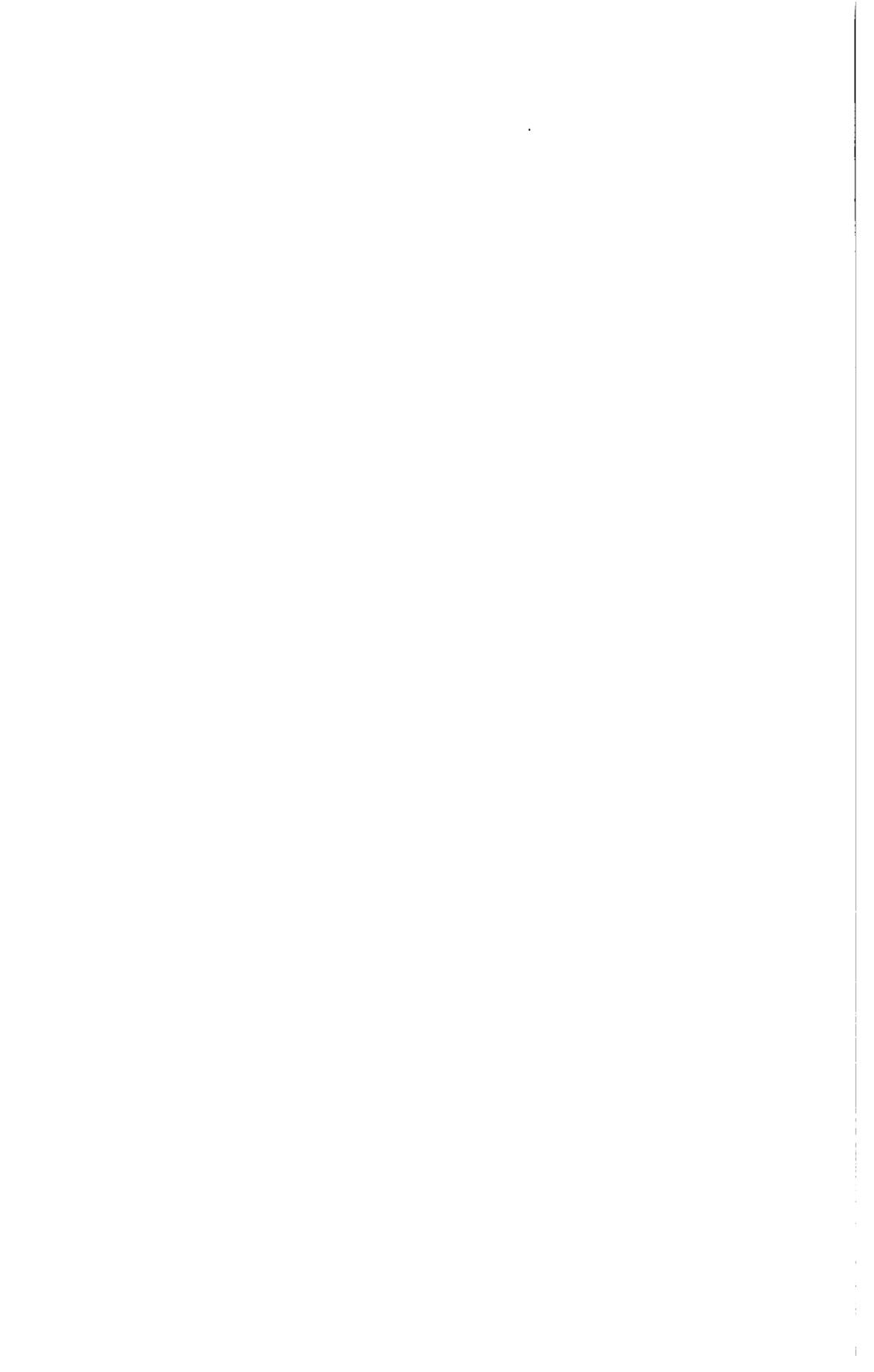
También es importante señalar la necesidad de que en casos como éste -al igual que en los programas de ajuste en general- se ponga particular atención a la secuencia de acciones de política. En el caso que comentamos, los ajustes de precios se hicieron sin tener opciones institucionales desarrolladas para reorientar a los pequeños productores.

## BIBLIOGRAFIA

1. ALTIMIR, O. 1984. Poverty, income distribution and child welfare in Latin America: a comparison of pre and postrecession data. En: World Development, 12 (3) Marzo.
2. BANCO MUNDIAL. 1990. Informe sobre el desarrollo económico mundial 1990. La pobreza. Washington, Banco Mundial.
3. BLEJER, M. y GUERRERO, I (en prensa). The impact of macroeconomic policies on income distribution: an empirical study of the Phillipines. The Review of Economics and Statistics.
4. BULMER-THOMAS, V. 1988. El nuevo modelo de desarrollo de Costa Rica. En: Ciencias Económicas, VIII (2) pp. 51-66.
5. CESPEDES, V. H. *et al.* 1983. Costa Rica: una economía en crisis. San José, Editorial Studium.
6. \_\_\_\_\_ 1983. Costa Rica: crisis y empobrecimiento. San José, Editorial Studium.
7. \_\_\_\_\_ 1984. Costa Rica: estabilidad sin crecimiento. San José, EUNED.
8. \_\_\_\_\_ 1985. Costa Rica: recuperación sin reactivación. San José, EUNED.
9. \_\_\_\_\_ 1990. Costa Rica frente a la crisis. Políticas y resultados. San José, Academia de Centroamérica.
10. CESPEDES, V. H. y JIMENEZ, R. 1988. Evolución de la pobreza en Costa Rica. San José, Academia de Centroamérica.
11. FALLAS, H. 1981. Crisis económica en Costa Rica. San José, Editorial Nueva Década.
12. GARCIA-HUIDOBRO, G. *et al.*, 1990. La deuda social en Costa Rica. San José, PREALC.

13. GONZALEZ, C. 1984. Temor al ajuste. San José, Academia de Centroamérica.
14. HERRERO, F. y RODRIGUEZ, E. 1987. La construcción del futuro a partir de la crisis. San José, Alternativas de Desarrollo.
15. HERRERO, F., MORALES, P. y GONZALEZ, G. 1991. Impacto de las políticas de ajuste en la pobreza rural. El caso de Costa Rica en la década de los ochenta. Informe preparado para el Instituto Interamericano de Cooperación con la Agricultura.
16. JIMENEZ, R. y CESPEDES, V. H. 1990. Costa Rica: política económica, cambio estructural y situación social durante la crisis y la recuperación. Ponencia presentada al Seminario sobre Políticas Económicas en Costa Rica. San José, (marzo).
17. LIZANO, E. y CHARPENTIER, S. 1987. La condicionalidad cruzada y la deuda externa. En: RODRIGUEZ, E. y CARRILLO, M. A. 1987. Deuda externa: el caso de los países pequeños. San José, Banco Centroamericano de Integración Económica.
18. LIZANO, E. 1989. El programa de ajuste estructural. San José, Academia de Centroamérica.
19. MIDEPLAN. 1984 a 1986. Evolución económica de Costa Rica. Primero y segundo semestre de cada año. San José.
20. \_\_\_\_\_ 1987 a 1988. Evolución económica y social de Costa Rica. I y II semestre de cada año. San José.
21. \_\_\_\_\_ 1991. Costa Rica: Indicadores sociodemográficos, 1975-1989. San José, mimeo.
22. MIRANDA, G. 1988. La seguridad social y el desarrollo en Costa Rica. San José, EDNASSS-CCSS.
23. NARANJO, F. y ZUÑIGA, G. 1990. La política fiscal en Costa Rica 1985-1990: principales características y resultados. Ponencia presentada al Seminario sobre Políticas Económicas en Costa Rica, San José, (marzo).

- 
24. PINSTRUP ANDERSEN, P. 1990. Macroeconomic policy reforms, poverty and nutrition: analytic methodologies. Ithaca, New York, CFNPP Monograph 3.
  25. REUBEN, S. 1988. Ajuste estructural en Costa Rica. San José, Editorial Porvenir.
  26. ROVIRA, J. y TREJOS, J. D. 1985. El curso de la crisis en Costa Rica y las opciones de la política económica en el segundo lustro de los años ochenta. En: Ciencias Económicas, VII (2): 2-24.
  27. ROVIRA, J. 1988. Costa Rica en los años ochenta. San José, Editorial Porvenir.
  28. SAENZ, C. 1990. Política agrícola en Costa Rica. Ponencia presentada al Seminario sobre Políticas Económicas en Costa Rica. San José, (marzo).
  29. SAUMA, P. y TREJOS, J. D. 1990. Evolución reciente de la distribución del ingreso en Costa Rica. 1977-1986. San José, UCR-IICE.
  30. SCOBIE, G. M. 1989. Macroeconomic adjustment and the poor: towards a research methodology. Ithaca, New York, CFNPP Monograph 1.
  31. TORRES, O. 1990. La liberalización de los mercados y la racionalidad económica en los programas de ajuste: los productores de granos básicos. En: Ciencias económicas, VI (2): 87-104.
  32. TREJOS, J. D. *et al.* 1989. Evolución de la crisis económica en Costa Rica y su impacto sobre el nivel de pobreza. Informe final preliminar presentado a MIDEPLAN. San José.
  33. VERMEER, R. 1990. El cambio en la agricultura. El caso de los granos básicos durante la Administración Arias. San José, CENAP-Universidad Nacional.
  34. VILLASUSO, J. M. 1985. Costa Rica: Crisis, políticas de ajuste y desarrollo rural. En: Revista de la Cepal, No. 33, pp. 113-120.



**ANEXO N° 1**

**CONSIDERACIONES**

**METODOLOGICAS**



## CONSIDERACIONES METODOLOGICAS

El análisis del impacto de los programas de ajuste sobre la pobreza rural plantea complejos problemas metodológicos. Aún así, la importancia de conocer los efectos de los programas de ajuste sobre la pobreza, y en este caso de la pobreza rural, demanda que se desarrollen metodologías y enfoques que lleven a una mejor comprensión de los procesos involucrados.

El presente trabajo es un estudio de caso de carácter exploratorio, y busca servir de base para la elaboración de análisis más sistemáticos.

El principio metodológico central es tratar de separar canales a través de los cuales la política económica puede afectar la pobreza rural, y buscar asociaciones entre la evolución de la pobreza y las acciones de política a través de estos canales.

La pobreza rural aparece como la resultante de la evolución de los ingresos reales de los grupos pobres. Estos, a su vez, provienen de diversas fuentes: de los ingresos originados en el sector agropecuario (salarios, venta de productos, producción de subsistencia) y en el sector rural no agropecuario (como trabajador independiente o como asalariado), de las transferencias provenientes del gobierno, y de las variaciones en el tiempo de los precios al consumidor.

Para aproximarnos a la explicación de la evolución de la pobreza en función del proceso de ajuste, se buscó establecer, inicialmente, los cambios principales observables en las series de tiempo de las principales variables macroeconómicas y sectoriales, buscando establecer asociaciones con la evolución de las acciones de política económica.

Dada la gran diversidad de acciones e instrumentos, se agruparon los resultados en dos períodos que se diferencian por la orientación general de la política económica: el período de estabilización y recuperación (1982-1986) y el de ajuste estructural (1986-1990). Esta división permitió observar diferencias importantes en el comportamiento de las variables y establecer algunas relaciones críticas entre ellas. El establecimiento de estas relaciones no se hizo a través de modelos estadísticos, dadas las limitaciones en el número de observaciones y las restricciones de tiempo y recursos disponibles para este estudio.

El siguiente paso fue construir indicadores comparables de la evolución de la pobreza y los ingresos de los grupos pobres para el período de interés, utilizando la Encuesta Nacional de Hogares, que se realiza en el mes de julio de cada año (salvo en 1984). No se incluye 1987, debido a que se introdujeron modificaciones metodológicas en ese año, y la información presenta variaciones que aún no han sido clasificadas.

Se elaboraron tabulaciones especiales de la encuesta, que clasificaron los hogares rurales por nivel de bienestar y ocupación principal del jefe de hogar, según rama de actividad, categoría de ocupación y región. La información corresponde a los hogares para los cuales se dispone de información de ingreso (aproximadamente un 80% de los casos) y excluye aquéllos cuyo jefe de hogar es inactivo.

Para la definición de la pobreza rural se utilizaron los niveles de bienestar definidos por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social para cada uno de los años, según la metodología del Banco Interamericano de Desarrollo. Se identificaron tres niveles de bienestar: el nivel 1, que corresponde a las familias que poseen un ingreso inferior a  $3/4$  del límite de bienestar y que, para efectos del estudio, se considera como el grupo pobre; el nivel 2, en el que se incluyen las familias con un ingreso situado entre  $3/4$  del límite y el límite de bienestar, y el nivel 3 que incluye al resto de las familias. Estas líneas de pobreza o bienestar no utilizan índices de precios específicos para las zonas rurales.

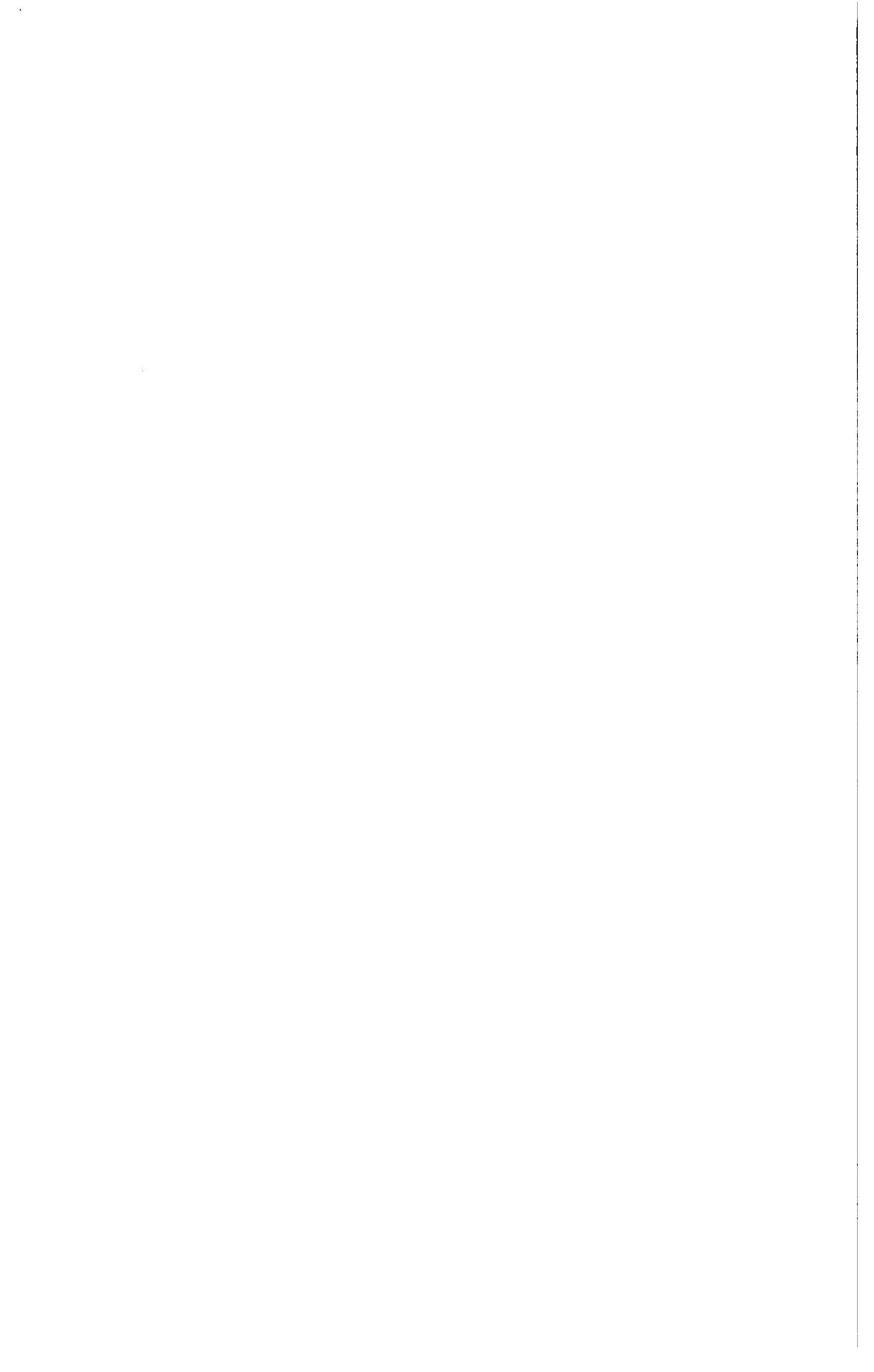
El concepto de ingreso utilizado -que es el que investiga la encuesta- corresponde aproximadamente al de ingreso primario del sistema de contabilidad nacional, aunque las preguntas de la encuesta en el período 80-86 son poco precisas. A partir de 1987 el nuevo cuestionario es más específico, al preguntar directamente por diversos tipos de ingreso, pero no es posible establecer con exactitud la relación que existe entre las dos series de preguntas. Esto introduce un elemento de incertidumbre adicional en la medición de la evolución de la pobreza, aunque no se espera que afecte de manera fundamental los resultados.

En cuanto a la identificación de las regiones, aún cuando la encuesta contiene información desagregada para las seis regiones de planificación (Chorotega, Huetar Norte, Huetar Atlántica, Brunca, Pacífico Central y Central), se agregó las cuatro primeras en un solo grupo que se llamó Región Periférica, juntando las regiones Pacífico Central y Central en la Región Central.

La categoría de ocupación del jefe de hogar fue redefinida en dos clasificaciones: los trabajadores independientes (que incluyen trabajadores por cuenta propia y patronos), y los trabajadores dependientes (que incluyen asalariados y trabajadores familiares).

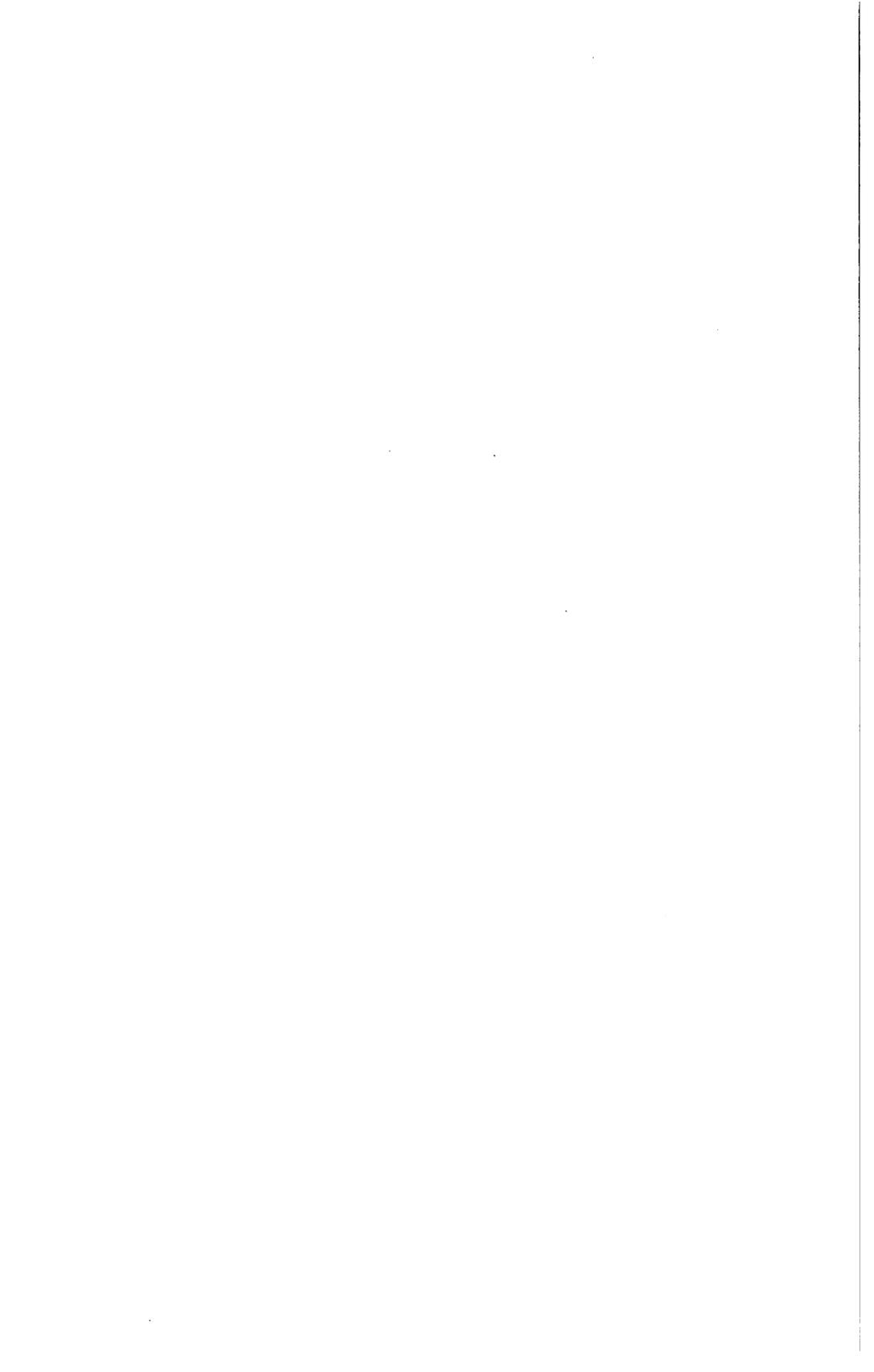
En cuanto a las ramas de actividad, se desagregó el sector agropecuario en cuatro sub-ramas (Tradicional de Exportación, Pecuaria, Granos Básicos, y Otros). La sub-rama Tradicional de Exportación incluye los trabajadores del café, banano, caña de azúcar, y aquéllos que combinan alguna de las anteriores con la actividad pecuaria. La sub-rama Granos Básicos incluye los trabajadores del sorgo, arroz, maíz y frijol, aunque en el grupo de menores ingresos se trata básicamente de productores de maíz y frijol, pues el arroz y el sorgo se producen en grandes plantaciones con poco uso de trabajo asalariado. La sub-rama Otros incluye el resto de las actividades, con una participación creciente de las exportaciones no tradicionales agropecuarias.

Las ramas no agropecuarias se agruparon en cinco grupos: los trabajadores del sector público, la industria, la construcción, los servicios básicos (comercio, transporte, finanzas, etc.) y los servicios personales.



## **ANEXO N° 2**

### **CUADROS ESTADISTICOS**



## COSTA RICA: INDICADORES ECONOMICOS 1980-1989

INDICADOR	TASAS DE VARIACION PROMEDIO POR PERIODO					
	80-82	82-84	84-86	82-86	86-89	80-89
<b>PRODUCCION</b>						
Producto Interno Bruto Real	-4.8	5.4	3.1	4.2	4.6	2.3
Agropecuario	0.1	7.0	-0.5	3.2	4.8	3.0
Industria	-6.1	6.0	4.6	5.3	4.3	2.3
Producto Int. Bruto per cápita	-7.0	3.0	0.8	1.9	2.1	-0.1
Valor Bruto Real Produc. princ. prod. agrop.						
Café	4.0	9.0	-6.3	1.1	10.1	4.7
Banano	2.0	0.4	-3.8	-1.7	10.0	2.9
Caña de azúcar	-0.1	9.5	-2.3	3.4	-3.6	0.2
Ganado vacuno	10.0	-7.3	1.8	-2.9	-5.6	-1.1
Leche	-1.7	7.8	6.3	7.0	1.4	3.1
Granos básicos	-14.1	28.5	-5.4	10.2	-7.0	-1.5
- Arroz	-20.4	34.1	-12.8	8.1	-1.3	-2.0
- Maíz	4.5	15.8	10.2	12.9	-14.7	1.1
- Frijoles	19.0	12.9	17.9	15.4	-8.7	7.4
- Sorgo	-19.4	32.8	-2.4	13.8	-48.0	-18.8
Otros: exportación	-3.2	16.3	12.7	14.5	15.0	10.4
<b>INVERSION Y CONSUMO</b>						
Inversión						
Inversión bruta fija real	-26.4	16.9	8.6	12.6	5.7	0.3
Inversión pública real	-26.2	10.1	11.9	11.0	-2.9	-3.0
Consumo privado						
Consumo privado real	-9.1	6.4	4.8	5.6	3.9	1.6
Consumo privado per cápita	-11.2	4.0	2.5	3.2	1.4	-0.7
<b>PRECIOS, SALARIOS Y EMPLEO</b>						
Precios						
Índice precios al consumidor						
- Nivel a diciembre	73.2	14.0	13.2	13.6	17.1	26.0
- Nivel medio	61.4	21.9	13.4	17.6	18.0	26.3
Índice precios al por mayor						
- Nivel a diciembre	97.2	9.0	9.7	9.4	13.7	26.3
- Nivel medio	85.5	16.6	9.7	13.1	14.3	26.7

INDICADOR	TASAS DE VARIACION PROMEDIO POR PERIODO					
	80-82	82-84	84-86	82-86	86-89	80-89
<b>Precios sust.granos bás.(deflact/prom jul-ago IPM)</b>						
- Arroz	-1.0	11.8	-1.4	5.0	-5.4	0.1
- Frijol	1.5	9.4	1.6	5.4	-13.3	-2.0
- Maíz blanco	-0.9	7.0	-1.3	2.8	-8.4	-1.9
- Maíz amarillo	-1.1	6.6	1.3	3.9	-12.0	-2.8
<b>Salarios</b>						
<b>Salario promedio real (CCSS):</b>						
- Promedio anual	-15.6	9.4	7.6	8.5	0.6	0.0
- A julio	-22.8	13.3	8.0	10.6	0.4	-1.1
<b>Indice salarios mínimos reales</b>						
- A diciembre	-6.6	8.4	2.8	5.6	-1.5	0.4
- A julio	-16.2	20.1	-0.4	9.4	-1.3	-0.4
<b>Empleo (a julio de cada año)</b>						
Fuerza de trabajo total	4.3	1.3	2.9	2.1	4.0	3.2
Empleo total	2.4	2.9	3.0	3.0	4.9	3.5
Fuerza trabajo agropecuaria	7.7	3.9	-0.4	1.7	2.2	3.2
Empleo agropecuario	7.1	3.2	0.0	1.6	3.0	3.3
Empleo público	-2.8	7.5	4.2	5.9	-0.6	1.7
Empleo público/empleo total	-5.1	4.5	1.2	2.8	-5.3	-1.7
Desempleo	31.3	-16.6	1.9	-7.8	-12.0	-1.8
Tasa desempleo abierto total	26.2	-17.5	-1.6	-9.9	-15.1	-4.8
Tasa desempleo agropecuario	14.4	11.1	-7.4	1.4	-18.7	-3.2
<b>SECTOR EXTERNO</b>						
<b>Valor transacciones internacionales</b>						
<b>Exportaciones FOB (mill. US\$)</b>						
- Totales	-6.8	7.5	5.5	6.5	7.8	3.8
- Tradicionales	-2.9	5.7	7.4	6.6	-3.4	1.0
- No tradicionales	-12.1	10.4	2.6	6.4	22.0	6.8
Export. a Centroamérica	-21.4	7.4	-27.8	-11.9	13.1	-6.7
Export. a otros mercados	1.2	13.2	23.7	18.3	24.5	16.2
Importaciones CIF	-23.4	10.7	2.4	6.5	15.0	1.5
<b>Indice relación términos intercambio</b>						
(nivel medio anual)	-7.2	3.2	14.7	8.8	-8.6	-0.9
Déficit comercial	-79.1	95.7	-44.5	4.2	132.7	-4.7
<b>Tipo cambio interbancario de venta</b>						
A fines de diciembre	68.7	8.9	11.1	10.0	12.6	21.9
Promedio efectivo	101.3	7.3	12.3	9.8	13.3	26.9

INDICADOR	TASAS DE VARIACION PROMEDIO POR PERIODO					
	80-82	82-84	84-86	82-86	86-89	80-89
<b>MONEDA Y CREDITO</b>						
<b>Liquidez (saldos a diciembre)</b>						
Medio circulante	59.6	25.3	21.6	23.4	14.5	27.5
Cuasidineró	73.8	23.6	14.8	19.1	33.4	34.5
- Moneda extranjera	n.d	n.d	30.6	28.5	40.9	n.d
- Moneda nacional	n.d	n.d	9.9	12.9	30.2	n.d
<b>Crédito Interno Neto (saldos dic.)</b>						
Total	24.1	43.9	15.9	29.2	13.4	22.6
- Gobierno	7.6	24.6	18.5	21.5	20.0	17.8
- Entidades oficiales	50.0	79.2	13.8	42.8	6.0	30.7
- Sector privado	23.1	33.3	16.7	24.7	16.1	21.4
<b>Tasas reales interés</b>						
(promedio)	-973.0	41.0	14.3	17.9	9.1	59.8
- Agricultura	-109.2	49.4	15.8	23.5	11.2	8.4
- Ganadería	-94.1	45.5	14.4	21.0	12.7	8.6
- Industria	-181.9	44.1	21.0	17.8	13.8	20.5
- Comercio	-179.1	31.8	7.9	14.2	8.3	20.5
- Vivienda	-179.1	43.6	20.5	17.5	1.8	16.0
- Personal	-179.1	31.8	10.1	13.3	6.8	20.5
<b>FINANZAS PUBLICAS (Mill. c y %)</b>						
<b>Gobierno Central</b>						
Ingresos corrientes <sup>v</sup>	66.6	38.8	18.7	28.3	19.3	32.7
Gastos corrientes <sup>v</sup>	54.0	32.8	17.7	25.1	20.0	29.2
Déficit cuenta corriente <sup>v</sup>	-10.3	-36.2	65.8	2.9	-11.9	-5.2
Déficit financiero	0.4	23.5	28.9	26.1	28.1	20.5
<b>Sector público no financiero</b>						
Ingresos corrientes <sup>v</sup>	42.7	52.2	22.6	36.6	20.9	32.4
Gastos corrientes <sup>v</sup>	44.5	30.4	21.9	26.1	21.0	28.2
Déficit cuenta corriente <sup>v</sup>	59.9	67.3	26.3	45.4	20.2	39.3
Déficit financiero	24.1	-45.3	32.8	-14.8	31.0	6.9
<b>Saldo Deuda Pública Externa</b>						
(mill \$)	12.3	22.8	3.2	12.6	1.4	8.7

INDICADOR	RELACIONES BASICAS EN AÑOS SELECCIONADOS					
	1980	1982	1984	1986	1988	1989 <sup>1/</sup>
Inversión bruta real/PIB real	25.1	15.0	18.5	20.5	20.0	21.1
Inversión pública real/PIB real	9.0	5.4	5.9	6.9	5.1	5.6
Inv. púb. nominal/PIB nómina	9.2	7.2	6.4	5.8	4.1	4.3
Exportaciones/PIB	22.4	34.7	27.6	25.5	26.9	26.8
Importaciones/PIB	34.0	35.6	30.0	26.1	30.4	33.2
Déficit comercial/export.	52.1	2.6	8.7	2.4	13.2	24.2
Déficit com./PIB	11.7	0.9	2.4	0.6	3.5	6.5
Apertura ext. (X + M/Oferta)	42.1	51.8	44.3	41.0	43.9	45.0
<b>Gobierno Central</b>						
Déficit financiero/PIB	-5.7	-3.3	-3.1	-3.3	-2.5	-4.1
<b>Sector púb. no financiero</b>						
Déficit financiero/PIB	-13.3	-8.7	-1.6	-1.8	-0.3	-2.4
Pérdidas del BCCR/PIB	n.d	-5.6	-4.3	-3.8	-3.3	-2.7

<sup>1/</sup> Cifras preliminares.

<sup>2/</sup> Para 1988 los datos son preliminares y para 1989 son estimados.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos oficiales contenidos en la Base de Datos de Alternativas de Desarrollo y ATD Consultores S.A.

## **CAPITULO VI**

41

### **AJUSTE MACROECONOMICO, AGRICULTURA Y POBREZA RURAL: CHILE EN LOS 80s.**

**Osvaldo Larrañaga J.**



## INTRODUCCION

Los procesos de ajuste macroeconómico caracterizaron la escena latinoamericana durante la década de los ochentas. Como consecuencia de la crisis de la deuda externa, estos países se vieron obligados a aplicar drásticas políticas de estabilización y de ajuste, las cuales tenían como objetivo: el logro de los equilibrios macroeconómicos, la reasignación de recursos hacia el sector transable y la reanudación del crecimiento económico. Además, la profundidad de la crisis hizo replantear el estilo de desarrollo vigente y alentó la aplicación de reformas estructurales dirigidas a la apertura de las economías al comercio externo, reducir el rol y tamaño del estado, y liberalizar los mercados.

Las políticas de ajuste han demorado un largo tiempo en producir los efectos deseados. La demora ha estado relacionada -entre otros factores- con consideraciones de tipo distributivo. Por una parte, la distribución de los costos del proceso -por ejemplo, quién paga la transferencia externa- ha llevado, a veces, a la indefinición de la política y al ajuste pasivo a través de canales como el financiamiento inflacionario del déficit fiscal. Por otra parte, ha habido cambios en la distribución del ingreso cuando las políticas se han aplicado: hay grupos que pierden y otros que ganan, con políticas que modifican los precios relativos de la economía, el sistema tributario o la estructura de gastos fiscales.

Así, la variable distributiva se ha tornado importante en la discusión y práctica de los procesos de ajuste. De particular relevancia son los efectos de las políticas de ajuste sobre la pobreza, si se considera lo extenso de las medidas y de los plazos envueltos.

Este trabajo tiene por objetivo identificar y documentar el impacto del programa de ajuste macroeconómico de la economía chilena sobre la agricultura y, en particular, sobre la pobreza rural. Parte sustancial del valor agregado del trabajo es la derivación de medidas de ingreso y pobreza para el sector rural chileno, debido a la escasez casi total de estadísticas primarias. En este sentido, los resultados de la investigación están condicionados a la información disponible.

El trabajo consta de cinco secciones incluyendo esta introducción. En la segunda sección se analiza la política de ajuste de los años 1982-87. En la tercera, se describe el sector agrícola durante el período y se evalúa el efecto de las políticas de ajuste sobre dicho sector. La cuarta sección presenta los indicadores de ingreso y pobreza para el sector rural chileno, la metodología

empleada en su generación, e identifica y documenta el impacto de las políticas de ajuste sobre la pobreza rural. La última sección presenta las conclusiones de este artículo.

## EL AJUSTE MACROECONOMICO<sup>1/</sup>

El período bajo análisis forma parte del gobierno militar (1973-1989), que impulsó una profunda transformación de la economía a partir de los años setentas. Esta contempló la reducción de la intervención estatal en la economía, la desregulación de los mercados, la apertura de la economía al exterior, la liberalización del mercado financiero, reformas estructurales en el mercado de trabajo, sistema previsional y servicios sociales.

Los orígenes de la crisis se remontan al año 1979, cuando el gobierno militar decidió fijar el tipo de cambio nominal para reducir la inflación doméstica a estándares internacionales. Sin embargo, la persistencia de la inflación provocó la caída en el tipo de cambio real y el consiguiente deterioro de las exportaciones y abaratamiento de las importaciones y del crédito externo. El bajo costo del crédito externo, unido a su plena disponibilidad, provocó una explosión de gasto doméstico financiado con deuda externa. Hacia 1982, la situación de sobre-endeudamiento hizo crisis, impulsada fundamentalmente, por el cese de préstamos de la banca internacional, lo que motivó la necesidad urgente de ajustar la economía.

El ajuste a la crisis de la deuda tuvo dos etapas. En el corto plazo, 1982-83, el ajuste se basó en una política monetaria contractiva para reducir el exceso de gastos sobre ingresos que, a raíz del corte en los créditos externos, había dejado de ser financiable. A la política contractiva se sumó una política de reasignación del gasto hacia el sector transable, a través de la devaluación cambiaria. En el mediano plazo, 1984-87, el ajuste consistió en la profundización de la política de reasignación del gasto, la normalización del sistema financiero y productivo, la estrategia de negociación y reducción de la deuda externa, y el manejo de la demanda agregada en niveles compatibles con la restricción externa.

---

<sup>1/</sup> Esta sección está basada en una serie de trabajos que estudian la economía chilena durante el período de análisis. Estos son: Arellano (1983 y 1984), Larraín (1988), Larrañaga y Marshall (1990), Eyzaguirre y Larrañaga (1990), Larrañaga (1989), Fontaine (1988), Rosende (1987), Held (1989), Eyzaguirre (1988), Jadresic (1989) y Meller (1990).

Cuadro N° 1

## VARIABLES DEL SECTOR EXTERNO

	Tipo de cambio	Términos intercam.	Exportaciones	Importaciones	Cuenta corriente	Deuda externa
1980	100	100	4705	5469	-1971	9413
1981	86	95	3836	6513	-4733	12533
1982	98	75	3706	3643	-2304	13815
1983	116	88	3831	2845	-1214	15832
1984	118	81	3651	3228	-2218	16963
1985	148	78	3804	2955	-1329	17650
1986	175	86	4199	3099	-1137	17814
1987	184	87	5223	3994	-808	17191
1988	194	91	7052	4833	-167	15454
1989	186	110	8080	6502	-905	13279

Notas: Tipo de cambio y términos de intercambio, 1980=100. El resto de las variables aparecen en millones de US\$. La deuda externa excluye la de corto plazo.

Fuente: Banco Central.

El cuadro N° 1 presenta las cifras relevantes para el sector externo chileno durante la década de los ochentas. Allí puede apreciarse el rol clave que juega la disponibilidad de financiamiento externo sobre la marcha de la economía. El exceso de gastos sobre ingresos se refleja en el saldo de la cuenta corriente y la acumulación de deuda externa durante los años 1980 y 1981. En 1982 disminuye abruptamente el flujo de nuevos capitales, a la vez que se deterioran los términos de intercambio y la tasa de interés internacional, obligando al ajuste de las cuentas externas. La magnitud del ajuste se refleja en la caída de las importaciones, las que descienden en un 56 % entre 1982 y 1984. A partir de 1987, el incremento de las exportaciones permite el aumento de las importaciones y relaja, así, la restricción externa<sup>2/</sup>.

La política monetaria juega un rol fundamental en el ajuste externo durante los años 1982 y 1983. La imperiosa necesidad de reducir el déficit

<sup>2/</sup> Esta es una de las razones para postular 1987 como año término del ajuste. En dicho año, además, el PGB recupera su nivel de pre-crisis.

externo requirió un corte abrupto de las importaciones, lo que se consiguió a través de una política contractiva que hizo caer el dinero real en un 30% durante 1982 (véase cuadro N° 2). La caída en el gasto arrastró al producto y al empleo sumiendo a la economía en una fuerte recesión. Si bien el producto también cayó como consecuencia del deterioro de los términos de intercambio y de la crisis financiera interna, diversos autores<sup>3/</sup> han enfatizado que el tipo de ajuste seguido fue excesivamente contractivo, al enfatizar la reducción del gasto agregado antes que el de bienes transables.

Cuadro N° 2

## INDICADORES MACROECONOMICOS

	PGB	Inflación	Tasa de interés <sup>1/</sup>	Inversión (% PGB)	Dinero <sup>2/</sup>	Déficit fiscal <sup>3/</sup>
1980	100.0	31.2	15.3	17.6	35.0	-5.4
1981	106.2	9.5	14.5	19.5	-1.0	-0.3
1982	91.8	20.7	16.9	15.0	-30.0	4.0
1983	89.2	23.1	9.8	12.9	4.0	3.3
1984	94.5	23.0	9.0	13.2	15.0	4.5
1985	96.3	26.4	9.4	14.8	2.0	2.9
1986	101.8	17.4	7.7	15.0	27.0	1.6
1987	107.6	21.5	7.3	16.5	-16.0	-0.2
1988	115.6	12.7	7.6	17.0	44.0	-3.6
1989	127.1	21.4	9.4	21.4	-3.0	-3.8

Notas: <sup>1/</sup> Tasa de interés real anualizada colocaciones 90-365 días.

<sup>2/</sup> Tasa de crecimiento M1 real.

<sup>3/</sup> Sector público no financiero.

Fuente: Banco Central y DIPRES.

El tipo de cambio fue la principal herramienta utilizada para reorientar la economía hacia el sector transable. El aumento del tipo de cambio real es, sin lugar a dudas, impresionante, puesto que se incrementa en más de un 100% entre 1981 y 1988. Este es un factor de primera importancia para explicar el

<sup>3/</sup> Véase, por ejemplo, Meller (1990) y Ffrench-Davis y Marfán (1988).

sostenido crecimiento que experimentan las exportaciones a partir de 1985 y así perfilar el comienzo del fin del ajuste externo<sup>4/</sup>.

Las cifras del cuadro N° 2 muestran que el producto no recupera sino hasta 1987, el nivel de pre-ajuste y que el coeficiente de inversión se resiente en forma importante debido a la caída en la demanda agregada y la crisis de endeudamiento. Sin embargo, las cifras de inflación y las tasas de interés muestran que el ajuste se efectuó en forma disciplinada. De ello se encargó el manejo de la política monetaria, la que tuvo por misión adecuar los niveles de gasto interno a las disponibilidades de financiamiento externo. En efecto, el Banco Central implementó una activa política de regulación de la tasa de interés a través de operaciones de mercado abierto, cuidando un nivel mínimo compatible con los incentivos al ahorro doméstico y un nivel máximo tendiente a regular el comportamiento de la demanda agregada. Además, el déficit fiscal se mantuvo en niveles razonablemente bajos durante el período.

Hay tres componentes adicionales, de corte más bien estructural, que juegan un rol fundamental en el proceso de ajuste de la economía chilena.

En primer término, destaca el programa que implementa el gobierno para rescatar y normalizar el sistema financiero y productivo después de la crisis de la deuda interna de 1982. Este programa se realiza a través de operaciones cuasifiscales y son implementadas por el Banco Central. Los programas citados contienen subsidios y otros instrumentos de apoyo al sistema financiero y a los deudores domésticos y externos. El costo del programa ha sido estimado en US\$ 9,000 millones, los cuales fueron financiados con endeudamiento interno del Banco Central<sup>5/</sup>.

En segundo término, la política financiera tuvo como principal aporte la dictación de una nueva regulación del sistema financiero, bajo la cual se debe

---

<sup>4/</sup> Hay razones adicionales para explicar el auge exportador, entre las que destacan: la recuperación de los términos de intercambio y el que la estrategia exportadora ya había sido delineada en los años setentas.

<sup>5/</sup> Este gasto no aparece en el déficit del sector público no financiero (cuadro N° 2). Las estimaciones respectivas, así como las dificultades para consolidar ambos déficits, aparecen en Eyzaguirre y Larrañaga (1990).

proveer información al público sobre el riesgo asociado a la cartera de inversiones de cada entidad financiera.

Finalmente, Chile jugó a la política del "buen deudor" renegociando, de común acuerdo con la banca internacional, el pago de amortizaciones; cancelando el total de los intereses y, a partir de 1985, utilizando mecanismos de reducción de deuda basados en la compra de pagarés en el mercado secundario. La estrategia fue acertada por dos razones. Primero, el país realizó, de hecho, una menor transferencia de capitales al exterior respecto de economías que siguieron una ruta más confrontacional<sup>6</sup>. Segundo, se alcanzó, a comienzos de los noventas, el objetivo último de la estrategia que era reinscribirse en los mercados voluntarios de créditos externos.

Cuadro N° 3

## INGRESOS Y EMPLEO

	Ingreso Nacional	Salario Medio	Salario Mínimo	Desocupación <sup>1/</sup>	Pobreza <sup>2/</sup>
1980	100.0	100.0	100.0	16.1	40.3
1981	101.8	107.9	112.5	15.9	—
1982	82.4	107.9	109.4	30.6	31.2
1983	83.2	96.8	86.5	27.9	—
1984	86.7	96.8	72.9	23.2	48.5
1985	88.4	92.1	69.8	18.8	45.4
1986	94.1	94.3	66.7	13.3	50.9
1987	103.0	94.3	62.5	10.0	48.6
1988	114.3	100.1	66.7	6.6	—
1989	126.1	102.2	74.0	5.3	—

Notas: <sup>1/</sup> Tasa de desocupación que incluye programa de emergencia (PEM).

<sup>2/</sup> Porcentaje de pobres en el Gran Santiago (mayo de cada año).

Fuente: Ingreso nacional: Cuentas Nacionales. Salarios y Desocupación: INE. Pobreza: PREALC.

<sup>6/</sup> Ver Larrañaga y Marshall (1990).

El ajuste, sin embargo, no estuvo desprovisto de costos. El cuadro N° 3 presenta las cifras de empleo e ingreso disponible. El costo social del proceso de ajuste aparece en términos de desempleo, salarios y niveles de pobreza. Los salarios de la economía, y en particular el salario mínimo, presentan una correlación negativa con el tipo de cambio (cuadro N° 1) reflejando que los incrementos en competitividad externa se deben, en parte, a la caída en el salario real. La tasa de desempleo, que alcanza niveles históricos durante los primeros años del ajuste, presenta luego una rápida tendencia a la baja que sorprende a la mayor parte de los analistas<sup>71</sup>. El indicador de pobreza disponible -para el Gran Santiago- muestra el impacto del ajuste sobre el porcentaje de familias que recibe un ingreso menor que el necesario para satisfacer las necesidades básicas.

Las cifras de ingreso y empleo deben ser complementadas por indicadores respecto del gasto social, que representan el esfuerzo gubernamental por aminorar el impacto de la crisis sobre los sectores más pobres. El cuadro N° 4 presenta la fracción del PGB destinada a gasto social, variable que presenta una clara tendencia anticíclica y responde así al rol asignado. Debe agregarse que el gasto social en Chile ha alcanzado niveles aceptables de focalización. Para el año 1987, entre el 50% y 60% del gasto fiscal en educación, salud, vivienda y subsidios monetarios llegaba al estrato más pobre, compuesto por el 40% de hogares con menores ingresos<sup>82</sup>. La incidencia de estos subsidios sobre el ingreso de los sectores más pobres es apreciable.

A partir de 1988 el país recupera niveles de inversión y crecimiento compatibles con la plena normalización de la economía. La restricción externa se hace cada vez más inoperante debido al auge exportador. El sistema productivo y financiero, al igual que el sector público, se muestran sólidos y eficaces. Inversionistas extranjeros comienzan a arribar al país, constituyendo la mejor señal respecto de las favorables perspectivas de la economía y la confianza en la manutención de la estabilidad lograda. Se está, en conceptos de

---

<sup>71</sup> Al respecto se han desarrollado dos hipótesis: una hace referencia a la flexibilidad que las reformas laborales de 1980 habrían otorgado al mercado del trabajo; la otra se centra en el crecimiento de las exportaciones con un sesgo eventualmente intensivo en mano de obra.

<sup>82</sup> Citado en Haindl *et al.*, (1989). Excluye la educación superior.

Selowsky (1989), en presencia del fin del ajuste y la recuperación del crecimiento.

Cuadro N° 4

## GASTO SOCIAL (% PGB)

	Educación	Salud	Subsidios	Pensiones
1980	4.9	2.0	1.2	3.7
1981	5.6	2.1	1.6	4.1
1982	6.7	2.3	2.4	5.2
1983	5.7	1.9	2.5	5.6
1984	5.5	1.7	2.2	6.2
1985	5.3	1.5	2.1	5.6
1986	5.0	1.3	1.8	5.5
1987	4.4	1.3	1.3	5.0
1988	3.9	1.2	1.3	4.4
1989	3.5	1.1	1.1	4.2

Fuente: Banco Central.

Más allá de los determinantes puntuales en la recuperación de la economía, deben destacarse aquellos factores estructurales que han favorecido el ajuste y el crecimiento económico. Estos son básicamente tres. En primer lugar, Chile enfrenta la crisis de la deuda con una situación holgada de las finanzas públicas, que se manifiesta a fines de los setentas, con la presencia de superávit fiscales y reducidos niveles de deuda pública. Ello posibilitará que el sector público asuma un rol fundamental en la normalización posterior de la economía, sin necesidad de recurrir al financiamiento inflacionario.

En segundo lugar está el hecho de que Chile había iniciado en la década de los setentas, el proceso de reformas estructurales: apertura externa, liberalización de los mercados y reducción del tamaño del estado. Las reformas citadas demoran tiempo en rendir frutos, de manera que haberlas iniciado antes de la crisis, permite enfrentar el proceso de ajuste en mejor posición.

Finalmente, un elemento de índole negativa pero funcional al proceso de ajuste, radica en el régimen político existente durante el período: el carácter autoritario del gobierno militar hizo posible la implementación de reformas y políticas de ajuste que tuvieron un alto costo social.

## **EL SECTOR AGRICOLA**

En esta sección se analizan los principales efectos de la política de ajuste sobre el sector agrícola. Para ello, en primer término, se describe la agricultura chilena hacia fines de la década de los setentas. Luego se presenta la evolución del sector durante los años ochentas y se procede a estimar econométricamente las relaciones de mayor interés. Finalmente, se sistematiza el impacto de la política de ajuste sobre la agricultura.

### **La agricultura chilena hacia fines de los setentas**

Tradicionalmente el sector agrícola chileno estuvo orientado hacia el mercado doméstico en condiciones de desventaja respecto del sector industrial. Ello respondía a la dinámica de la estrategia de sustitución de importaciones que protegía la producción industrial y controlaba los precios agrícolas para proporcionar bienes alimenticios baratos a la fuerza de trabajo urbana. Además, los insumos agrícolas eran relativamente caros debido a la estructura arancelaria. Si bien existían políticas que favorecían a la agricultura -crédito subsidiado, régimen especial de impuestos, bonificaciones a fertilizantes, etc.- el diagnóstico generalizado es que el agro en términos netos, era desfavorecido por la anterior estrategia de desarrollo. Así, el sector mostraba un virtual estancamiento: el PGB agrícola creció a un promedio anual de 2.1% en la década de los sesentas, cifra apenas por arriba del crecimiento poblacional.

La hipótesis de la desprotección de la agricultura es detalladamente investigada en el trabajo del Banco Mundial efectuado por Valdés, Muchnik y Hurtado (1989), donde se estima el efecto de la intervención estatal sobre los precios agrícolas durante el período 1960-1984 y se les compara con aquéllos que hubiesen prevalecto bajo libre comercio. El estudio establece los importantes efectos que, sobre la agricultura, posee tanto la intervención directa -medida a través de la tasa de protección efectiva- como la intervención indirecta, a través de tipos de cambio subvaluados y de la protección industrial.

La escuela desarrollista postulaba una hipótesis alternativa: el estancamiento del sector se debía a la estructura de la propiedad -basada en

haciendas y latifundios- y lo que se requería para la modernización del sector era una reforma de la propiedad agrícola. Este planteamiento fundamentó el proceso de reforma agraria que empezó en 1962, se aceleró a partir de 1967 y terminó radicalizándose en los años 1970-73. Hacia fines de 1973, el 48% de la tierra agrícola había sido expropiada.

El impacto de la política del gobierno militar (1974-89) sobre el sector agrícola ha sido estudiado por diversos autores<sup>9</sup>, quienes coinciden en el planteamiento básico: una profunda transformación de la agricultura chilena, a partir de los cambios estructurales que se realizan en el sistema de propiedad, en las relaciones sociales, en la tecnología, en el destino de la producción, etc.

El gobierno militar terminó con el proceso de reforma agraria. Una parte de los predios expropiados fue devuelto a sus antiguos dueños y la otra fue asignada a campesinos en forma individual, terminando prácticamente con la propiedad colectiva y comunitaria<sup>10</sup>. Además, existen presunciones fundadas de que una fracción de los nuevos asignatarios enajenó sus tierras, debido a la falta de capital o de conocimientos para explotar adecuadamente el predio.

Durante el período 1974-81 se aplican las líneas gruesas de la nueva estrategia económica en el agro: se libera la mayor parte de los precios agrícolas, se terminan los subsidios y bonificaciones al sector y se reduce la labor de fomento del gobierno respecto de capacitación e investigación. Sin embargo, la política hacia el sector agrícola fue menos drástica en su aplicación que para el resto de la economía. Así, el precio del trigo, remolacha, y oleaginosas siguieron -hasta 1979- siendo determinados por bandas de precios.

Durante este período la reducción de aranceles tuvo un impacto positivo para el agro a través de la reducción del costo de los insumos agrícolas. La política cambiaria, sin embargo, otorgó señales confusas en la medida en que, a la devaluación real de los primeros años, siguió el deterioro del tipo de cambio

---

<sup>9</sup> Entre éstos destacan los trabajos de Sanfuentes (1988), Valdés, Muchnik y Hurtado (1988), Cox, Niño de Zepeda y Rojas (1990), Muñoz y Ortega (1990), Gómez y Echeñique (1988) y Ortega (1987).

<sup>10</sup> De acuerdo con Jarvis (1985), del total de la superficie del sector reformado, hacia 1979, un 28% había sido restituido a sus antiguos dueños, el 56% había sido asignado en la forma de parcelas individuales, el 10% había sido transferido a instituciones diversas y el 6% restante estaba en licitación o tenía otros destinos.

real, producto del uso de la variable como instrumento anti-inflacionario. Por otra parte, la liberalización financiera impactó negativamente sobre la agricultura debido a la explosión que experimentaron las tasas de interés reales. La convergencia de efectos de distinto signo sobre el sector agrícola -unido al estado de cambios en la estructura de propiedad- provocaron un resultado neto más bien pobre en la actividad agrícola; es así como el PGB del sector agrícola creció a un promedio anual de 3.4% durante 1977-81 mientras que la economía crecía al 7.9%.

### La agricultura en los años ochentas

Hay tres determinantes principales detrás de la evolución de la agricultura en los años ochentas.

En primer término, la política contractiva de ajuste de corto plazo junto a los efectos de la crisis repercutieron negativamente sobre el producto y empleo agrícolas, los que descendieron en un promedio anual de 3.5% y 3.6%, respectivamente, durante 1982 y 1983 (véase cuadro N° 5). Estas cifras son moderadas al compararlas con la evolución general de la economía.

Cuadro N° 5

#### INDICADORES DEL SECTOR AGRICOLA (Base 1980=100)

	PGB <sup>1/</sup>	PGB <sup>2/</sup>	Empleo	Export.	Import. <sup>3/</sup>
1980	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
1981	104.5	88.7	105.6	109.9	79.5
1982	103.2	70.2	107.8	114.1	55.4
1983	98.8	66.2	98.4	103.9	50.2
1984	106.7	83.4	102.8	139.9	45.2
1985	114.5	96.1	108.2	172.4	24.4
1986	124.0	124.5	113.0	228.2	16.5
1987	128.9	128.9	116.7	248.0	20.5
1988	135.3	121.3	125.0	280.6	25.2
1989	141.1	131.4	121.8	284.5	25.5

Notas: <sup>1/</sup> Medido a precios constantes.

<sup>2/</sup> Precios corrientes y deflactados por IPC (estimado desde 1986).

<sup>3/</sup> Agrícolas y alimenticias.

En segundo lugar, el proceso de ajuste de mediano plazo favoreció a la agricultura, a través de la política cambiaria, que elevó la rentabilidad del componente transable del sector y de la política financiera que, al reprogramar las deudas y regular la tasa de interés, permitió la normalización de la actividad agrícola. Por otra parte, la paulatina recuperación de la demanda agregada favoreció la recuperación de los productos agrícolas no transables.

En tercer lugar, a partir de 1983 se produce un cambio cualitativo en la política económica hacia la agricultura, la que adquiere un perfil más pragmático e implementa una serie de medidas selectivas<sup>11/</sup>. Las razones que explican tal cambio de actitud son el reconocimiento del componente de riesgo e inestabilidad inherente al sector, los desalentadores resultados obtenidos durante los años precedentes a la crisis y la necesidad del gobierno de reforzar su base de apoyo político, fuertemente debilitada por el estallido de la crisis y sus efectos recesivos sobre la economía.

Los principales cambios en la política agrícola son: la implementación de bandas de precios para el trigo, oleaginosas, azúcar, maíz y arroz; sobretasa arancelaria para la importación de leche; el restablecimiento de créditos especiales para el sector agrícola a tasas de interés de largo plazo y de un mecanismo de garantías sobre la cosecha en gestación; la implementación de un programa de transferencia tecnológica dirigido a agricultores medianos y grandes; y el apoyo directo a la producción y elaboración de la remolacha.

Entre las políticas enunciadas las bandas de precio tienen un rol de primera importancia. Al respecto cabe precisar que la fijación del precio de referencia de la banda tiene como guía la evolución de los precios externos. En este sentido, el principal objetivo de la política es minimizar la inestabilidad de precios en torno a valores de mercado de mediano plazo y no el subsidiar a productores o consumidores.

Los resultados de la política macroeconómica -a partir de 1984- y de las medidas de política sectorial fueron claramente favorables para la agricultura.

---

<sup>11/</sup> Esta fue un rasgo particular de la política agrícola. El resto de la economía siguió sujeto a un marco general no selectivo.

Así, durante 1984-89 el producto agrícola crece a un promedio anual de 6.1%<sup>12/</sup>, las exportaciones lo hacen a un promedio de 18.9% y las importaciones se reducen fuertemente debido a la mayor producción interna (ver cuadro N° 5). La balanza comercial agrícola presenta un superávit promedio anual de US\$327 millones en el período 1984-89, cifra que debe compararse con un déficit de US\$432 millones como promedio anual para el período 1977-81. Entre los rubros que presentan un mayor dinamismo destacan el trigo y la remolacha, los cuales más que duplican su producción a partir de 1982. El desarrollo de las exportaciones está fundamentalmente basado en la fruta, la que representa casi el 80% de las exportaciones agrícolas durante los últimos años analizados. También destaca el incremento en los rendimientos agrícolas que en parte responde a la modernización tecnológica del agro. Esta última se manifiesta a través de una mayor mecanización y un uso creciente de fertilizantes, pesticidas y semillas certificadas.

El cuadro N° 6 presenta la evolución de índices de precios reales para siete principales subgrupos de productos agropecuarios<sup>13/</sup>. Estos comprenden a los cultivos protegidos, cultivos no protegidos, pecuarios, hortalizas, fruta para consumo doméstico, fruta de exportación y vino. Respecto de los cultivos, se optó por clasificar los 14 cultivos básicos de la economía chilena en dos grupos, de acuerdo con si habían experimentado algún tipo de protección durante el período. Dentro del grupo de cultivos protegidos están el trigo, maíz, arroz, remolacha, raps y maravilla<sup>14/</sup>. Entre los no protegidos se cuentan la avena, cebada, papa, poroto, lenteja, garbanzo, arveja y centeno.

Se desprende del cuadro N° 6 que, a partir de 1980, todos los precios -excepto la fruta de exportación- descienden hasta alcanzar un nivel mínimo, el año de la crisis: 1982. De ahí en adelante el comportamiento es dispar. Los

---

<sup>12/</sup> Las cifras del PGB a precios corrientes muestran una caída mucho mayor del producto durante la crisis, así como una recuperación posterior más vigorosa (cuadro N° 5). Dicha medida, que considera la variación de precios, es más relevante para analizar los ingresos agrícolas.

<sup>13/</sup> Los ponderadores del índice corresponden a 1977. Se elige este año ya que la matriz de insumo producto, en que se basan las estadísticas de cuentas nacionales chilenas del período, corresponde a 1977.

<sup>14/</sup> Véase Cox *et al.* (1990).

cultivos protegidos presentan una clara mejoría y relativa estabilidad de sus precios en lo que resta de la década<sup>15/</sup>.

Cuadro N° 6

## INDICES DE PRECIOS AGRICOLAS

	Cultiv proteg.	Cultivos no proteg.	Pecuario	Hortaliza	Fruta interna	Fruta export.	Vino
1980	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
1981	93.0	98.4	81.7	84.7	76.0	99.1	79.8
1982	77.9	66.9	73.6	62.5	63.9	114.0	30.8
1983	106.0	101.9	74.8	78.4	66.9	110.6	26.8
1984	118.8	104.2	87.4	61.4	67.2	125.4	56.3
1985	135.1	81.0	86.7	58.0	59.5	155.6	50.0
1986	140.1	97.0	90.8	59.3	71.3	149.7	110.5
1987	120.9	117.1	96.5	90.3	95.8	121.2	93.8
1988	131.8	96.4	100.8	72.1	108.6	88.2	54.0
1989	126.0	134.2	102.6	64.1	82.7	71.3	40.2

Fuente: Elaboración propia a partir de cifras de ODEPA.

En cambio, el precio de los cultivos no protegidos presenta una evolución más bien errática, la que está fuertemente determinada por los sorprendentes cambios que presentan sus principales componentes: los porotos y las papas. El rubro de productos pecuarios presenta una evolución más sistemática y suave en sus precios. Las hortalizas presentan una tendencia declinante en el tiempo mientras que el precio de la fruta es relativamente estable, salvo bruscas caídas en el período de crisis para la fruta de consumo interno

<sup>15/</sup> Al respecto es de importancia fundamental el papel que juegan la banda del trigo y de la remolacha.

y en los últimos años para la fruta de exportación. Finalmente, el vino presenta violentas fluctuaciones dentro de una tendencia secular hacia la baja.

El cuadro N° 7 presenta índices de producción para los grupos de productos agrícolas. Son evidentes las asociaciones entre los indicadores de producción y aquellos de precios mostrados en el cuadro anterior. Esta asociación se estudia de manera más rigurosa a través del análisis econométrico que se presenta más adelante.

Cuadro N° 7

## INDICES DE PRODUCCION AGRICOLA

	Cultivos protegidos	Cultivos no proteg.	Cultivos Pecuario	Hortaliza	Fruta interna	Fruta export.	Vino
1980	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
1981	92.9	109.1	109.7	106.4	113.1	121.7	101.9
1982	84.4	106.1	107.1	107.4	132.2	138.6	100.0
1983	83.0	75.6	97.4	113.7	147.8	163.6	104.8
1984	130.2	98.3	91.6	117.0	157.6	197.9	89.4
1985	145.7	99.0	99.9	99.2	162.5	233.6	68.3
1986	185.3	86.6	107.8	102.8	173.0	282.5	76.9
1987	197.5	80.3	111.2	101.9	201.9	321.4	68.3
1988	188.0	95.8	121.4	116.5	223.3	383.1	59.6
1989	210.4	84.3	136.7	126.8	261.9	387.3	68.3

Fuente: Elaboración propia con base en cifras de ODEPA.

El cuadro N° 8 presenta estimaciones sobre la participación de los subsectores al interior de la agricultura, medido a través del valor bruto de producción. Del cuadro se desprende la importancia relativa del grupo de pecuarios y cultivos dentro del sector. Los cambios que experimentan los distintos subsectores dentro del período corresponden a la conjunción de los efectos de precio y cantidad presentados en los cuadros anteriores.

## Cuadro N° 8

## PARTICIPACION EN VALOR BRUTO DE PRODUCCION AGRICOLA

	Cultiv proteg.	Cultiv no ptg.	Pecuario	Hortaliza	Fruta interna	Fruta export.	Vino
1980	12.7	9.5	44.7	13.7	6.6	2.4	10.4
1981	13.1	11.9	43.6	12.9	6.1	3.2	9.2
1982	12.2	9.7	47.6	13.2	7.3	5.4	4.6
1983	16.0	9.8	42.1	15.1	7.6	6.1	3.2
1984	22.6	10.4	38.2	11.5	6.2	6.8	4.3
1985	26.6	7.7	38.9	8.1	5.9	9.5	3.3
1986	29.6	6.7	35.7	7.7	5.7	8.8	5.7
1987	25.6	7.2	37.0	9.2	8.2	7.6	5.3
1988	25.9	6.8	41.1	8.9	8.0	6.7	2.6
1989	25.4	8.0	43.4	8.3	7.4	5.5	2.1

Fuente: Elaboración propia con base en cifras de ODEPA.

### Análisis econométrico

Utilizando información anual para el período 1976-89 se implementaron regresiones para cuantificar los principales determinantes de precios y cantidades agrícolas. Para ello se trabajó con la desagregación presentada en la sección anterior. La especificación de las ecuaciones a estimar se basó en consideraciones de oferta y demanda para cada sector. El objetivo del ejercicio es funcional al contenido de la investigación y privilegia el pragmatismo antes que la rigurosidad. A continuación se describen los resultados, mientras que las estimaciones son mostradas en el Anexo.

Para el subsector de cultivos protegidos se estimaron ecuaciones para las variables de precio, producción y rendimientos. Las dos últimas fueron especificadas con base en elementos de oferta, mientras que la ecuación de precios consideró la naturaleza transable del subsector y relacionó la evolución del precio con el tipo de cambio y el precio externo de los respectivos

productos. En el cuadro N° A-4 se presentan los resultados obtenidos<sup>16/</sup>. Las estimaciones muestran que el precio de los cultivos protegidos evoluciona con el tipo de cambio real, que el producto depende del precio rezagado y de los rendimientos, y esta última variable responde a la tasa de interés y a los insumos (fertilizantes) utilizados. Variables de demanda interna, como el ingreso nacional, no fueron relevantes lo cual es compatible con la naturaleza de los bienes transables.

El subsector de cultivos no protegidos está principalmente constituido por leguminosas y papa, cultivos de especial significancia para el estrato campesino. De acuerdo con las cifras del cuadro N° A-1, la economía campesina produce entre el 60 y 70% de los cultivos mencionados. Estos productos son de naturaleza menos transable que el grupo anterior. El cuadro N° A-5 presenta las estimaciones para las ecuaciones de precio, producto y rendimientos. Estos señalan que el producto es determinado por el precio rezagado. La demanda doméstica sería un determinante importante del precio de los productos, como lo indica la correlación contemporánea y negativa entre precio y cantidad. Los componentes básicos detrás de la demanda son el precio y el ingreso nacional. Por otra parte, los rendimientos de estos cultivos no jugarían un rol relevante en los cambios de la producción y serían explicados por la cantidad de insumos utilizados más que por la tasa de interés.

El subsector de pecuarios es considerado en la práctica, un sector no transable, dadas las restricciones (sanitarias) existentes a la importación de carne y a la sobretasa arancelaria a la importación de leche en polvo. Por lo anterior se tiene que producción y precios de los productos pecuarios son fundamentalmente determinados por consideraciones de oferta y demanda domésticas. El cuadro N° A-6 presenta los resultados econométricos del caso. La especificación final de las ecuaciones indica que el precio es determinado por la evolución de la producción del subsector y el ingreso nacional, en tanto que la producción es función del precio rezagado y de la tasa de interés. De esta manera, la primera ecuación correspondería a una especificación de demanda y la segunda a la ecuación de oferta.

---

<sup>16/</sup> En general, los cuadros de resultados econométricos presentan las ecuaciones finales, que eliminan las variables sin significancia estadística. Los parámetros representan elasticidades y las variables -con excepción de la tasa de interés- están en logaritmos.

El subsector de hortalizas tiene especial importancia dentro del estrato de pequeños productores o campesinos, cuya producción alcanzaba el 64% del total producido en 1976. Al igual que en el caso anterior se estimaron dos ecuaciones, una de precio y otra de cantidad, las que corresponden a las respectivas especificaciones de demanda y oferta (cuadro N° A-7). Como elementos explicativos detrás de la producción, aparece con significancia muy reducida sólo el precio rezagado como variable relevante, mientras que en la ecuación de precio, éste se asociaba inversamente con la producción.

La fruta de exportación es un producto transable por lo que su precio se determina exógenamente. De este modo la ecuación de precios quedó determinada por el tipo de cambio y una variable muda para los años 1988-89 en que el precio experimentó una caída abrupta. Los resultados se presentan en el cuadro N° A-8. La producción de fruta de exportación es básicamente determinada por el *stock* de frutales plantados, medido por la superficie plantada, y no depende de variables de coyuntura macroeconómica. La superficie plantada es explicada por el tipo de cambio y la tasa de interés, resultados esperados en la medida que se trata de una variable de capital (*stock* de frutales) cuya rentabilidad depende del tipo de cambio y cuyo costo es la tasa de interés.

En la determinación del precio de la fruta de consumo doméstico (cuadro N° A-9) incide fundamentalmente el precio de la fruta de exportación. La producción de fruta para el mercado doméstico depende, como en el caso anterior, de la superficie sembrada de frutales. El signo negativo del coeficiente del precio de la fruta de exportación, en la determinación del precio doméstico, es contrario al esperado. En efecto, lo que cabría esperar es que si el precio de la fruta de exportación cae, parte de la producción destinada al mercado externo se desvíe hacia el mercado interno haciendo caer los precios domésticos.

El cuadro N° A-10 presenta estimaciones para ecuaciones de empleo y salarios agrícolas. Allí se muestra que el empleo agrícola total presenta una elasticidad de 0.48 respecto del producto agrícola. El empleo agrícola asalariado, en cambio, presenta una elasticidad producto más alta. Esto se debe a que los tipos de trabajo no asalariado (cuenta propia, familiar no remunerado) tienden a ser inelásticos respecto de los niveles de producción<sup>177</sup>. También se

---

<sup>177</sup> Medidos sin controlar por la jornada de trabajo.

obtienen elasticidades negativas y significativas para la respuesta del empleo a los salarios.

El salario real agrícola presenta una importante correlación negativa con el tipo de cambio real, variable que explica en un 90% las fluctuaciones experimentadas por el salario. Se concluye también que la evolución del producto agrícola está relacionada con las fluctuaciones que experimenta el producto agregado y el tipo de cambio.

Por último, el cuadro N° A-11 presenta los resultados para la estimación del consumo y precio para los fertilizantes agrícolas. El consumo aparece dependiendo de la producción agrícola y el precio del tipo de cambio. La variable precio resultó con signo opuesto a lo esperado en la primera ecuación, razón por la cual fue eliminada.

### Efecto de las políticas de ajuste sobre la agricultura

A manera de conclusiones se sistematizan los efectos de la política de ajuste sobre el agro, según se desprende del análisis anterior.

Los efectos evidentes del ajuste sobre el sector agrícola están asociados a la evolución de las variables de ingreso o producto nacional y del tipo de cambio. El ingreso es un determinante importante de la demanda por bienes no transables como fue demostrado en el análisis econométrico. El tipo de cambio, por otro lado, está detrás de la determinación del precio de aquellos bienes de naturaleza transable.

El ajuste hizo que el ingreso cayera en el corto plazo, pero que el tipo de cambio se elevara sustancialmente. Ambos hechos tienden a la misma conclusión: el fortalecimiento del sector agrícola transable en relación al no transable. En términos gruesos, las cifras presentadas en la sección ratifican esta hipótesis. En materia de precios y de producción, los sectores que presentan una evolución más favorable son los cultivos protegidos y la fruta de exportación. En cambio, el sector de hortalizas y los cultivos no protegidos presentan un relativo estancamiento.

El ajuste tuvo un efecto importante sobre el uso de insumos agrícolas. El salario agrícola se vio fuertemente deteriorado como contrapartida al incremento en el tipo de cambio. El empleo, luego de experimentar una fuerte caída por la contracción de la actividad económica, muestra una evolución

favorable a la par que la producción agrícola. Por otra parte, el uso de fertilizantes es clave en la mejora de los rendimientos en el sector de cultivos protegidos y responde favorablemente a la evolución de los ingresos del sector.

La evaluación cuantitativa rigurosa del impacto del ajuste sobre la agricultura requiere de un modelo de equilibrio general que permita tener el adecuado marco contrafactual; esto es, la situación de crisis y ajuste versus crisis y no ajuste. No contando con tal marco analítico, se entrega a continuación un ejercicio de equilibrio parcial que consiste en preguntarse cuál hubiese sido la evolución probable de precios y cantidades, si tanto el tipo de cambio como el ingreso hubiesen mantenido los niveles de tendencia de 1979.

Cuadro N° 9

COEFICIENTE VALOR BRUTO DE PRODUCCION ACTUAL  
VERSUS ALTERNATIVO

	Cult. protg.	Cultivos no protg.	Pecuario	Fruta export.
1980	1.00	1.02	1.03	0.93
1981	0.93	1.04	1.05	0.87
1982	0.82	0.92	0.90	0.92
1983	0.82	0.85	0.83	1.00
1984	0.93	0.87	0.86	1.01
1985	1.01	0.86	0.84	1.18
1986	1.19	0.87	0.86	1.41
1987	1.61	0.88	0.87	1.50
1988	1.95	0.91	0.90	1.62
1989	2.20	0.94	0.94	1.52

Nota: El escenario alternativo asume el tipo de cambio real de 1979 y el PGB creciendo a un 4.0% anual a partir de su nivel de 1979.

El ejercicio se realizó con base en las estimaciones efectuadas en la sección anterior y su resultado se muestra en el cuadro N° 9, el cual presenta para los principales subsectores, el cociente entre el valor bruto de producción actual -que resume los efectos de precio y cantidad- versus el estimado bajo el escenario alternativo.

De acuerdo con el cuadro N° 9, en el corto plazo el efecto de la crisis y el ajuste sobre el sector agrícola es negativo: durante 1982 y 1983 el valor bruto de producción de todos los sectores está por debajo del proyectado bajo el escenario alternativo. A partir de 1985, los sectores transables -cultivos protegidos y fruta de exportación- presentan cifras superiores a las alternativas, debido al efecto de la política cambiaria sobre precios y cantidades. En cambio, el sector no transable -pecuarios y cultivos no protegidos- muestra a lo largo del período resultados inferiores respecto del escenario alternativo, debido a que el ingreso nacional, principal determinante de la demanda por estos productos, no alcanza a recuperar en estos años los niveles proyectados bajo la alternativa.

Más allá del aspecto cuantitativo del ajuste, hay elementos de carácter cualitativo que benefician al sector agrícola durante el ajuste.

En primer lugar, el hecho de que el ajuste haya sido exitoso es, sin duda, la principal razón detrás del fortalecimiento de la economía en general y de la agricultura en particular.

En segundo término, el efecto de las reformas estructurales del período precedente condiciona la manera en que el ajuste afecta al sector agrícola. Entre éstas destacan la reforma arancelaria y la institucionalidad laboral. Sin estos elementos, la evolución de las variables de precio, producción, salarios y empleo hubiese sido distinta a la observada.

Tercero, la normalización del sistema financiero y el programa de reprogramaciones de deuda interna tienen un impacto positivo sobre la actividad agrícola, sector que mostraba cifras de endeudamiento superior al promedio, al iniciarse la crisis de la deuda.

Cuarto, un elemento clave lo constituye la aplicación de un criterio más pragmático para la aplicación de las políticas hacia el sector agrícola. Prueba de ello es el efecto que ha tenido la estabilización de los precios de los productos regidos por bandas de precios y cómo ello ha derivado en niveles de producción sin precedentes.

## LA POBREZA RURAL: ESTIMACIÓN Y EFECTOS DEL AJUSTE

La población rural en Chile comprende alrededor del 20% de la población, de acuerdo con las estadísticas de la Universidad de Chile, definiendo como rural a la población que habita en localidades con menos de 2,000 habitantes. El cuadro N° A-3 del Anexo presenta estadísticas respecto del número de habitantes y número de hogares del sector rural, fuerza de trabajo rural, participación del sector agrícola rural en la fuerza de trabajo y el porcentaje de campesinos y asalariados al interior de la fuerza de trabajo agrícola rural.

### Antecedentes

Hay dos tipos de estudios que han abordado en Chile el tema de la pobreza rural. En primer lugar, están los trabajos sobre distribución de ingresos a nivel nacional y que entregan alguna información sobre la situación de los pobres en las zonas rurales. En segundo lugar, se tienen los trabajos sobre el sector agrícola que proporcionan antecedentes respecto de la pobreza rural.

Dentro del primer grupo de estudios hay dos que entregan información de ingresos a nivel rural. En primer lugar, el estudio de Rodríguez (1985) que tiene por objetivo cuantificar el efecto de los subsidios gubernamentales sobre los ingresos de la población y se basa en una encuesta con cobertura nacional parcial realizada en 1983. Rodríguez concluye que para ese año, el 55% de la población rural podía ser clasificada como pobre, utilizando el criterio de tener un ingreso inferior al necesario para adquirir la canasta básica de bienes y servicios. Como la cifra respectiva a nivel urbano era de 27.1%, se desprende que en Chile la pobreza estaría mucho más extendida en las zonas rurales. Ello no quiere decir que haya más pobres rurales que urbanos; si las cifras presentadas se ponderan por la población relativa (19% rural), se tiene que de cada tres pobres, dos son urbanos y uno es rural. También se establece que las zonas rurales presentan una menor desigualdad en la distribución del ingreso familiar, medida a través del coeficiente Gini.

El segundo estudio de cobertura nacional para la distribución de ingresos con información rural, es el efectuado por CEPAL (1990), que utiliza como base una encuesta nacional en 1987. Los resultados concluyen que en 1987 un 38.1% de la población nacional sería pobre y un 13.0% indigente. La pobreza e indigencia estarían más concentradas en las zonas rurales donde el 44.9% de la población sería pobre y un 15.7% indigente (versus 38.1% y

13.5% de la población urbana). Sin embargo, el estudio también muestra que la profundidad de la pobreza -cuán pobres son los pobres- es menos aguda en el área rural de acuerdo con el indicador de insuficiencia del ingreso respecto de la línea de pobreza.

El segundo tipo de estudios son los referidos al sector agrícola y, en particular, al sector de campesinos definido como los pequeños productores agrícolas y los asalariados agrícolas.

Estos estudios<sup>187</sup> coinciden en plantear que la agricultura durante el gobierno militar (1974-89) habría experimentado un proceso de creciente heterogeneidad estructural. De esta manera, en la agricultura comercial o capitalista habría ocurrido un importante proceso de modernización agrícola, la que se habría desarrollado al amparo de las políticas económicas que elevaron la rentabilidad del sector agrícola. Esta agricultura estaría en manos de empresarios agrícolas modernos, quienes emplearían un reducido número de trabajadores permanentes especializados, contratando el grueso de la mano de obra de acuerdo con los requerimientos de la producción.

El sector de economía campesina, en cambio, estaría compuesto por pequeños propietarios, quienes en su gran mayoría habrían mantenido sus niveles de pobreza y marginalidad. De acuerdo con Cox *et al.* (1990), hay dos características esenciales a la economía campesina chilena: el uso preponderante de fuerza de trabajo familiar y la precariedad de los recursos disponibles, en particular, de capital, tecnología y factor empresarial. Echeñique y Rolando (1990) agregan a esta definición los siguientes rasgos: la relación de subordinación con los mercados, la persistencia o capacidad de resistir condiciones económicas adversas, y una relación de carácter simbiótico con la agricultura capitalista.

### Metodología para una estimación de la pobreza rural

Debido a la carencia casi absoluta de indicadores de pobreza rural en Chile, parte sustancial de la investigación consistió en la estimación de series de ingresos para los grupos en que se concentra la pobreza rural.

---

<sup>187</sup> Es el caso de Ortega (1987), Muñoz y Ortega (1990), Cox *et al.* (1990) y Echeñique y Rojas (1989).

La metodología de estimación de ingresos y pobreza rural constó de cuatro partes: estimación de ingresos para pequeños productores agrícolas; estimación de ingresos para asalariados agrícolas rurales; estimación de ingresos y pobreza para hogares agrícolas rurales; y estimación de ingresos y pobreza para hogares no agrícolas.

La estimación de ingresos para los pequeños agricultores se basó en una extensión de la metodología utilizada por Cox *et al.* (1990). El cálculo de los ingresos brutos de los campesinos se realiza con base en la evolución de índices de producción y precios para los años 1980-1989, ponderados según la estructura de producción campesina. Esta última es derivada del Censo Agropecuario de 1975-76 y la Encuesta Nacional de 1985-86 y el sector de pequeños agricultores se define a partir de un criterio de superficie que varía según comuna del país. Los ingresos durante los años intermedios se estimaron a través de la interpolación de ponderaciones basada en series relacionadas. Como no hay información para variables relacionadas con la agricultura campesina, se procedió a utilizar como *proxy* de la actividad agrícola no campesina, el uso de fertilizantes agrícolas y el empleo asalariado y así estimar los ingresos campesinos en forma complementaria. Los resultados fueron calibrados, luego, con información de cuentas nacionales para derivar estimaciones de las ganancias del sector campesino. También se realizó una subdivisión del estrato campesino, de acuerdo con las zonas geográficas, las cuales están asociadas a distintas *canastas* de producción. Siguiendo a Rolando y Echeñique (1989), se dividió el país en tres áreas: valle de riego, seco costero centro y seco costero sur, y se utilizaron ponderaciones de producción provenientes del estudio citado.

Por otra parte, la estimación de los ingresos para el sector de asalariados rurales agrícolas requiere disponer de un índice de empleo y uno de salarios. El número de trabajadores agrícolas rurales fue derivado de las encuestas de empleo. El problema radica en la no existencia de una encuesta de salarios agrícolas en Chile. Hay tres alternativas para aproximar esta variable: el salario mínimo, información de estudios de caso, y una estimación preliminar de cuentas nacionales para la participación del trabajo en el PGB agrícola. Se eligió la última fuente para estimar la serie de salarios agrícolas.

En tercer lugar, se contruyeron series de distribución de ingreso a nivel de diez deciles- para hogares rurales agrícolas. La idea básica es que una familia campesina recibe ingresos de distintas fuentes: venta de productos, trabajo asalariado, pensiones y subsidios. Tomando como base el año 1987, se

distribuyeron los ingresos de los pequeños productores agrícolas (estimados en el punto 1), entre los hogares campesinos en forma proporcional al tamaño de las propiedades agrícolas<sup>19/</sup>. Para ello se consideró el 85% de las propiedades agrícolas de menor tamaño, que corresponden aproximadamente a predios de tamaño menor o igual a 10 HRB, corte similar al utilizado en Cox *et al.* (1990), para definir a los pequeños productores. La distribución de subsidios y pensiones entre los hogares se efectuó con base en información sobre focalización del gasto social a nivel rural provista en Rodríguez (1985). Finalmente, la distribución de los ingresos asalariados se efectuó en términos residuales a partir de la estructura de ingresos agrícolas según la encuesta Casen 1987 y los ingresos provenientes de la explotación agrícola y de los subsidios fiscales ya descritos. El resultado se ilustra en el Anexo (Fig. 1).

La estimación de pobreza se basó en los niveles de ingreso de satisfacción de necesidades básicas e indigencia calculados por Cepal (1990), donde se asume que el costo de la canasta básica en las zonas rurales era un 25% inferior respecto de las zonas urbanas, reflejando el menor costo de los alimentos. Además, se supuso que la línea de pobreza era 1.75 veces superior a la línea de indigencia, lo que implica que el gasto en alimentación es un 57% del gasto total en las zonas rurales. Los supuestos citados son basados en estudios realizados por CEPAL para otros países latinoamericanos.

La estimación de la distribución de ingresos y niveles de pobreza para el resto del período, consistió en asignar los ingresos estimados para cada año -ingresos de explotación campesina, masa de salarios agrícolas rurales y gasto social- con base en la estructura de distribución de la tierra, del gasto social y de los salarios agrícolas arriba descritos.

Finalmente, la estimación de ingresos y pobreza para los hogares rurales no agrícolas, se basó en dos fuentes de información: niveles de empleo en el sector y niveles de ingreso a partir de los ingresos agrícolas. La última variable se utiliza debido a la inexistencia de indicadores primarios y se justifica por la alta correlación encontrada en estudios de diversos países entre ingresos rurales no agrícolas y actividad agrícola<sup>20/</sup>. También se consideró que parte de los ingresos provenía del gasto social. La estructura de distribución de

---

<sup>19/</sup> Información provista por Jarvis (1985) y basada en Impuestos Internos.

<sup>20/</sup> Véase al respecto el estudio de pobreza del Banco Mundial (1990).

ingresos se basó en la distribución de ingresos de 1987 entregada en el estudio de Cepal (1990), ya citado.

### Las estimaciones

El cuadro N° 10 presenta indicadores de ingreso para el sector agrícola rural: producto agrícola valorado a precios corrientes y deflactado por el IPC; participación de salarios y ganancias en el producto agrícola; y participación del sector de campesinos en el total de excedentes agrícolas. Una desagregación de los ingresos brutos campesinos, de acuerdo con las zonas geográficas, se ofrece en el cuadro N° A-3 del Anexo.

Cuadro N° 10

### INGRESOS EN LA AGRICULTURA RURAL I

	PGB <sup>1/</sup>	Particip. salarios	Particip. ganancias	Ganancias campesinos <sup>2/</sup>	Ganancias campesinos <sup>3/</sup>
1980	100.0	24.3	51.2	33.9	17.4
1981	88.7	27.5	47.0	35.6	16.7
1982	70.4	28.6	43.2	35.3	15.2
1983	66.2	28.9	41.0	33.6	13.8
1984	83.4	22.6	48.3	31.1	15.0
1985	96.1	19.0	54.0	28.4	15.3
1986	118.9	15.9	57.1	26.4	15.1
1987	128.1	14.2	58.8	26.2	15.4
1988	110.7	18.2	54.8	24.5	13.4
1989	118.9	18.7	54.3	24.7	13.4

#### Notas:

<sup>1/</sup> PGB agrícola a precios corrientes deflactado por precios al consumidor.

<sup>2/</sup> % de ingresos campesinos sobre excedentes sector agrícola.

<sup>3/</sup> % de ingresos campesinos sobre PGB agrícola.

Fuente: Cuentas Nacionales columnas 1 a 4. Elaboración propia columnas 5 y 6.

Cuadro N° 11

## INGRESOS EN LA AGRICULTURA RURAL II

	Ingresos Campes. <sup>1/</sup>	Salario medio <sup>2/</sup>	Tasa de Desempl. <sup>3/</sup>	Subsidios Fiscales <sup>4/</sup>	Pobreza S <sup>5/</sup>	Extrema Pobreza <sup>5/</sup>
1980	100.0	100.0	15.8	100.0	36.7	13.8
1981	85.0	101.3	15.5	110.1	38.7	13.4
1982	54.4	98.5	30.9	150.8	50.3	17.0
1983	52.4	87.1	25.0	153.3	48.2	15.7
1984	71.8	74.6	14.8	171.4	45.1	15.6
1985	84.5	75.6	21.6	148.4	41.1	14.8
1986	102.3	69.7	13.9	123.2	37.8	14.5
1987	113.1	61.5	13.1	102.9	42.5	17.6
1988	86.0	65.5	11.9	114.5	44.2	17.0
1989	91.3	75.4	13.2	110.7	39.3	14.9

## Notas:

- <sup>1/</sup> Ingresos sector campesino (1980=100). Elaboración propia.
- <sup>2/</sup> Salario real estimado con base en Cuentas Nacionales.
- <sup>3/</sup> Tasa desocupación asalariados agrícolas rurales. U. de Chile.
- <sup>4/</sup> Porcentaje de familias pobres y en extrema pobreza en la agricultura. Elaboración propia.

El cuadro N° 11 presenta indicadores adicionales de ingresos para la agricultura rural. Allí se presentan índices para los niveles de ganancias campesinas y salarios; la evolución del desempleo asalariado en la agricultura rural; un índice para los subsidios monetarios otorgados por el gobierno a través del gasto social y, finalmente, el porcentaje de hogares rurales agrícolas en situación de pobreza y extrema pobreza (indigencia), de acuerdo con la metodología anteriormente discutida. Es notorio el impacto del ajuste sobre la pobreza rural agrícola: el porcentaje de familias pobres que durante los años precedentes promedia un 38%, se eleva a casi un 50% promedio durante los años más críticos.

## Cuadro N° 12

## INGRESOS EN EL SECTOR RURAL NO AGRICOLA

	Indice de Ingresos <sup>1/</sup>	Indice de empleo <sup>2/</sup>	Subsidios Fiscales	Pobreza	Extrema Pobreza
1980	100.0	100.0	100.0	49.3	17.5
1981	88.7	82.0	110.1	48.9	19.6
1982	70.2	61.6	150.8	57.8	22.3
1983	66.2	58.7	153.3	61.2	26.3
1984	83.4	64.7	171.4	50.2	18.7
1985	96.1	70.7	148.4	47.6	17.4
1986	124.5	77.4	123.2	43.4	14.4
1987	128.9	75.2	102.9	36.7	13.6
1988	121.3	97.8	114.5	34.0	12.8
1989	131.4	103.0	110.7	27.2	11.9

## Notas:

<sup>1/</sup> Con base en la producción agrícola.

<sup>2/</sup> Excluye Programa de Empleo Mínimo.

En el cuadro N° 13 se presentan los resultados para la pobreza rural no agrícola. De acuerdo con lo discutido en la sección metodológica, esta variable es construida tomando como base la evolución del empleo en el sector rural no agrícola y el producto agrícola. Los subsidios fiscales monetarios representan una fuente adicional de ingresos; éstos se asumen igual a los recibidos por los habitantes rurales que laboran en la agricultura. Al igual que en la agricultura, el ajuste tiene un impacto significativo sobre el porcentaje de pobres en el resto del sector rural.

**Efectos del Ajuste sobre la pobreza rural**

Debe tenerse en cuenta que es difícil aislar el impacto sobre las variables económicas de las políticas, versus el de las crisis. Las políticas son una respuesta ante las crisis y los *shocks* económicos, pero no se dispone de dos

conjuntos de observaciones: uno para las variables económicas bajo el efecto de las crisis y otro bajo el efecto de las crisis más las políticas. Ello requeriría contar con un modelo de simulación que permita separar el impacto diferencial de ambos elementos a través de un análisis contrafactual. Bajo la anterior calificación se ofrece una evaluación cuantitativa respecto de la pobreza rural agrícola, para la cual se disponen de antecedentes más directos.

Cuadro N° 13

INCIDENCIA SOBRE LA POBREZA AGRICOLA RURAL<sup>21/</sup>

	1982	1983	1984	1985	1986	1987
<b>Cambio en el % de pobres</b>	11.6	-2.1	-3.1	-4.0	-3.3	4.7
<b><u>Incidencia</u></b>						
Salarios	1.8	6.9	6.8	-0.6	2.8	3.0
Empleo	3.1	-4.5	-3.7	0.5	-2.3	-1.2
Excedentes	6.7	0.6	-4.2	-2.3	-2.8	-1.7
Subsidios	-2.1	-0.3	-1.7	1.1	1.1	0.3

Fuente: Elaboración propia.

Las estimaciones realizadas en la sección anterior sirven de base para efectuar un análisis cuantitativo de la pobreza y sus determinantes durante el ajuste de 1982-87. El análisis se efectúa a nivel del sector rural agrícola, dada la importancia relativa del sector y el mayor uso de información directa en su estimación. El ejercicio que se realizó fue estimar la incidencia de las distintas

<sup>21/</sup> La suma de los efectos considerados no coincide con el cambio total en la pobreza, debido a cambios en el número de familias rurales y a las aproximaciones discretas derivadas de trabajar con deciles y no con información continua.

fuentes de ingreso sobre los niveles de pobreza y extrema pobreza. Los ingresos de los hogares provienen de salarios, excedentes por explotación propia y subsidios monetarios. Para cada año del ajuste se estimó el aporte de cada uno de estos componentes a la evolución presentada por los indicadores de pobreza. Los resultados se presentan en los cuadros Nos. 13 y 14.

Cuadro N° 14

**INCIDENCIA SOBRE LA EXTREMA POBREZA  
AGRICOLA RURAL**

	1982	1983	1984	1985	1986	1987
Cambio en el % de pobres	3.6	-1.3	-0.1	-0.8	-0.3	3.1
<b><u>Incidencia</u></b>						
Salarios	2.1	2.5	2.3	-0.2	1.7	1.9
Empleo	2.3	-2.4	-1.7	0.2	-1.4	-0.9
Excedentes	3.4	0.1	-0.6	-0.5	-0.3	-0.3
Subsidios	-1.3	-0.1	-0.6	0.8	1.2	0.6

Fuente: Elaboración propia.

Las cifras negativas indican una disminución en los índices de pobreza. Se aprecia en el cuadro N° 13 que el fuerte incremento en la pobreza durante 1982, se debe a una conjunción negativa de todas las fuentes de ingreso exceptuando los subsidios gubernamentales. A partir de ese año los determinantes del ingreso de las familias rurales operan en ambos sentidos. Así, las caídas experimentadas por el salario medio agrícola, representan un factor sistemático de agudización de la pobreza, mientras que la recuperación en el nivel de empleo y en los excedentes campesinos operan en el sentido de disminuir los niveles de pobreza.

La evolución de las citadas variables está asociada con la trayectoria que siguen el tipo de cambio y el nivel de ingreso en la economía. De acuerdo con las estimaciones econométricas presentadas en la sección anterior, los incrementos cambiarios deterioran el nivel de salarios, fortalecen el empleo agrícola -a través de su efecto sobre el producto agrícola- e incrementan los excedentes campesinos que se derivan de los cultivos protegidos y que son producidos por ellos. Por otra parte, la evolución del gasto agregado de la economía incide positivamente sobre los ingresos agrícolas rurales, puesto que incrementos en el nivel de ingreso aumentan el precio de los productos agrícolas no transables y tienen, además, un efecto positivo sobre la demanda por empleo agrícola a través de su impacto en la actividad agrícola (ver cuadro N° A-10).

Los efectos anteriores deben considerar, también, la acción de mecanismos indirectos. Así por ejemplo, un incremento en el ingreso nacional eleva el precio de los cultivos no protegidos, el que arrastra a la producción con un período de rezago; a su vez, el aumento de la producción tiene un efecto negativo sobre el precio corriente, de manera que el efecto neto de las variaciones de precio son menores al efecto impacto. Por otra parte, el impacto negativo del tipo de cambio sobre los ingresos asalariados (cuadro N° A-10), es atenuado en cuanto a su efecto sobre los ingresos asalariados, por el efecto positivo del tipo de cambio sobre la demanda por empleo, a través de la mayor actividad agrícola.

Una estimación de los principales efectos descritos con base en las estimaciones de la tercera sección -análisis econométrico- entrega una elasticidad *neto* de -0.3 entre el tipo de cambio y los ingresos asalariados y de 0.4 entre el producto nacional y dichos ingresos. Para el caso de los excedentes campesinos, las respectivas elasticidades del tipo de cambio y el producto nacional son 0.2 y 0.45.

Se concluye así que las políticas de ajuste que tengan un efecto contractivo sobre el ingreso nacional repercutirán negativamente sobre la pobreza rural, a través de caídas tanto en los ingresos asalariados como en aquéllos que provienen de la explotación agrícola. En cambio, las políticas cambiarias y aquéllas que modifiquen el precio relativo entre bienes transables y no transables, tendrán un impacto mixto sobre la pobreza rural. Incrementos cambiarios deterioran los ingresos asalariados pero favorecen los ingresos de la explotación agrícola. Así, su efecto neto sobre la pobreza dependerá de la composición del ingreso de los más pobres. En general, las fluctuaciones de salarios, empleo, subsidios o excedentes campesinos tendrán distinto impacto

sobre los niveles de pobreza y extrema pobreza, de acuerdo con la composición del ingreso, característica de los deciles de hogares rurales agrícolas. Típicamente, los hogares más pobres poseen explotaciones de tamaño muy reducido o casi sin uso productivo. De este modo, las fluctuaciones en los excedentes de explotación tienen un impacto relativamente menor sobre los niveles de pobreza, y en particular, de extrema pobreza. Lo opuesto ocurre con los subsidios monetarios, los que tienden a estar focalizados en los hogares más pobres.

De esta manera, se puede afirmar que la política de devaluaciones cambiarias tuvo un efecto negativo sobre la pobreza rural, en la medida que está detrás de las caídas que experimenta el salario agrícola, cuyo efecto sobre la pobreza se aprecia claramente en los cuadros Nos. 13 y 14. Ello no quiere decir que un importante grupo de familias -de ingresos escasos pero no mínimos- se favoreció de la política cambiaria, a través de su impacto positivo en el ingreso de las explotaciones agrícolas. También, la caída en el ingreso nacional de los primeros años del ajuste tuvo un fuerte impacto negativo sobre la pobreza rural, a través de su efecto sobre la demanda por productos no transables y por empleo agrícola asalariado.

Por otra parte, la evolución de los subsidios fiscales tiene un impacto amortiguador de la pobreza durante los primeros años del ajuste; sin embargo, dicho efecto es de orden menor si se le compara con derivados de las variables macroeconómicas y su impacto sobre el sector rural.

Por último, cabe destacar que las políticas selectivas implementadas en la agricultura -bandas de precios, apoyo tecnológico y crediticio, etc.- favorecieron a la agricultura moderna antes que a la campesina. Así, por ejemplo, los productos agrícolas con mayor participación campesina no tuvieron mecanismos de protección. Ello refleja la acción de elementos de economía política. De acuerdo con el estudio de Haggard y Kaufman (1989), en el diseño y la implementación de políticas de ajuste son determinantes los grupos de intereses que actúan en la sociedad, el tipo de régimen y la institucionalidad política. Así, la política económica es producto de la interacción entre los grupos de interés y la clase política, resultado que es condicionado por la institucionalidad política. Este es un elemento necesario de considerar en la evaluación de las políticas de ajuste y debería ser abordado en un estudio futuro.

## CONCLUSIONES

El sector rural chileno abarca alrededor del 20% de la población del país. La agricultura es la principal actividad económica allí realizada: cerca del 70% de la fuerza de trabajo rural está en el sector agrícola. Tanto la agricultura como la población rural fueron significativamente afectadas por el ajuste macroeconómico que se inició en 1982 y que se extiende hasta el año 1987. El ajuste, que surge como respuesta frente a la crisis de la deuda externa, contiene dos etapas: la primera cubre los años 1982-83 y se caracteriza por una aguda contracción de la economía, que sigue a la necesidad de reducir el exceso de gastos que estaba siendo financiado por los créditos externos; la segunda etapa corresponde a la reasignación de recursos hacia el sector transable y tiene como política eje la devaluación cambiaria. A partir de 1987 la economía chilena termina la etapa de ajuste y retoma la senda de crecimiento, procediendo a su plena normalización a principios de los noventa, con el retorno a la democracia y a los mercados voluntarios de crédito externo.

Cabe enfatizar una conclusión principal pero a veces olvidada. El ajuste es la respuesta a una crisis. En esos términos la situación bajo ajuste debiera superar a aquella sin ajuste. Más aún, procesos de ajuste que lleguen a un final exitoso, medido a través de la recuperación del crecimiento económico, son superiores a los esfuerzos de ajuste que no se terminan. Esta es una premisa sobre la cual debe partir el análisis distributivo del proceso de ajuste. En todo caso, la evaluación del efecto del ajuste sobre la agricultura y la pobreza rural es complejo en la medida que es difícil aislarlo del impacto de la crisis misma.

De acuerdo con las estimaciones econométricas realizadas en la investigación, la política de ajuste basada en la reducción de la demanda agregada, tuvo un impacto negativo sobre el precio y la producción de los bienes agrícolas no transables, en particular, sobre los cultivos no sujetos a esquemas de producción y sobre los pecuarios. En cambio, la política cambiaria favoreció a los sectores transables de la agricultura: cultivos sujetos a esquemas de protección y fruta de exportación.

Elementos más cualitativos del proceso de ajuste -apoyo al sistema financiero, reprogramaciones de deuda interna, etc.- tuvieron un impacto positivo sobre la normalización de la actividad económica general y agrícola en particular.

Un elemento clave del período, lo constituye la aplicación de un criterio más pragmático para la aplicación de las políticas hacia el sector agrícola, que se tradujo en bandas de precio, apoyo tecnológico y crediticio, y otras medidas. Al respecto es interesante destacar que estas medidas favorecieron a la agricultura moderna antes que a la campesina, hecho que está relacionado con elementos de economía política: el diseño y la implementación de políticas, responde en parte a consideraciones de grupos de intereses, tipo de régimen e institucionalidad política.

Estimaciones realizadas en la investigación muestran que la pobreza rural -tanto agrícola como no agrícola- presentan un evidente deterioro durante los años del ajuste. El fuerte incremento en la pobreza durante 1982 se debe a una conjunción negativa de todas las fuentes de ingreso autónomo: empleo, salarios y excedentes de explotación campesina. A partir de ese año los determinantes del ingreso de las familias rurales operan en ambos sentidos. Así, las caídas experimentadas por el salario medio agrícola representan un factor sistemático de agudización de la pobreza, mientras que la recuperación en el nivel de empleo y en los excedentes campesinos, operan en el sentido de disminuir los niveles de pobreza.

La evolución de las citadas variables está asociada a la trayectoria que siguen el tipo de cambio y el nivel de ingreso en la economía. De acuerdo con las estimaciones econométricas realizadas, los incrementos cambiarios deterioran el nivel de salarios, fortalecen el empleo agrícola -a través de su efecto sobre el producto agrícola- e incrementan los excedentes campesinos que se derivan de los cultivos protegidos y que ellos producen. Por otra parte, la evolución del gasto agregado de la economía, incide positivamente sobre los ingresos agrícolas rurales, puesto que incrementos en el nivel de ingreso aumentan el precio de los productos agrícolas no transables y tienen, además, un efecto positivo sobre la demanda por empleo agrícola a través de su impacto en la agricultura.

Las fluctuaciones de salarios, empleo, subsidios o excedentes campesinos tendrán distinto impacto sobre los niveles de pobreza, de acuerdo con la composición del ingreso de los hogares rurales. Típicamente, los hogares más pobres poseen explotaciones de tamaño muy reducido o casi sin uso productivo. De este modo, las fluctuaciones en los excedentes de explotación tienen un impacto relativamente menor sobre los niveles de pobreza, y en particular, de extrema pobreza. Lo opuesto ocurre con los subsidios monetarios, los que tienden a estar focalizados en los hogares más pobres. De esta manera, se puede afirmar que la política de devaluaciones cambiarias tuvo un efecto

---

negativo sobre la pobreza rural en la medida en que está detrás de las caídas que experimenta el salario agrícola. Ello no quiere decir que un importante grupo de familias -de ingresos escasos pero no mínimos- se favoreció de la política cambiaria, a través de su impacto positivo en el ingreso de las explotaciones agrícolas. También, la caída en el ingreso nacional de los primeros años del ajuste tuvo un fuerte impacto negativo sobre la pobreza rural, a través de su efecto sobre la demanda por productos no transables y por empleo agrícola asalariado. Finalmente, la política de gasto social tuvo un efecto compensador durante los primeros años del ajuste, pero de orden menor si se compara con aquéllos derivados de las variables macroeconómicas y su efecto sobre el sector rural.

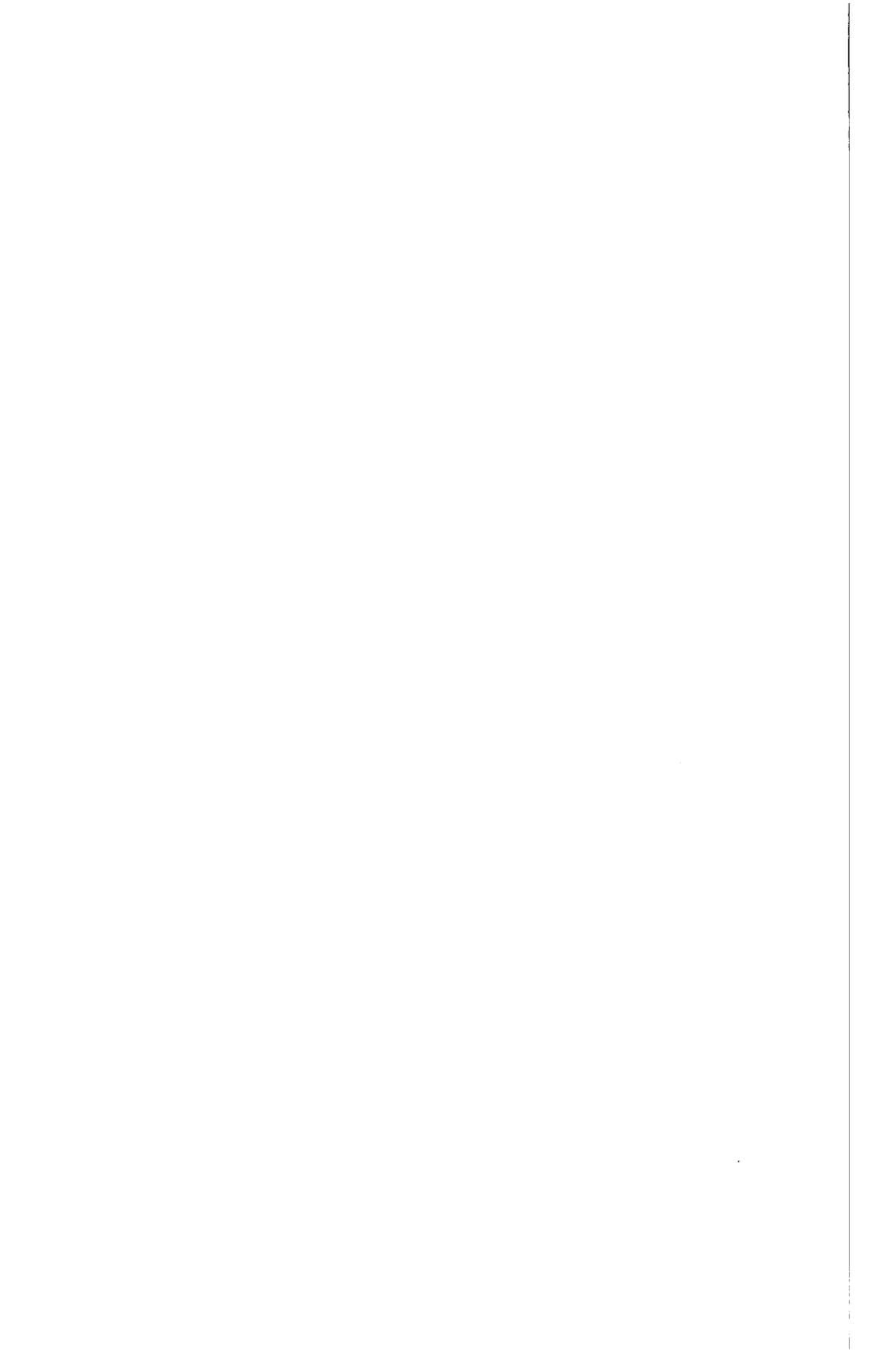
## REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

1. ARELLANO, JOSE PABLO. 1983. "Liberalización e intervención en el mercado de capitales" Colección Estudios CIEPLAN, N° 11.
2. ————— 1984. "La difícil salida al problema del endeudamiento interno" Colección Estudios CIEPLAN, N° 13.
3. CEPAL. 1990. "Una estimación de la magnitud de la pobreza en Chile 1987", mimeo, CEPAL.
4. COX, MAXIMILIANO; NIÑO DE ZEPEDA, ALBERTO y ROJAS, ALVARO. 1990. "Política Agraria en Chile: del crecimiento excluyente al desarrollo equitativo", CEDRA, Santiago.
5. ECHEÑIQUE, JORGE y ROLANDO, NELSON. 1989. "La pequeña agricultura" Agraria, Santiago.
6. EYZAGUIRRE, NICOLAS. 1988. "La deuda interna chilena 1975-1985", en C. Massad y R. Zahler (eds) Deuda interna y estabilidad financiera, GEL, Buenos Aires.
7. EYZAGUIRRE, NICOLAS y LARRAÑAGA, OSVALDO. 1990. "Macroeconomía de las operaciones cuasifiscales en Chile", Documento de Investigación, ILADES-Georgetown University, N° 31.
8. FONTAINE, JUAN ANDRES. 1987. "The Chilean Economy in the Eighties: Adjustment and Recovery", mimeo, Banco Central de Chile.
9. FRENCH-DAVIS, RICARDO y MARFAN, MANUEL. 1988. "Selective policies under a structural foreign exchange shortage" Journal of Development Economics, 29.
10. GOMEZ, SERGIO y ECHEÑIQUE, JORGE. 1988. "La agricultura chilena. Las dos caras de la modernización", FLACSO y Agraria, Santiago.
11. HAGGARD, STEPHEN y KAUFMAN, ROBERT. 1989. "The politics of stabilization and structural adjustment" en J. Sachs (ed) Developing Country Debt and the World Economy, University of Chicago Press.

12. HAINDL, ERIK y WEBER, CARL. 1987. "Impacto redistributivo del gasto social", Serie de Investigación, Universidad de Chile.
13. HAINDL, ERIK, BUDINICH, EMA e IRARRAZAVAL, IGNACIO. 1989. "Gasto social efectivo: un instrumento que asegura la superación definitiva de la pobreza crítica". ODEPLAN y Universidad de Chile, Santiago.
14. HELD, GUNTHER. 1989. "Regulación y supervisión de la banca en la experiencia de liberalización financiera en Chile (1974-1988)", mimeo, CEPAL.
15. JADRESIC, ESTEBAN. 1989. "Salarios reales en Chile: 1960-1988", mimeo, CIEPLAN.
16. JARVIS, LOWELL. 1985. "Chilean Agriculture under Military Rule: From Reform to Reaction, 1973-1980". Institute of International Studies, University of California, Berkeley.
17. LARRAIN, FELIPE. 1987. "Public Sector in a Highly Indebted Country: The Constrasting Chilean Experience, 1970-85", mimeo, World Bank.
18. LARRAÑAGA, OSVALDO. 1990. "El déficit del sector público y la política fiscal en Chile 1978-87", Serie de Política Fiscal, N° 4 CEPAL-PNUD.
19. LARRAÑAGA, OSVALDO y MARSHALL, JORGE. 1990. "Ajuste macroeconómico y finanzas públicas. Chile 1982-89", Serie de Política Fiscal, N° 6, CEPAL-PNUD.
20. MELLER, PATRICIO. 1990. "Revisión del proceso de ajuste chileno en la década del 80". Colección Estudios CIEPLAN N° 30.
21. MUÑOZ, OSCAR y ORTEGA, EMILIANO. 1990. "La agricultura chilena y la política económica, 1974-88". Notas Técnicas CIEPLAN, N° 98.
22. ORTEGA, EMILIANO. 1987. "Transformaciones agrarias y campesinado. De la participación a la exclusión, CIEPLAN, Santiago.

23. RODRIGUEZ, JORGE. 1985. "La distribución del ingreso y el gasto social en Chile 1983", ILADES, Santiago.
24. ROSENDE, FRANCISCO. 1987. "Ajuste con crecimiento: el caso chileno", Documento de Investigación, N° 32, Banco central.
25. SANFUENTES, ANDRES. 1987. "Efectos de las políticas macroeconómicas de ajuste sobre el sector agropecuario y forestal chileno". Mimeo, CEPAL-FAO.
26. SELOWSKY, MARCELO. 1989. "Preconditions necessary for the recovery of Latin America's growth". Mimeo, World Bank.
27. VALDES, ALBERTO, MUCHNIK, EUGENIA y HURTADO, HERNAN. 1989. "Trade, Exchange Rate, and Agriculture Pricing Policies in Chile", World Bank Comparative Studies, Washington, D.C.
28. VARGAS, VERONICA. 1982. "Salarios agrícolas en Chile en el período 1975-1981: Estudios de casos". Monografía sobre empleo, PREALC-OIT.
29. WORLD BANK. 1990. World Development Report.

## **ANEXO ESTADISTICO**



Cuadro N° A.1

## PONDERADORES PRODUCCION CAMPESINA

	Participación dentro de campesinos (%)			Campesinos como % del total	
	valle riego	secano centro	secano sur	1976	1986
<b>CULTIVOS</b>					
Trigo	37.0	16.0	46.0	27.0	22.0
Avena	3.0	22.0	75.0	32.0	20.0
Cebada	6.0	0.0	94.0	13.0	33.0
Centeno	0.0	0.0	100.0	31.0	7.0
Arroz	86.0	14.0	5.0	26.0	13.0
Maíz	65.0	35.0	0.0	56.0	13.0
Poroto	92.0	3.0	5.0	66.0	32.0
Lenteja	9.0	58.0	33.0	53.0	53.0
Garbanzo	14.0	86.0	0.0	37.0	37.0
Arvejas	0.0	5.0	95.0	69.0	68.0
Papa	25.0	3.0	72.0	59.0	59.0
Maravilla	68.0	32.0	0.0	28.0	14.0
Raps	0.0	0.0	100.0	7.0	10.0
Remolacha	86.0	9.0	5.0	36.0	32.0
<b>PECUARIOS</b>					
Bovinos	2.0	12.0	86.0	26.0	26.0
Porcinos	14.0	16.0	70.0	35.0	35.0
Ovinos	3.0	15.0	82.0	19.0	19.0
Aves	30.0	22.0	50.0	22.0	22.0
Huevos	30.0	22.0	70.0	23.0	23.0
Leche	15.0	15.0	17.0	17.0	
Lana	3.0	15.0	82.0	24.0	24.0
<b>HORTALIZAS</b>	70.0	7.0	23.0	64.0	64.0
<b>FRUTAS</b>	85.0	5.0	10.0	28.0	22.0
<b>VIÑEDOS</b>	36.0	64.0	0.0	34.0	34.0

Fuente: Echeñique y Rolando (1989) y Cox *et al.*; (1990)

Cuadro N° A-2

## INGRESOS CAMPESINOS SEGUN GEOGRAFIA

---

	Valle Central	Secano Centro	Secano Sur
1980	100.0	100.0	100.0
1981	109.6	87.6	86.5
1982	85.7	58.8	75.7
1983	80.1	57.3	75.1
1984	97.4	75.1	85.6
1985	100.4	76.5	88.4
1986	116.2	94.6	110.4
1987	118.7	93.5	115.7
1988	101.0	74.1	108.7
1989	105.4	76.8	125.7

---

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro N° A-3

## POBLACION Y FUERZA DE TRABAJO RURAL

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Población (miles)	2497	2483	2469	2456	2442	2428	2414	2401	2389	2378
Fuerza de Trabajo (miles)	784	763	756	754	751	785	752	779	802	784
Agricultura (% F. de T.)	61.3	67.5	68.1	66.2	69.0	67.1	65.6	71.0	69.6	66.3
Campeños (% agro)1/	42.4	41.6	39.6	33.2	34.9	34.2	33.6	34.3	36.2	36.1
Asalariados (% agro)	36.8	37.1	40.1	43.4	42.1	44.4	45.4	44.4	42.0	41.9

Nota: 1/ Campeños estimados como trabajadores por cuenta propia. Expresado como porcentaje de la fuerza de trabajo agrícola rural.

Fuente: Universidad de Chile. Encuestas de Ocupación y Desocupación.

Cuadro N° A-4

## ESTIMACIONES ECONOMETRICAS: CULTIVOS PROTEGIDOS

Variable depend.	Constante	Tipo de cambio	Precio rezagado	Rendimientos	Uso de insumos	Tasa de interés	Rho	D.W.	R. Corregido
Precio	1.6 (2.3)	0.56 (3.4)					0.42 (1.8)	1.72	0.93
Producción	-6.1 (7.0)		0.83 (5.6)	1.62 (8.6)				1.85	0.93
Rendimien	2.85 (10.1)				0.52 (9.3)	-0.4 (9.3)		1.45	0.99

Nota: Variables en logs. y tipo de cambio rezagado un período.

Cuadro N° A-5

## ESTIMACIONES ECONOMETRICAS: CULTIVOS NO PROTEGIDOS

Variable depend.	Constante	Producción	Precio rezagado	Ingreso Nacional	Uso de insumos	Rho	D. W.	R. Corregido
Precio	3.12 (1.5)	-0.70 (2.8)		0.71 (2.1)			2.1	0.45
Producción	3.71 (7.4)		0.31 (2.6)			0.46 (1.8)	1.92	0.96
Rendimien	3.93 (9.3)				0.25 (2.9)		1.93	0.88

Nota: Variables en logs.

Cuadro N° A-6

## ESTIMACIONES ECONOMETRICAS: PECUARIOS

Variable depend.	Constante	Producción	Ingreso Nacional	Precio rezagado	Tendencia	Rho	D. W.	R. Corregido
Precio	3.49 (2.3)	-0.81 (2.2)	0.84 (2.3)			0.79 (4.9)	1.45	0.98
Producción	2.67 (3.2)			0.41 (2.3)	0.04 (4.9)	0.55 (2.3)	1.2	0.96

Nota: Variables en logs excepto tasa de interés.

Cuadro N° A-7

## ESTIMACIONES ECONOMETRICAS: HORTALIZAS

Variable depend.	Constante	Producción	Precio rezagado	Rho	D. W.	R. corregido
Precios	7.78 (2.5)	-0.68 (1.1)		0.27 (1.2)	1.88	0.8
Producción	4.62 (6.9)		0.14 (1.2)		1.42	0.89

Nota: variables en logs.

Cuadro N° A-8

## ESTIMACIONES ECONOMETRICAS: FRUTA EXPORTACION

Variable depend.	Constante	Tipo de cambio	Dummy (88-89)	Superf. sembr.	Tasa de interés	Rho	D. W.	R. Corregido
Precio	1.91 (2.6)	0.59 (4.8)	-0.64 (7.7)				2.16	0.73
Produc.	4.37 (63.4)			2.37 (17.7)			1.87	0.95
Superf. Sembr.	3.23 (3.7)	0.40 (2.3)			-0.34 (5.4)		1.22	0.84

Nota: Variables en logs excepto tasa de interés.

Cuadro N° A-9

## ESTIMACIONES ECONOMETRICAS: FRUTA CONSUMO INTERNO

Variable dependiente	Constante	Precio fruta x	Superficie sembrada	Rho	D. W.	R. corregido
Precio	6.87 (2.8)	-0.56 (2.4)		0.45 (1.8)	1.43	0.88
Producción	4.43 (79.8)		1.2 (19.2)		1.95	0.98

Nota: Variables en logs.

Cuadro N° A-10

## ESTIMACIONES ECONOMETRICAS: EMPLEO AGRICOLA

Variable depend.	Constante	Tipo de cambio	PGB agrícola	Salario mínimo	Salario formal	Rho	D. W.	R. Corregido
Empleo total	4.22 (11.4)		0.45 (5.8)				1.88	0.72
Empl. asalar.	2.98 (2.3)		0.69 (3.6)	-0.18 (1.5)			2.22	0.84
Empl. asalar.	3.85 (4.1)		0.59 (4.2)		-0.31 (3.1)		1.84	0.91
Salario formal	6.02 (6.9)	-0.58 (3.2)				0.44 (1.9)	1.72	0.91

Nota: Variables en logs excepto tasa de interés.

Cuadro N° A-11

ESTIMACIONES ECONOMETRICAS: FERTILIZANTES

Variable depend.	Constante	Tipo de cambio	PGB agrícola	Rho	D. W.	R. Corregido
Consumo	-7.4 (6.4)		2.15 (6.2)	0.25 (1.1)	1.81	0.76
Precio	2.08 (3.4)	0.42 (3.6)			1.76	0.57

Nota: Variables en logs.

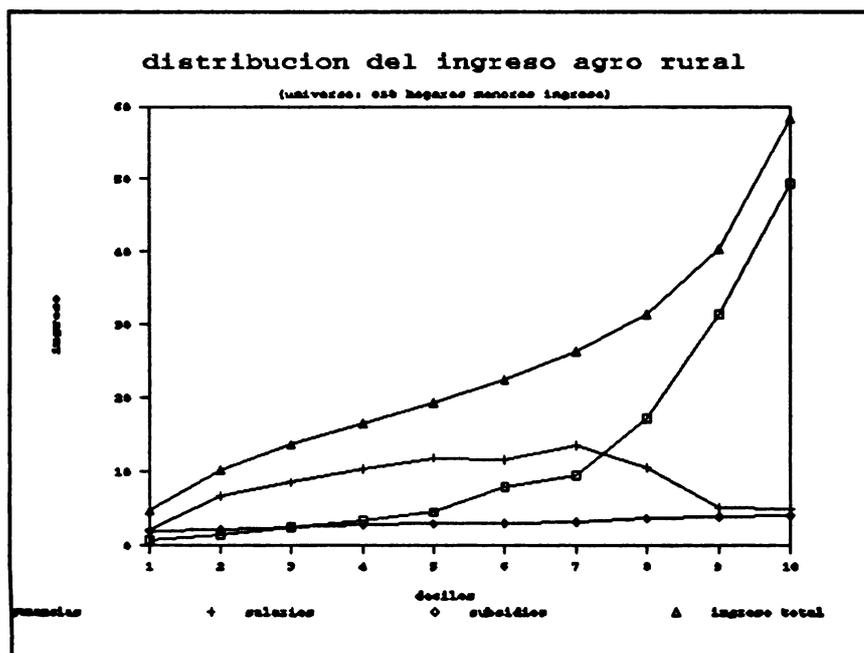


FIGURA N° 1



## **CAPITULO VII**

# **9 POLITICA MACROECONOMICA Y SECTORIAL, SUS REFORMAS Y LA POBREZA RURAL EN MEXICO**

**Jaime Arturo Matus Gardea** ✓  
**Dixia Dania Vega Valdivia**



## INTRODUCCION

En 1982 la economía mexicana afronta grandes problemas, entre los cuales se pueden señalar: el desequilibrio del aparato productivo, la insuficiencia de ahorro interno, la escasez de divisas y la desigualdad en los beneficios del desarrollo. Las medidas de estabilización y la reacción de la economía en los siguientes años no lograron restablecer el orden económico. Los impactos del exterior continuaban presentes, interpretados por los precios internacionales del petróleo, a la baja, y las tasas de interés internacionales, a la alza.

Lo anterior motivó que se percibiera la crisis económica como un problema de ajuste estructural y no, como uno de estabilización. De tal forma que la política macroeconómica y administrativa se orientó a generar un cambio estructural en la economía mexicana, en la forma y grado de la participación del gobierno en ella. Las políticas moderadas establecidas, conjuntamente, con el Banco Internacional de Reconstrucción y Desarrollo (Banco Mundial), vía préstamos sectoriales, frenaron las tendencias más negativas de la economía.

Esta etapa crítica de la economía se da en un entorno distributivo, definido por una profunda desigualdad del ingreso y una proporción considerable de la población caracterizada como pobre. La población pobre y la de elevados niveles de pobreza se localiza en el sector rural. Existe alguna evidencia empírica de que durante los años ochentas las reformas de política económica disminuyeron los apoyos al sector agrícola y redujeron las tasas salariales medias. Esto se vertió en menores niveles de bienestar de la población, en general, y de la población rural, en particular. Estos aspectos de contenido social, en cierta forma, condicionan la dirección y viabilidad de la toma de decisiones de política económica, así como la rapidez con que ciertos cambios de política se hacen efectivos.

La premisa básica del estudio es que, la información respecto de los efectos de las medidas de política sobre grupos poblacionales específicos, puede coadyuvar en asegurar que se materialicen los efectos deseados de los programas de reforma sobre el crecimiento y la equidad.

## REFORMAS DE POLITICA MACROECONOMICA Y SECTORIAL Y SU EFECTO SOBRE LA POBREZA RURAL 1980-1990

### Panorama general de la economía y resultados de las reformas

En el período 1954-1971 la estrategia de política económica fue la de sustitución de importaciones, que incluía un esquema de licencias de importación como instrumento para controlar las importaciones<sup>1/</sup>. A esta estrategia de política se le denominó de Crecimiento con Estabilidad y se basaba en financiar el déficit público vía ahorro voluntario y financiamiento externo. El tipo de cambio se fijó a partir de 1954, en 12.5 pesos/dólar lo que trajo como resultado una persistente sobrevaluación que fluctuó entre 10 y 25%<sup>2/</sup>,<sup>3/</sup>.

Los resultados de esta política fueron: discriminación en contra del uso de mano de obra y del sector exportador, especialmente del sector agrícola, que fue el principal proveedor de divisas en ese período<sup>4/</sup>. Su participación fue de alrededor del 50% en las exportaciones totales. La disminución del precio del capital relativo al de la mano de obra en el sector manufacturero<sup>5/</sup> tuvo fuertes implicaciones para el ingreso de los trabajadores en el sector agrícola<sup>6/</sup>. La

---

<sup>1/</sup> Villarreal P., R. (1974) "El desequilibrio externo en el crecimiento económico de México: su naturaleza y mecanismo de ajuste óptimo; devaluación, estabilización y liberalización". El Trimestre Económico, Vol. 41, México, pp. 775-809.

<sup>2/</sup> Villarreal P., R. (1976). "El desequilibrio externo en la industrialización de México (1929-1975): un enfoque estructuralista".

<sup>3/</sup> Bueno Z., G. (1974). La paridad del poder adquisitivo y las elasticidades de importación y exportación de México.

<sup>4/</sup> Matus G., J. A. (1981). Trade policy and some aspects of the distribution of income in agriculture: Mexico.

<sup>5/</sup> Villarreal, 1976. *op. cit.*

<sup>6/</sup> Reynolds, C. W. (1979). Labor market projections for the United States and Mexico and current migration controversies.

tasa de crecimiento promedio anual del PIB fue de 6.7% y las variaciones anuales de los precios fueron menores al 3%<sup>71</sup> en el período 1957 a 1970.

El período 1971-1980, en donde se ubica la crisis de 1976, se caracteriza por establecer una política de ampliación del gasto público, con la finalidad de aumentar la demanda agregada, para así reactivar la producción y generar un mayor volumen de empleos.

En el primer período 1971-1976 los resultados de esta política fueron: crecimiento de la oferta monetaria, a la par del surgimiento de la inflación y aumento de la deuda externa en forma considerable.

Para agosto de 1976, la situación de la economía mexicana fue de un estancamiento inflacionario, por lo que el gobierno estableció medidas correctivas con respecto del gasto público para reducir los incrementos de precios y restablecer la confianza del sector privado. Al mismo tiempo decidió modificar la paridad del peso con respecto del dólar que había prevalecido desde 1954. En octubre de ese mismo año se establece un Programa de Estabilización Económica entre el gobierno de México y el Fondo Monetario Internacional.

Las medidas de este programa fueron: disposición de una reducción general del gasto público en términos reales; incremento en las inversiones petroleras; creación de un programa de reforma administrativa que intenta racionalizar y mejorar la eficiencia del sector público y; control rígido en las negociaciones salariales (incrementos del 10% anual). Se instaura una política monetaria de expansión restringida, combinada con la flotación del peso. Se plantea que el sector privado modere sus incrementos de precios; a la vez que se desregularizan del control de precios, algunos de los productos bajo este régimen.

El resultado a corto plazo (1977-1978) de este programa fue: una disminución de la inflación (ver cuadro N° 1); los salarios mínimos aumentaron en términos nominales; el déficit público se redujo en 1977 y subió en 1978; el Producto Interno Bruto y la oferta monetaria aumentaron en 1978.

Los incrementos internacionales del precio del petróleo, en esos años, crean una reactivación de la inversión privada y una ampliación de las fuentes

---

<sup>71</sup> Solís, L. (1978). Desarrollo estabilizador: objetivos y resultados.

de crédito del exterior. Aumenta el déficit de la cuenta corriente, y se da una depreciación del peso *vis a vis* el dólar norteamericano. La tasa de inflación, en 1980, vuelve a alcanzar niveles similares a los de 1977.

En el período 1980-1982 se relajan las políticas de importaciones para tratar de controlar la inflación. Los resultados fueron: un fuerte déficit en la cuenta corriente; un gasto público expansionario; incremento en la deuda pública externa; una elevada tasa de inflación, lo que suscitó una sobrevaluación creciente del peso.

En 1981, se da un incremento de las tasas de interés, conjuntamente con una caída del precio del petróleo en el mercado internacional. En consecuencia, la balanza de pagos fue deficitaria, al reducirse la entrada de divisas al país, la desconfianza de los particulares nuevamente aumentó y se aceleró la fuga de capitales.

En febrero de 1982 se devalúa el peso y se anuncia un Programa de Estabilización, basado en medidas restrictivas del gasto público y de contracción monetaria. En agosto de este mismo año, se plantea una moratoria del principal de la deuda externa de parte del gobierno mexicano, la cual no fue aceptada por la banca internacional.

El primero de septiembre de 1982, el gobierno decreta la nacionalización de la banca y un régimen de control de cambios dual, como medida inmediata para contener la salida de reservas por parte de los particulares. En 1982 aumenta considerablemente el desbalance en la cuenta de capitales debido al extraordinario incremento de la deuda externa.

La situación económica de México y, el costo político de los programas de crecimiento con inflación, indicaban una reorientación de las políticas macroeconómicas y comerciales. El Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 (PND) del gobierno mexicano establece una estrategia con base en dos líneas de acción: una de reordenación económica y otra de cambio estructural<sup>2/</sup>.

Se establece una política de tres tipos de cambio: el *libre*; el *controlado*, para las importaciones y; el *especial*, para el pago de la deuda externa. Bajo

---

<sup>2/</sup> Secretaría de Programación y Presupuesto (1983), Programa Nacional de Desarrollo.

estas circunstancias, se autoriza a fin de año un alza en los salarios mínimos del 25 %, menor que la inflación acumulada en el mes de diciembre.

El PND establece una estrategia de política integral para el medio rural, que queda plasmada en el Programa Nacional de Desarrollo Rural Integral (PRONADRI). Se pretende lograr el mejoramiento de los niveles de bienestar con base en aumentos de la productividad de la mano de obra, partiendo de que los mayores grupos poblacionales con niveles de bienestar bajo se encuentran en las zonas rurales.

El Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE), restablece el permiso de importaciones previas y se reducen los aranceles a fracciones que comprenden insumos para la planta industrial. Más tarde, se libera del permiso de importaciones a las refacciones industriales.

Como resultado del PIRE, se logran reestructuraciones parciales de la deuda externa, disminuyéndose así, los pagos a realizar durante 1983 y 1984; disminuye la inflación; hay un saldo positivo de la balanza comercial; la oferta monetaria se contrae y se reduce el financiamiento externo; el PIB agrícola sube un 2%. En contraste, el PIB total cae en 4% y las importaciones agropecuarias suben 69%. En julio de 1984 se da una depreciación del peso en términos reales.

Durante el primer semestre de 1986, la caída del precio del petróleo originó una reducción en el ingreso de divisas; incremento en la tasa de inflación y una devaluación del peso. Las políticas fiscal y monetaria fueron altamente restrictivas. Se aumentó el desliz del tipo de cambio y se redujeron los subsidios al consumo de alimentos básicos, con lo que se pretendía eliminar algunas de las causas del crecimiento de los precios.

En junio de 1986, el gobierno ve la necesidad de establecer una nueva negociación de la deuda, a la vez, fija una nueva orientación de política económica en sustitución del Programa de Reordenación Económica (PIRE). Se crea así, el Programa de Aliento y Crecimiento (PAC).

En el PAC se toman las siguientes medidas de política: el gasto programable se reduce en función a los programas no prioritarios; se apoyan los programas alimentarios y se reorientan y reducen los subsidios a la cadena alimentaria; se dispone la desincorporación de las empresas no estratégicas; y, se fomentan las exportaciones no petroleras.

Los resultados fueron una caída de la actividad económica y del salario real. En septiembre, México participa en el Acuerdo General sobre Comercio y Tarifas (GATT). El resultado del funcionamiento de la economía, en el período 1982-1987, se puede observar en la magnitud de los indicadores económicos del cuadro N° 14.

El proceso inflacionario de los años 1986 y 1987 se acompañó por una devaluación acelerada del tipo de cambio, que generó una gran incertidumbre en los mercados financieros y una considerable liquidez monetaria, lo que desaceleró el ritmo del crecimiento de la producción.

El 19 de octubre de 1987 ocurre el desplome de las bolsas de valores en varios países, incluyendo a México, lo que trajo como consecuencia un nuevo aumento en la demanda por divisas. El Banco de México decide retirarse del mercado de divisas el 19 de noviembre, lo que ocasionó un repunte del tipo de cambio de casi el 31 %<sup>9/</sup>.

El 15 de diciembre de 1987 se firma el Pacto de Solidaridad Económica (PSE) cuyo objetivo era el de abatir rápidamente la inflación. El PSE se inicia con un incremento de precios y servicios del sector público; un incremento salarial en diciembre y otro en enero y, un incremento de los precios de los productos básicos. También, la ampliación y ejecución más rápida del programa de desincorporación de empresas públicas; disminución del gasto programable del gobierno; reducción de los subsidios de dudosa justificación social y económica; profundización del proceso de sustitución de permisos previos a la importación por aranceles; reducción del arancel máximo de 40 a 20%, el tipo de cambio controlado aumenta 22% y se establecen políticas crediticias restrictivas en la banca comercial y en la de desarrollo, salvo en los casos de los sectores agropecuario y de mediana y pequeña industria.

El PSE se ratifica cuatro veces más y es prorrogado hasta el 31 de diciembre de 1988. Los resultados de este programa se pueden observar en los cuadros Nos. 1 y 14.

El primero de diciembre, se establece el Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico (PECE), concertado para el período enero-julio de 1989. La prioridad es volver a crecer. Se establecen negociaciones con los

---

<sup>9/</sup> Banco de México (1988). La política económica y la evolución de la economía en 1987.

acreedores para reducir el pago anual de la deuda, como porcentaje del PIB; y, se mantiene el esfuerzo de saneamiento de las finanzas públicas.

EL PECE plantea una política orientada a reducir la tasa de crecimiento de los precios. Como instrumento para atacar la pobreza, se crea el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), cuya estrategia se basa en proyectos de inversión recuperables tanto en el campo como en la ciudad.

En abril de 1989 el gobierno establece un acuerdo con el FMI para obtener un financiamiento externo adecuado y oportuno, por medio del Servicio de Financiamiento Ampliado.

El 18 de junio de 1989 se prorroga el PECE hasta el 31 de marzo de 1990. El 4 de febrero de 1990 se firma el acuerdo de renegociación de la deuda externa con el que se reduce el saldo de la deuda y se genera, en el tiempo, un perfil de vencimiento de la misma, que refleja una disminución de las transferencias netas de recursos al exterior.

En mayo se extiende la concertación del PECE hasta el 31 de enero de 1991. El deslizamiento del peso se ajusta a razón de 80 centavos diarios en promedio, desde el 28 de mayo, y se plantean incrementos de precios de algunos energéticos que serán absorbidos por el sector empresarial. En este mismo mes se restablece el régimen mixto de banca y crédito y se inicia el proceso de desincorporación de la banca, que había sido nacionalizada el 1 de septiembre de 1988. En agosto se inician las negociaciones formales de un acuerdo trilateral de libre comercio entre México, Estados Unidos y Canadá.

## **POBREZA RURAL Y EL SECTOR AGRICOLA**

### **Distribución de la tierra y estructura de la producción**

El censo agropecuario más reciente, reportado en México, corresponde a 1970. Con base en las boletas del censo, la Comisión Económica para la América Latina (CEPAL), realizó una tipología de productores agrícolas para México.

La tipología usada por CEPAL comprende 11 categorías. Cada categoría la aplica a dos subsectores (privado y ejidal). El grupo de interés para el análisis de la pobreza es el formado por el estrato de campesinos que comprende 4 categorías.

Al interior del grupo campesino existen diferencias respecto del tamaño de la unidad productiva medida por la superficie arable. El campesino ejidatario controla 12 hectáreas por unidad y el campesino privado 2.8. En contraste, los empresarios privados detentan 141 hectáreas por unidad.

Con la finalidad de poder comparar los valores de la producción por tipo de productor, CEPAL dividió cada uno de estos valores por el salario mínimo rural anual (SMRA), dando como resultado que los productores campesinos, denominados de infrasubsistencia, no generan un valor de la producción agrícola igual al requerido para sustentar a una familia. Existen 1.5 millones de unidades de producción con esta característica. Sólo el 9% del total de las unidades de infrasubsistencia supera el valor equivalente a un SMRA.

Lo anterior indica que el 55.7% de los productores mexicanos requiere de 0.65 SMRA de ingresos de fuentes extras, para llegar a satisfacer los requerimientos de sustentación de una familia<sup>10</sup>. Por otra parte, el grupo pobre de los pobres, lo constituyen el 29.1% de los productores que reciben 0.1 SMRA o menos, en este grupo está el 43% de las unidades de infrasubsistencia.

Con respecto del valor del producto total por persona ocupada, éste es mayor en todos los tipos de unidades de producción privadas, con respecto de las ejidales. Esto puede deberse a que en el sector empresarial, los privados dominan una mayor cantidad de tierra, de mejor calidad y tienen mayor disponibilidad de capital por persona ocupada.

Para 1980, de la superficie bajo cultivo (24 millones de hectáreas): el 72% es de mal temporal; 12% es de buen temporal; y 16% es de riego<sup>11</sup>.

Al analizar la estructura de la producción agrícola, la CEPAL reporta que el 66.2% de los productores, siembra maíz y el 72.7% de la superficie dedicada a este cultivo corresponde a las unidades campesinas. El ciclo en el que principalmente se da la producción de maíz, en México, es el de primavera-verano. Con respecto de la tecnología, la más extendida es la de temporal, con semilla criolla y sin fertilizantes, en ella se concentra el mayor número de

---

<sup>10</sup> CEPAL (1985). Economía campesina y agricultura empresarial (tipología de productores del agro mexicano).

<sup>11</sup> *Ibidem.*

predios (68%), la mayor superficie (62%) y sólo el 40.6% de la producción (datos para 1975<sup>12/</sup>). Estas unidades agrícolas aportan el menor porcentaje de la oferta comercial, ya que destinan gran parte de su producto al autoconsumo.

La baja densidad económica (ingreso bruto por hectárea) del maíz, se refleja en que, a pesar de que usa el 53% de la tierra, sólo genera el 30% del valor agrícola total reportado por el Censo.

La clasificación de productores que realizó la CEPAL, muestra que en México, la pobreza rural tiene un fuerte componente estructural, relacionado con la posesión o dominio del factor productivo tierra. Ciertamente, con un extendido minifundismo en tierras de baja calidad, implica que los productores agrícolas campesinos y sus familias deben complementar su ingreso con otras actividades, seguramente la gran mayoría como jornaleros.

### Efectos de la políticas macroeconómicas sobre el sector agrícola

Durante 1950 y 1972, la tasa de crecimiento promedio real del sector agrícola fue del 6%. La sobrevaluación del peso que la política macroeconómica estimuló, en este período, así como la política de precios de productos agrícolas y bienes alimenticios, dieron como resultado que, los precios agrícolas en relación con los industriales, fueran perdiendo poder adquisitivo. Estos precios desfavorables al sector agrícola favorecieron al sector industrial y a los consumidores urbanos<sup>13/</sup>.

En el período 1972-1981 la agricultura creció al 3.7%, menor que el crecimiento de la demanda, lo que generó la necesidad de importaciones de productos alimenticios y de forrajes. A pesar de las políticas de aliento hacia ese sector, las rigideces estructurales respecto de la tenencia de la tierra<sup>14/</sup>, aunado a una política macroeconómica negativa para las exportaciones de México, generan un deterioro relativo del sector agrícola.

---

<sup>12/</sup> Lerda, F. O. (1986). Agricultura, campesinos y transferencias de valor (mitos fisiocráticos del Siglo XX).

<sup>13/</sup> Matus, J.; Vega, D.D. (1991). Impactos de corto plazo de los programas de ajuste macroeconómicos y sectoriales sobre la pobreza rural en México.

<sup>14/</sup> Reyes H. G.G., J. (1983). Política macroeconómica y bienestar en México.

Con la finalidad de revertir las tendencias negativas del sector agrícola, el gobierno estableció, en 1979, un programa de apoyo directo a la producción, financiado con los ingresos del petróleo y con deuda externa e interna. Las políticas correspondientes consistieron en: incrementos de los precios rurales de los productos básicos -el sector pasó a ser receptor de recursos vía diferenciales de precios-, decrementos de los precios de los fertilizantes y las semillas, expansión del crédito subsidiado, mantenimiento de los precios al consumidor y un mayor gasto público en servicios al sector.

Las reformas de políticas en los ochentas se reflejan en el grado de apoyo y estímulo que el gobierno orienta hacia los productores agrícolas. Las políticas sectoriales se caracterizan por reducciones en la inversión, en los montos de créditos y de los subsidios, así como un rezago en el crecimiento de los precios de garantía.

El efecto de los ajustes de política económica de 1985, se refleja en el rezago del índice de precios de garantía con respecto del índice de precios de las materias primas consumidas por la agricultura y, en otros índices de precios al productor (de bienes públicos, de bienes controlados por los pactos y de bienes no controlados). Esta situación de rezago implicaría una reorientación de recursos movibles hacia otras actividades agrícolas fuera del sector.

Ante el agravamiento de la actividad productiva y los niveles de ingresos, correspondientes a la gran mayoría de los productores agrícolas, el gobierno responde con el Programa Nacional de Modernización del Campo, para el período 1990-1994. Los dos objetivos principales son: incrementar la producción y la productividad en el campo y elevar el nivel de vida de la familia rural. La estrategia de modernización del campo implica la reactivación económica del sector agrícola en un entorno de economía abierta, y se complementa con el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), orientado a atacar la pobreza extrema.

Bajo estas condiciones, las políticas macroeconómicas se han reflejado en tasas de cambio real subvaluadas, tasas de interés reales positivas, pero a la baja, y una inflación acumulada anual a la baja. Es importante analizar dos políticas sectoriales que han tenido un mayor efecto sobre el sector agrícola y un programa que tiene como objetivo, contrarrestar los efectos negativos de las políticas macro y sectoriales sobre la pobreza rural.

Las políticas sectoriales corresponden a la de financiamiento y a la comercial; el programa es el PRONASOL. Con la finalidad de hacer más eficientes los subsidios, vía el financiamiento de la banca de desarrollo (gubernamental), se definieron tres grandes grupos de productores: productores de zonas marginales; productores con potencial productivo; y productores que actúan dentro de la agricultura comercial. Con base en esta clasificación la banca de desarrollo depuró su cartera de clientes.

Así, la banca de desarrollo sólo da apoyo crediticio a aquellos productores de bajos ingresos con potencial productivo. Los productores que ya presentan eficiencia y rentabilidad competitiva son transferidos de la banca de desarrollo a la banca comercial. Y, PRONASOL, concederá créditos a los productores de zonas marginadas, con bajo potencial productivo, vinculando el otorgamiento de recursos a un proceso de conversión productiva. Esto último con la finalidad de que, en el mediano plazo, estos productores pasen a la categoría de productores con potencial productivo.

Una implicación directa de esta estrategia financiera, es reconocer que alrededor de 2.5 millones de hectáreas, financiadas por la banca de desarrollo, no eran capaces de generar una producción tal que retribuyera la inversión realizada<sup>15/</sup>. En otras palabras, esta población rural estaba recibiendo una transferencia económica, cuyo objetivo era aliviar su condición de marginalidad, vía un instrumento de apoyo a la producción. Indudablemente, esto originó fugas de los recursos destinados a la *producción*. Bajo el esquema de PRONASOL se reconoce que el *crédito* es una transferencia directa al productor pero, al acompañarlo de asistencia técnica, se generan las posibilidades de una activación económica productiva.

Lo anterior requiere que se identifique a este tipo de productor y, por lo tanto, el agregado de pobres rurales en el sector agrícola se *individualiza*. De esta forma, se generan condiciones para que el PRONASOL dé apoyo a los grupos poblacionales pobres, e *identifique* a quiénes debe atender en materia de alimentación, salud, educación y abasto. En otras palabras, PRONASOL, al dar apoyo a la producción, *declara oficialmente* a un jefe de familia, como pobre y, por lo tanto, *elegible* para los apoyos directos del bienestar.

---

<sup>15/</sup> De la Mora Gómez, Jaime. (1990). La Banca de Desarrollo en la modernización del campo.

La política comercial contempla, desde 1985, la apertura a la competencia internacional que se acelera fuertemente en 1989-90, con la liberalización de permisos previos a la importación de varios productos agrícolas (arroz, sorgo y soya), a la vez, salen del régimen de precios de garantía, nueve de los doce productos que había hasta 1988. El maíz, frijol, trigo y cebada continúan bajo el régimen de permiso previo a la importación y, sólo el maíz y el frijol, continúan bajo el régimen de precios de garantía.

Esta política preferencial para el maíz le genera, en términos relativos, una ventaja interna respecto de otros productos. Es posible que los productores recibirán precios superiores a los internacionales, equivalentes en los puntos de consumo, pero no necesariamente las personas que consuman tortilla, producida con grano comercializado por la Compañía Nacional de Subsistencias (CONASUPO), pagarán el precio real de este producto. Es decir, aún con los últimos incrementos en los precios de venta de maíz de CONASUPO, y el consiguiente aumento del precio de la tortilla al consumidor, existe una transferencia económica hacia los consumidores. Esto es así porque la CONASUPO aún cubre parte de los costos de almacenamiento, transporte y financieros.

Lo anterior implica que los productores agrícolas deficitarios de maíz, en particular los campesinos de infrasubsistencia, confrontarán precios crecientes de este grano en el mercado. De ahí que esta política de apoyo diferencial a los productores de maíz, requiera de un programa complementario de abasto, en las zonas rurales marginales.

La liberalización de las importaciones de sorgo, soya y arroz, y el retiro de la CONASUPO de la comercialización, motivó que los precios internos estuviesen por arriba de sus equivalentes internacionales. Esto originó que los industriales, procesadores de dichos productos, no adquirieran la totalidad de las cosechas. Por tanto, la CONASUPO tuvo que comprar parte de estos granos.

El hecho de que CONASUPO estuviera subsidiando el proceso de almacenamiento y comercialización, implica ahora, que la agroindustria absorba estos costos y, como resultado, propondrá aumentos en los precios de sus productos terminados (alimentos balanceados y pasta de soya para animales, aceite comestible y arroz pulido). Sin embargo, dada la vigencia del pacto de crecimiento con estabilidad (PECE), que retiene el crecimiento de precios de los productos controlados, no sería racional de parte del industrial, absorber esos costos, cuando tiene la oportunidad de importar la materia prima, en función de

los precios relativos domésticos con respecto de los internacionales. Situación que ha propiciado una caída de la producción interna de estos productos.

Esto implica que la desregulación de los productos del régimen de permisos previos y de precios de garantía, requiere de apoyos gubernamentales, para el fortalecimiento de la participación privada en el proceso de comercialización interna. Dado que se establecieron aranceles a la importación de los productos señalados, entonces, debe definirse en qué magnitud, se pretende motivar una eficiencia en la asignación de recursos internos, para así fijar el grado de protección arancelaria adecuada.

Este proceso de asignación económica de los recursos, puede ejemplificarse con el caso del sorgo en el estado de Tamaulipas. El incremento de áreas sorgueras se da, en parte, en sustitución de tierras de uso ganadero. Al no ser, ahora, rentable la producción de sorgo en esas tierras, se espera que vuelvan a usarse en la ganadería bovina. Esto ocurrirá siempre y cuando dicha actividad resulte rentable. La rentabilidad se ve afectada negativamente, cada vez que el gobierno autoriza la importación de carne de res, para cubrir déficit internos y regular el crecimiento de precios de este producto.

Una manera de comparar la situación de los pobres agrícolas con el sector de los no-agrícolas, es a través de los salarios mínimos generales y los de la industria manufacturera. Por tanto, se calcula un índice de estos dos tipos de salarios (base 1980) para el período 1980-1988, y se compara con la rentabilidad bruta de los productores de maíz y frijol, que corresponde como grupo a los productores rurales en niveles de pobreza y pobreza extrema, en relación con otros grupos poblacionales rurales.

Se obtiene como resultado que, a partir del establecimiento de los pactos (1985), el salario mínimo general cae más rápidamente que el salario de la industria manufacturera. Lo cual implica que, los grupos asalariados urbanos que no pertenecen a ella, tienen un nivel de ingreso por fuente salarial, menor, tanto en términos absolutos como relativos, en el período de comparación. Dado que el salario mínimo de 1988 cayó en 46% respecto de 1980, la posición relativa del grupo campesino en el tiempo, es más favorable (en términos de ingreso bruto por hectárea), que la de los asalariados no calificados. Sin embargo, los niveles de pobreza de los campesinos siguen siendo críticos.

Un análisis reciente sobre los niveles de ingreso y de consumo de diversos grupos poblacionales en México, concluye que<sup>16/</sup> una política de austeridad ocasiona un efecto negativo en los ingresos totales de los campesinos, por tanto, sus ingresos per cápita disminuirán. Por otra parte, el consumo de calorías de los campesinos, aumenta a una tasa promedio anual menor al 1%, lo cual implica que, los niveles nutricionales, no aumentan de manera significativa y, finalmente, un menor ingreso per cápita significa, en general, un menor nivel de bienestar para este grupo que ya está en una situación de pobreza<sup>17/</sup>, <sup>18/</sup> y <sup>19/</sup>.

### Efectos microeconómicos de las reformas de política sobre el pobre rural: algunas evidencias empíricas

Las encuestas de ingresos y gastos de los hogares realizadas en México, indican que, desde los cincuentas hasta finales de los sesentas, hay una mayor concentración del ingreso, entre las familias de los grupos de ingresos más altos, con respecto de las familias de los grupos de menores ingresos.

Los resultados de la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares 1983-1984<sup>20/</sup> muestran que, a nivel nacional, los hogares ubicados en los deciles I y II, tienen ingresos menores al costo de la canasta básica y, por tanto, no alcanzan a cubrir sus necesidades básicas mínimas. En relación con la canasta alimentaria *superbásica*<sup>21/</sup>, que fija la línea de la pobreza extrema, en las zonas urbanas y a nivel nacional, cubre la totalidad del costo de esta canasta. En cambio, en las zonas rurales, el primer decil no cubre el costo de esta canasta, por tanto, el 10% de los hogares rurales se encuentra en situación

---

<sup>16/</sup> Adelman, I. y Taylor, J. E. (1990). Changing comparative advantage in food and agriculture: lessons from Mexico.

<sup>17/</sup> CEPAL (1985) *op.cit.*

<sup>18/</sup> Lerda, F. O. *op.cit.*

<sup>19/</sup> Reyes H. G.G., J., *op.cit.*

<sup>20/</sup> PRONASOL (1990). El combate a la pobreza: lineamientos programáticos.

<sup>21/</sup> Matus, J. Vega, D.D. (1991). *op.cit.*

de pobreza extrema. Estos hogares presentan los mayores porcentajes del gasto en alimentos, con respecto del gasto per cápita total. La elevada proporción que gastan en alimentos los sectores de bajos ingresos, es el reflejo de su pobreza, la que los obliga a destinar una gran parte de su ingreso al consumo que, generalmente, se encuentra en niveles de subsistencia.

Con respecto de la salud, la acción del gobierno ha sido la de mejorar las condiciones sanitarias y llevar los servicios médicos y asistenciales a distintas regiones del país. En México, en términos generales, el derecho a la salud se ha concentrado en los grupos organizados de obreros y empleados, y conforme el trabajador está mejor remunerado, parece haber una mayor cantidad de servicios disponibles<sup>22/</sup>. Así, la población de menores recursos presenta, en general, las mayores carencias de salud y necesidades de atención médica.

En relación con la educación, no obstante el derecho que se tiene a ella, el 20% de la población mexicana no tiene instrucción y, de este porcentaje, casi el 57% vive en zonas rurales. Sólo el 4% de la población nacional tiene estudios de enseñanza superior terminados, lo que pudiera estar indicando que la eficiencia terminal del sistema educativo es muy baja. En las zonas rurales -y particularmente en las comunidades dispersas- la eficiencia terminal es dramáticamente baja. En las escuelas indígenas y en los cursos comunitarios descendió del 18%, en 1979, al 10% en 1986<sup>23/</sup>.

En las zonas rurales las personas *sin instrucción* o con *primaria incompleta* representan más del 80% de la población rural y, su distribución por deciles de hogares, no muestra diferencias significativas<sup>24/</sup>. México se caracteriza por un bajo índice de escolaridad y existen desigualdades en el acceso a los servicios educativos entre las distintas regiones del país.

En relación con los ingresos monetarios, si se comparan las medias de los ingresos monetarios medios rurales, con respecto de los promedios nacionales, se observa que los rurales son menores a los nacionales. En

---

<sup>22/</sup> INEGI (1989). Encuesta nacional de ingresos y gastos de los hogares. 2<sup>o</sup> Trimestre de 1984. Instituto Nacional de Estadística e Informática.

<sup>23/</sup> *Ibidem.*

<sup>24/</sup> PRONASOL (1990). *op.cit.*

contraste, los ingresos promedios urbanos son entre un 4 y hasta un 60% mayores que los promedios nacionales<sup>25/</sup>.

Los trabajadores pobres, urbanos y rurales, además de carecer de capacitación para el trabajo, no cuentan con organizaciones que defiendan y promuevan sus intereses. De ahí que no tienen, en general, la protección de la seguridad social, ni de otros beneficios (vivienda, tiendas sindicales, etc). Por otra parte, los trabajadores en condición de pobreza y pobreza extrema constituyen una enorme reserva de fuerza de trabajo, marginalmente ocupados, que además mantienen el nivel general de salarios relativamente bajo<sup>26/</sup>.

### CONCLUSIONES, IMPLICACIONES DE POLITICA Y NECESIDADES DE INVESTIGACION

La expansión de la economía mexicana en los setentas, se basó en una política de incremento del gasto y la inversión pública, con la intención de aumentar la absorción de mano de obra en empleos productivos. Esta estrategia no logró la ampliación de la base productiva a un ritmo tal que pudiese compensar los egresos fiscales con la recaudación tributaria. De ahí que se produjera un creciente déficit gubernamental, aunado a tasas crecientes de inflación.

La crisis petrolera internacional, con los precios crecientes del petróleo por una parte, ayudó a mantener esta estrategia, al generar una fuente importante de ingresos para el sector público y, por la otra, creó una fuerte interdependencia de la economía doméstica con la internacional, vía las exportaciones petroleras y los crecientes empréstitos internacionales. Al descender los precios del petróleo y, consecuentemente, la baja captación de divisas del sector público, se generó una incapacidad de pago del servicio de la deuda, motivando el cierre del flujo de préstamos internacionales para México.

Los programas de estabilización de los setentas se disponen de manera más persistente en 1982. Las condiciones internas y externas, aunadas a la imposibilidad real de ordenar las finanzas gubernamentales, originaron que, en 1985, se fijara un paquete de políticas partiendo de la premisa de que, los

---

<sup>25/</sup> *Ibidem.*

<sup>26/</sup> *Ibidem.*

programas de estabilización, no corregían los problemas estructurales de la economía mexicana.

Las reformas de política de ajuste estructural reforzaron las políticas contraccionistas iniciadas a principios de los ochentas. Aún así, las fluctuaciones entre el equilibrio de producción y los precios se siguieron presentando hasta finales de esta década. En 1989-1990 se observa una estabilización de la economía y un repunte de la actividad económica. Los efectos sobre el sector agrícola se reflejan en un crecimiento del producto interno bruto agrícola hasta 1985 y, de ahí en adelante, éste toma una tendencia decreciente.

En general, el sector agrícola en los ochentas confrontó una reducción de inversiones, créditos y subsidios. Los precios de los principales productos (sujetos a precios de garantía) se rezagan respecto de los precios de sus materias primas y de otros precios al productor. Este rezago se amplía a partir de 1985-1986, lo que se traduce en un decremento de las disponibilidades domésticas per cápita de algunos productos y, en un incremento de las importaciones, tanto absolutas como relativas, a las disponibilidades internas.

Las encuestas nacionales de ingreso-gasto de los setentas y de 1984, reportan que los hogares con menores niveles de ingresos monetarios y no monetarios, se encuentran localizados en las zonas rurales. Al definir una línea de pobreza basada en la capacidad de adquirir una canasta básica de satisfactores, se determina que, en 1984, el 20% de los hogares se clasifican como pobres. En ese año, el 32.5% de la población total se localiza en el sector rural.

Usando el criterio anterior, la encuesta revela que el 40% de los hogares rurales son clasificados como pobres. De los cuales, un 10% no tiene ingresos suficientes para cubrir el costo de una canasta básica alimentaria, por lo que se les caracteriza como de pobreza extrema. Lo que implica que, en 1984, hubo 12 millones de personas pobres. De ellos, 9 millones viven en áreas rurales, y 1.8 millones viven en una situación de pobreza extrema.

La principal fuente de ingresos de la población rural pobre son los *negocios agrícolas*. De ahí que los efectos de las reformas de política, vía los apoyos al campo y los precios relativos, los afecten directamente. Con base en la información censal agropecuaria, la CEPAL determinó que el 86.6% de ellos tenían bajos niveles de ingresos (grupo de campesinos). Dentro del grupo de campesinos se encuentran aquéllos en que la producción agrícola no les permite

reproducir su fuerza de trabajo (campesinos de infrasubsistencia). Este grupo constituye el 55.7% de todos los productores agrícolas.

El 59% de los productores agrícolas de México, produce maíz como cultivo principal. Los grupos campesinos rebasan ese porcentaje, por lo que se puede concluir que el comportamiento de los precios y la productividad de este cultivo determinará, en gran medida, el flujo de ingresos de los productores agrícolas y, en particular, el de este grupo. Otro cultivo importante en los grupos campesinos lo constituye el frijol.

Los ingresos brutos por hectárea (rentabilidad bruta) del maíz y del frijol caen de 1980 a 1988. Los del trigo y el sorgo, producidos por agricultores comerciales (o empresariales), aumentan ligeramente en este período. Los productos exportables, como lo son el jitomate y la fresa, experimentan rentabilidades brutas fuertemente crecientes. Los indicadores de rentabilidad del maíz y el frijol señalan un aumento en los niveles de pobreza de las zonas rurales.

La concentración de los grupos pobres en las zonas rurales y la de éstos en la actividad agrícola, en formas de producción campesina, indican que los efectos de las políticas macroeconómicas y sectoriales sobre los pobres rurales deben contemplarse desde el punto de vista de la producción de maíz y frijol. Es evidente que otra fuente de ingresos de la población rural pobre, es el trabajo asalariado. Si éste se da principalmente en el sector agrícola, entonces, la rentabilidad de todo tipo de producto afectará el nivel de ingresos de la población rural pobre.

Los salarios mínimos generales reales cayeron fuertemente de 1981 a 1988. Esta caída fue seguida por la tasa de salarios del sector manufacturero, aunque con menos intensidad, de 1984-85 a 1988. Esto nos indica que es muy probable que los salarios reales en el sector rural también hayan caído, lo que se reflejaría en una mejora relativa para los productores empresariales, y en una situación negativa para los grupos campesinos que, en general, complementan sus ingresos vendiendo su fuerza de trabajo. Conceptualmente, se esperaría que los trabajadores agrícolas también hayan sufrido efectos negativos en este período.

En el mediano plazo (1990-1994) el gobierno se propuso la reactivación económica del sector agrícola, en un entorno de economía abierta, con el Programa Nacional de Modernización del Campo. Complementa la estrategia

de modernización con el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) orientado a atacar la pobreza extrema.

PRONASOL, al patrocinar la producción, *declara oficialmente* a un jefe de familia como pobre y por lo tanto *elegible* para los apoyos directos del bienestar. De ahí que parezca pertinente que, las instancias gubernamentales que atienden a los pobres rurales en México, se consoliden bajo la coordinación integrada del PRONASOL. Dado que las poblaciones rurales son dispersas, es conveniente que se aceleren y refuercen los procesos de desconcentración de las instancias que dan apoyos a este tipo de población.

La política comercial contempla desde 1985 la apertura a la competencia internacional. En 1989-90 con la liberalización de permisos previos a la importación de varios productos agrícolas (arroz, sorgo y soya), salen del régimen de precios de garantía nueve de los doce productos que había hasta 1988. El maíz y el frijol continúan bajo el régimen de precios de garantía.

Esta política preferencial para el maíz le genera, en términos relativos, una ventaja interna respecto de otros productos. Sin embargo, los productores agrícolas de maíz deficitario, en particular los campesinos de infrasubsistencia, confrontarán precios crecientes de este grano en el mercado. De ahí que esta política de apoyo diferencial a los productores de maíz, requiera de un programa complementario de abasto a las zonas rurales marginales.

La liberalización de las importaciones de sorgo, soya y arroz y el retiro de la CONASUPO de la comercialización, motivó que los precios internos estuviesen por arriba de los equivalentes internacionales. Esto implica que la desregulación de los productos del régimen de permisos previos y de precios de garantía requiere de apoyos gubernamentales para el fortalecimiento de la participación privada en el proceso de comercialización interna. Dado que se establecieron aranceles a la importación de los productos señalados, entonces, debe definirse en qué magnitud se pretende motivar una eficiencia en la asignación de recursos internos, para así fijar el grado de protección arancelaria adecuada.

Bajo este panorama, se requiere de una política congruente de liberalización del comercio exterior con la política de ajuste de precios internos. Asimismo, se requiere que la política de liberalización de productos agrícolas sea congruente con la de liberalización de insumos a la agricultura, dado que el

diferencial de costos de producción entre México y el extranjero no sólo depende de los niveles de productividad de la tierra.

Bajo un esquema integrado de inserción del sector agrícola al comercio internacional, puede esperarse una reasignación de recursos y factores de la producción que genere una reactivación de la economía. Es claro que la reasignación de recursos implica un mercado de la tierra, un mercado de transacciones y renta de este factor de la producción. La estructura agraria actual y las leyes vigentes requieren ser replanteadas, de tal forma que los usufructuarios de títulos de posesión ejidal puedan usar la tierra como un aporte de capital en la actividad productiva. Ya sea en la explotación individual, colectiva, o en asociación con otros agentes económicos no ejidales. De esta forma, se esperaría que los incrementos de productividad de la tierra se capitalicen en el valor comercial de la tierra, manifestados éstos en su incremento de aporte de capital o en el incremento de la renta directa que este bien comanda.

El minifundismo imperante en el sector rural implica que no a todos los pobres rurales se les pueda modificar su nivel de bienestar, vía programas productivos agrícolas, por lo cual la diversificación de servicios en el área rural, puede lograrse vía el apoyo de *microempresas* campesinas de servicios. De esta forma, se logra una reasignación del factor mano de obra subempleada o en franco desempleo, al generarse un proceso de escalamiento al dedicarse un cierto número de personas a actividades no productivas agrícolas.

Estas microempresas de servicios vienen a complementar las llamadas microempresas agroindustriales que, en diversas épocas, han contado con apoyos gubernamentales.

Es claro que las acciones del PRONASOL y otras que faciliten el ajuste de los recursos de la producción y del trabajo tendrán mayor viabilidad y éxito, si la economía no rural logra una reactivación. Dado que habría un incremento en la absorción laboral y una expansión en la demanda por productos agropecuarios, entre otros. Se espera que las lecciones del pasado logren que el gobierno mexicano y la comunidad financiera internacional no cometan los mismos excesos anteriores. De tal forma que la mayor interdependencia que tiene México con los mercados financieros y de bienes, se refleje en una mayor flexibilidad interna ante cambios exteriores.

Los análisis de los efectos de las políticas macroeconómicas sobre la pobreza rural requieren de información sobre la situación actual de los pobres rurales. Por tanto, es prioritario que se apoyen los procesos de captura, procesamiento y disponibilidad de dicha información.

Los ajustes en el medio rural entre la economía formal y la informal no están documentados, por lo que es difícil establecer conclusiones firmes sobre el estado actual de los grupos poblacionales aquí caracterizados como pobres rurales. Esta misma situación se presenta con respecto del empleo rural no agrícola.

Bajo las circunstancias actuales es factible mejorar el conocimiento de los efectos de las reformas de política económica sobre los grupos poblacionales rurales, por medio de un análisis que comprenda la actividad agropecuaria a nivel de entidad federativa (estado), desagregando la producción agrícola por régimen de humedad. Tal estudio puede complementarse con uno que contemple la captura de información muestral a nivel empresa, sobre su estructura tecnológica y su correspondiente estructura de costos.

Esta información, aunada a la relativa de precios y tarifas en conjunción con los costos comerciales y sociales de transporte y la referente a los esquemas tributarios, permite hacer análisis de transferencias económicas a diferentes grupos de productores agrícolas. Dichos análisis coadyuvarían a la toma de decisiones al sistematizar información relativa a la rentabilidad privada y social de la actividad agrícola de un estado. De tal forma, se podría lograr una mayor precisión con respecto de los mecanismos por los cuales se transmiten los efectos macroeconómicos hacia la actividad agrícola. Con lo cual se lograría no sólo estimar los efectos sobre la pobreza rural, sino además, conocer mejor los efectos de las políticas económicas que pretenden alentar la actividad productiva agrícola.

## BIBLIOGRAFIA

1. ADELMAN, I y TAYLOR, J.E. 1990. Changing comparative advantage in food and agriculture: lessons from Mexico. Organisation for Economic Cooperation and Development, Paris.
2. BANCO DE MEXICO. 1988. "La política económica y la evolución de la economía en 1987". Comercio Exterior, Vol. 38, Num. 5, México, pp. 431-444.
3. BUENO Z., G. 1974. "La paridad del poder adquisitivo y las elasticidades de importación y exportación de México". El Trimestre Económico, Num. 162, México, pp. 313-325.
4. CEPAL. 1985. Economía campesina y agricultura empresarial (tipología de productores del agro mexicano). Siglo Veintiuno Editores, S. A. Segunda edición, México.
5. DE LA MORA GOMEZ, JAIME. 1990. "La Banca de Desarrollo en la Modernización del Campo". Comercio Exterior, Vol. 40, Núm. 10, México, pp. 943-952.
6. INEGI. 1989. Encuesta nacional de ingresos y gastos de los hogares. 2° Trimestre de 1984. Instituto Nacional de Estadística e Informática, México.
7. LERDA, F. O. 1986. "Agricultura, campesinos y transferencias de valor (mitos fisiocráticos del siglo XX)". Problemas del Desarrollo, Revista Latinoamericana de Economía, Num. 64-65, México, pp. 189-246.
8. MATUS G., J. A. 1981. Trade policy and some aspects of the distribution of income in agriculture: Mexico. Tesis doctoral, Universidad de Purdue, Indiana, EUA.
9. MATUS, J., VEGA, D.D. 1991. Impactos de corto plazo de los programas de ajuste macroeconómicos y sectoriales sobre la pobreza rural en México. Instituto Interamericano de Cooperación Agrícola (IICA), Centro de Economía, Colegio de Postgraduados. México, Junio 1991.

- 
10. PRONASOL. 1990. El combate a la pobreza: lineamientos programáticos. Consejo consultivo del Programa Nacional de Solidaridad, México.
  11. REYES H. G. G., J. 1983. Política macroeconómica y bienestar en México. Fondo de Cultura Económica, México.
  12. REYNOLDS, C. W. 1979. "Labor market projections for the United States and Mexico and current migration controversies". Food Research Institute Studies, Vol. XVII, Num.2.
  13. SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO. 1983. Programa Nacional de Desarrollo. Mayo, México.
  14. SOLIS, L. 1978. "Desarrollo estabilizador: objetivos y resultados" en Memoria. Seminario internacional sobre la problemática actual: caso de México. México, pp. 87-91.
  15. VILLARREAL P., R. 1974. "El desequilibrio externo en el crecimiento económico de México: su naturaleza y mecanismo de ajuste óptimo; devaluación, estabilización y liberalización". El Trimestre Económico, Vol. 41, México, pp. 775-809.
  16. ————— 1976. El desequilibrio externo en la industrialización de México (1929-1975): un enfoque estructuralista. Fondo de Cultura Económica. México.



## **ANEXO ESTADISTICO**



## Cuadro N° 1

MEXICO: CREDITO AL SECTOR AGROPECUARIO, 1980-1989  
(Miles de millones de pesos)

Años	Total	Sector agropecuario			
	Pesos Ctes.	Pesos 1980 <sup>/</sup>	Pesos Ctes.	Pesos 1980*	Partición %
1980	1313.9	1313.9	177.7	177.7	13.5
1981	2015.9	1566.4	218.5	169.8	10.8
1982	4479.9	1750.6	280.5	109.6	6.3
1983	6973.8	1507.5	427.0	92.3	6.1
1984	11056.4	1501.4	801.2	108.8	7.2
1985	20160.8	1672.1	1267.0	105.1	6.3
1986	45625.8	1839.2	1818.2	73.3	4.0
1987	115839.8	1801.7	3691.7	57.4	3.2
1988	136940.1	1404.4	8664.9	88.9	6.3
1989	180214.9	1544.1	14555.4	124.7	8.1

<sup>/</sup> Pesos constantes deflactados con el índice nacional de precios al consumidor.

Fuente: Banco de México, Informes Anuales. Mora, G. J. de la. La banca de desarrollo en la modernización del campo. Comercio Exterior, Vol. 40, Num.10 México, 1990.

## Cuadro N° 2

## MEXICO: TRANSFERENCIAS Y SUBSIDIOS

	PIB Agro- pecuario (1)	Subsidios a la producción (2)	2/1 (%)	Subsidios al consumo (4)	4/1
México <sup>*/</sup>					
1983	1392000	207357	14.9	224296	16.1
1984	2535000	305616	12.1	385014	15.2
1985	4307000	452287	10.5	332059	7.7
1986	7466000	805876	10.7	292587	4.0
1987	17964000	1466153	8.2	20746	0.1
U.S.A. <sup>**/</sup>	681000	25800	37.8		

<sup>\*/</sup> Millones de pesos.

<sup>\*\*/</sup> Millones de dólares.

Fuente: Secretaría Técnica del Gabinete Agropecuario, México, junio de 1987, y Economic Report of the President, Washington, 1987.  
Salinas de G., R. El campo mexicano ante el reto de la modernización. Comercio Exterior, Vol. 40, Num. 9, México, 1990.

Cuadro N° 3

MEXICO: INVERSION PUBLICA TOTAL Y AGROPECUARIA  
(Millones de pesos de 1980)

Años	Total 1	Agrope- cuaría 2	2/1 (%)	Agrícola 3	3/1 (%)
1980	485736	90961	18.7	64189	13.2
1981	595370	71497	12.0	40725	6.8
1982	494846	51784	10.5	27027	5.5
1983	346142	31544	9.1	18287	5.3
1984	354542	35995	10.2	17434	4.9
1985	307787	28311	9.2	21312	6.9
1986	279015	22372	8.0	18358	6.6
1987	248771	17652	7.1		
1988	232672	13988	6.0		

\* Tomados de Gordillo de Anda, cuadro 12. Comercio Exterior, Vol. 40 Num. 9, México, pp. 811.

Fuente: SARH, Estadísticas básicas 1960-1986 para la planeación del desarrollo rural integral: sector agropecuario y forestal, México, 1988, tomo II. Salinas de G., R. El campo mexicano ante el reto de la modernización. Comercio Exterior, Vol. 40, Num. 9, México, 1990.

Cuadro N° 4

MEXICO: EVOLUCION DE LAS SUPERFICIES COSECHADAS,  
POR GRUPOS DE CULTIVOS EN RIEGO Y TEMPORAL (Porcentajes)

Régimen de humedad	1946- 1948	1964- 1966	1976- 1978	1983- 1985
Distrito de riego	704.0	2058.0	2754.0	5231.0
Granos básicos	56.7	52.2	43.4	42.3
Oleaginosas	2.3	5.7	15.5	11.2
Forrajes	0.4	10.5	18.5	15.8
Algodón	33.4	22.4	9.3	4.9
Otros cultivos	7.2	9.2	13.3	25.8
Total	100.0	100.0	100.0	100.0
Temporal	5942.0	12858.0	12389.0	14304.0
Granos básicos	74.7	76.6	67.8	59.7
Oleaginosas	3.5	3.3	4.6	3.7
Forrajes	0.8	2.2	8.5	8.4
Algodón	2.0	2.4	0.6	0.1
Otros cultivos	19.0	15.5	18.5	28.1
Total	100.0	100.0	100.0	100.0
Total hectáreas	6646.0	14916.0	15143.0	19535.0
Riego	10.6	13.8	18.1	26.7
Temporal	89.4	86.2	81.9	73.3
Total	100.0	100.0	100.0	100.0

Nota: Básicos: arroz, frijol, maíz y trigo. Otros cereales: avena, cebada maltera. Oleaginosas: soya, cártamo, algodón, ajonjolí, copra, cacahuete y linaza. Hortalizas y tubérculos: jitomate, garbanzo, chile, papa, melón, sandía y cebolla. Frutales: naranja, limón, uva, manzana, plátano y durazno. No-alimentos: sorgo, algodón, alfalfa y tabaco.

Fuente: Calculado por la Subdirección de Proyectos Prioritarios de la Dirección General de Normatividad Agrícola, con datos oficiales de la SARH, 1988. Aceves, El agua en la agricultura mexicana. Comercio Exterior, Vo. 38. Num.7. México, 1988.

Cuadro N° 5

MEXICO: ESTRUCTURA DE LA PRODUCCION DE MAIZ  
 POR GRUPOS DE TECNOLOGIA<sup>1/</sup> (Primavera-Verano, 1975)

Tecnología	Predios (%)	Superficie (%)	Rendimiento (kg/ha)	Producción (%)	Autoconsumo (%)	Ventas (%)
I	39.4	39.4	540	19.7	79	8.8
II	28.2	22.5	1000	20.9	69	13.7
III	21.1	16.9	1349	21.1	49	22.8
IV	8.5	18.3	1733	29.4	32	42.4
V	2.8	2.8	3375	8.8	34	12.3
Total	100.0	100.0	1079	100.0	33	100.0
Cifras absolutas	6159176 (has)		6643840 (tn)		3137344 (tn)	

<sup>1/</sup> Grupos de tecnología:

- I: Temporal, yunta, bajo uso de insumos y servicios.
- II: Temporal, yunta, medio uso de insumos y servicios.
- III: Temporal, yunta, alto uso de insumos y servicios.
- IV: Temporal, maquinaria, alto uso de insumos y servicios.
- V: Riego, maquinaria, alto uso de insumos y servicios.

Fuente: Elaborado con datos de SARH-DGEA, Econotecnia Agrícola, Vol. 1, Núm. 2, México, Feb. 1977.

Lerda, Agricultura, Campesinos y Transferencias de valor. Problemas del Desarrollo.

Cuadro N° 6

MEXICO: COSTOS DE PRODUCCION Y RENTABILIDAD DEL MAIZ  
 POR TECNOLOGIA EMPLEADA (Primavera-Verano, 1977)

Tecnología usada	Superficie (%)	Rendimiento (tn/ha)	Producción (%)	Costo		Ganancia <sup>1/</sup>		Sobre Costo (%)
				Por hectárea (\$/ha)	Por tonelada (\$/tn)	Por hectárea (\$/ha)	Por tonelada (\$/tn)	
TCF	8.3	1.290	8.8	4719	3658	-1059	-821	-22.4
TMF	16.4	1.500	20.1	4267	2845	-12	-8	-0.3
TMS	5.8	1.207	5.7	2862	2371	562	466	19.6
TCS	67.4	1.071	58.6	2516	2349	522	488	20.8
GMF	2.4	3.475	6.9	6983	2009	2876	828	41.2
Total <sup>2/</sup>	100.0	1.226	100.0	3116	2541	362	296	11.6

<sup>1/</sup> La ganancia fue calculada con base en el precio medio rural, de 2,837 para 1977. En la fuente original se utiliza un precio de \$2,900, con lo que las ganancias serían levemente mayores.

<sup>2/</sup> Los totales rendimientos, costos y ganancias son promedios ponderados. La superficie total considerada fue de 6,372 miles de ha. y la producción total de 7,811.4 miles de toneladas.

Fuente: Lerda, Problemas del Desarrollo. Las siglas de tecnología significan: T: tierra de temporal; G: riego por gravedad; C: semilla criolla; M: semilla mejorada; S: sin fertilizante; F: con fertilizante.

Cuadro N° 7. SUPERFICIE ARABLE Y VALOR DE LA PRODUCCION TOTAL, POR TIPO DE TENENCIA  
(salarios mínimos rurales) SMRA

Tipo de Productor	TIPO DE TENENCIA														
	TOTAL					EJIDAL					PRIVADO				
	No. de Productor	Miles Has. equivalente temporal %	Valor Miles de Promedio SMRA (SMRA)	No. de Productor	Miles Has. equivalente temporal %	Valor Miles de Promedio SMRA (SMRA)	No. de Productor	Miles Has. equivalente temporal %	Valor Miles de Promedio SMRA (SMRA)	No. de Productor	Miles Has. equivalente temporal %	Valor Miles de Promedio SMRA (SMRA)			
Total	2557070	22291.9	5464.7	2.1	1763933	11610.5	2582.3	1.5	793137	11610.5	2882.4	3.6			
	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0			
Campesinos	86.6	56.8	41.4		86.9	72.3	57.7		85.9	40.0	26.8				
Infrasubst.	55.7	10.8	11.7	0.4	52.3	14.5	16.2	0.4	63.2	6.7	7.6	0.4			
Subsistencia	16.2	11.1	9.4	1.2	19.0	17.3	15.4	1.2	10.0	4.5	4.1	1.5			
Estacionarios	6.5	7.4	5.6	1.8	7.5	11.3	9.1	1.8	4.3	3.2	2.4	2.1			
Excedentarios	8.2	27.5	14.7	3.8	8.1	29.2	17.0	3.1	8.4	25.6	12.7	5.5			
Productores															
Transicionales	11.6	22.4	25.6	4.7	12.2	24.3	34.0	4.1	10.3	20.3	18.1	6.4			
Empresarios	1.8	20.8	33.0		0.9	3.4	8.3		3.8	39.7	55.1				
Pequeños	1.1	7.2	9.3	17.4	0.8	2.9	6.6	12.1	1.9	11.8	11.7	22.5			
Medianos	0.4	5.0	6.4	36.2	0.1	0.4	1.4	16.2	0.9	10.0	10.9	42.5			
Grandes	0.3	8.6	17.3	112.1	-	0.1	0.3	10.2	1.0	17.9	32.5	121.9			

Fuente: CEPAL, sobre la base de un procesamiento de V censos agrícola-ganadero y ejidal. 1970.  
CEPAL, Economía Campesina y Agricultura Empresarial (tipología de productores del agro mexicano). 1985.

Cuadro N° 8  
 MEXICO: SUPERFICIE TOTAL Y PROMEDIO SEMBRADO CON MAIZ, POR TIPO DE TENENCIA (hectáreas)

Tipo de Productor	TIPO DE TENENCIA														
	TOTAL					EJIDAL					PRIVADO				
	Produc- tores (%)	Superficie Total	Miles	%	Super- ficie media	Produc- tores (%)	Superficie Total	Miles	%	Super- ficie media	Produc- tores (%)	Superficie Total	Miles	%	Super- ficie media
Total	58.9	4018.6	100.0	100.0	2.7	58.7	2460.7	100.0	100.0	2.4	59.4	1557.9	100.0	100.0	3.3
Campeñinos															
Infrasubsist.	64.4	1166.7	29.0	33.9	1.3	64.1	833.4	33.9	33.9	1.4	64.9	333.3	21.4	21.4	1.0
Subsistencia	60.2	750.6	18.7	24.5	3.0	60.8	602.4	24.5	24.5	3.0	57.9	148.2	9.5	9.5	3.2
Estacionarios	57.1	375.1	9.3	11.6	4.0	57.9	286.7	11.6	11.6	3.8	53.9	88.4	5.7	5.7	4.8
Excedentarios	47.9	670.5	16.7	14.1	6.7	49.6	346.5	14.1	14.1	4.9	44.2	324.0	20.8	20.8	11.0
Productores transicionales	44.4	769.3	19.2	15.0	5.8	41.0	369.7	15.0	15.0	4.2	53.3	899.6	25.6	25.6	9.1
Empresarios															
Pequeños	29.4	153.3	3.8	0.7	17.9	23.3	16.6	0.7	0.7	5.0	35.2	136.7	8.8	8.8	26.0
Medianos	28.8	71.0	1.8	0.1	25.4	31.7	3.4	0.1	0.1	4.7	27.9	67.6	4.3	4.3	32.7
Grandes	23.3	62.1	1.5	0.1	31.7	48.4	2.0	0.1	0.1	5.6	20.9	60.1	3.9	3.9	37.4

Fuente: CEPAL, sobre la base de un procesamiento de V censos agrícola-ganadero y ejidal, 1970.

Nota: No se incluye maíz intercalado como cultivo principal o secundario, ni maíz mejorado o híbrido.

Cuadro N° 9

## INGRESO Y COSTO EN LA PRODUCCION DE MAIZ, CICLO PRIMAVERA-VERANO, 1987

Tipo de agricultura (Ha.)	Superficie media por productor (Ha.)	Rendimiento (ton/Ha)	Producción por agricultor (ton)	Ingresos <sup>1/</sup> (miles)	Costos <sup>2/</sup> (miles)	Ingreso neto <sup>3/</sup> (miles)	Ingreso en dólares
Temporal							
Menos de 5	2.1	1.6	3.4	823.2	513.50	309.39	220.08
Más de 100	288.0	1.6	460.8	112896	70464.61	42431.00	30183.00
Riego							
Menos de 5	2.0	2.9	5.8	1421	857.49	563.51	400.84
Más de 100	150.0	2.9	435.8	106575	64311.71	42263.30	30061.00

<sup>1/</sup> Moneda nacional. Considera el precio de garantía vigente para el período correspondiente de 245000 pesos por tonelada.

<sup>2/</sup> Pesos mexicanos. Datos de la Encuesta Nacional de Costos, Coeficientes y Rendimientos de la Producción Agrícola.

<sup>3/</sup> Al tipo de cambio medio anual de 1987 calculado por el Banco de México: 1,405.01 pesos por dólar.

Fuente: INEGI, VI Censos agrícola, ganadero y ejidal 1981. Resumen general, SPP, México, cuadro 16, p. 277; SARH, Encuesta Nacional de Costos, Coeficientes Técnicos y Rendimientos, México, 1987 y Banco de México, Indicadores Económicos 1988, México, 1989. Salinas, Raúl. El campo mexicano ante el reto a la modernización; en Comercio Exterior, Vol. 40. Num. 9. México, 1990.

**Cuadro N° 10**  
**MEXICO: COMUNIDADES QUE CUENTAN CON SERVICIOS**  
**INSTITUCIONALES DE SALUD. 1989**

No. Servicio	Comunidades	Porcentaje
1	101	58.4
2	27	15.6
3-4	8	4.6
0	37	21.4
<b>Total</b>	<b>173</b>	<b>100.0</b>

Fuente: Encuesta Nacional de Alimentación en el Medio Rural, 1989. Instituto Nacional de Nutrición "Salvador Zubiran", México, 1990.

**Cuadro N° 11**  
**MEXICO: ESTABLECIMIENTOS EDUCATIVOS DE LAS COMUNIDADES RURALES**  
**SEGUN PERIODO DE INTRODUCCION**

Tipo de escuela	Antes de 1979		Después de 1979		Sin el servicio	
	N°	%	N°	%	N°	%
Preescolar	45	26.2	99	57.6	28	16.3
Primaria	139	80.8	7	4.1	26	15.1
Secundaria	21	12.2	54	31.4	97	56.4
Técnica	5	2.9	7	4.1	160	93.0
Bachillerato	3	1.7	10	5.8	159	92.4

Fuente: Encuesta Nacional de Alimentación en el Medio Rural, 1989. Instituto Nacional de Nutrición "Salvador Zubiran", México, 1990.

Cuadro N° 12. ALIMENTOS DE LA CANASTA SUPERBÁSICA MAS FRECUENTEMENTE CONSUMIDOS POR ZONAS NUTRICIONALES ENCUESTA NACIONAL DE ALIMENTACION EN EL MEDIO RURAL, 1989. (Porcentaje de la población que consume)

Producto	Zona 1	Zona 2	Zona 3	Zona 4	Zona 5	Zona 6	Zona 7	Zona 8	Zona 9	Zona 10
	Frontera Norte	Península B. Calif.	Noroeste	Norte	Norte Centro	Noreste	Pacífico Norte	Centro Norte	Occidente	Centro Bajío
Aceite vegetal	46.4	41.8	49.8	30.9	82	84.5	44.6	38.6	35.5	51
Arroz	27	32.6	20.2	23.9	26.1	30.6	20.3	25.5	21.9	19.8
Azúcar	50.4	48.9	69.7	68.1	58.9	64.2	66.7	60	74.3	71.1
Carne de cerdo							7	7.5	10.7	
Carne de res	37	28.3	31	9.1	28.6	20.3	22.4	5.8	21.1	12
Frijol	75.3	69.8	88.3	93.5	83.5	72	79.8	89.5	83.5	74.3
Frutas		*	*	*	*	*	*	*	*	*
Galletas								11.7	10.5	
Harina de trigo	24.3	13.8	19.3		15	4.3				6.6
Huevo	75.3	50.2	77.1	71.2	74	65.9	52.4	45.3	35.7	33.5
Leche	54.5	34.8	33.7	30.9	35.7	42.7	60.5	42.5	70.4	44.7
Manteca cerdo	47.9	56.3	65.2	70.5	19.1	5.2	51.2	51.9	59.4	36.3
Pan blanco				10.2	12.5	3.4	15.8	9.6	12.9	14.6
Papa	42.1	26.2	40.8	31.9	29	22	16.7	12.6	17.3	19
Pasta alimenticia	20.4	17.5	25.2	34	30.9	22	16	46.7	21.5	24.8
Pescado			5.9				12.1			
Sal molida										
Tortillas	47.9	54.2	56.6	90.2	85.3	81	75.5	89.5	95.8	82.7
Verduras y legumbres	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*

\* Indica que existe algún por ciento de la población que consume uno o más tipos de frutas, verduras y legumbres. Elaborado con los datos de la Encuesta Nacional de Alimentación en el Medio Rural del I.N.N.S.Z. 1990.

Producto	Zona 11 Huasteca Sierra	Zona 12 Altiplano Norte	Zona 13 Sur Oeste	Zona 14 Altiplano	Zona 15 Golfo Centro	Zona 16 Sur Mixte Canadá	Zona 17 Pacífico Sur	Zona 18 Golfo Sureste	Zona 19 Península Yucatán
Acete vegetal	57.2	77.6	53.2	34.4	66.7	49.7	60.1	68.4	24.8
Arroz	15.7	18.3	13.2	14.2	31.8	9.9	6.5	40.2	10.9
Azúcar	68.8	87.4	67.1	78.3	91.9	65.4	89.6	93.3	92.3
Carne de cerdo	6.7	6	13.6	6					16.2
Carne de res	5.9	16.8	13.6	5.9	16.7			17.7	
Frijol	75.9	55.3	67.8	73.7	82.6	73.9	83.1	58	67.7
Frutas	*	*		*	*		*	*	*
Galletas				4.5			6.1	11.3	18.4
Harina de trigo									
Huevo	33.8	40.8	40.7	34.2	47.6	36.2	28.7	40.2	68
Leche	6.7	40.7	30.2	16.4	41.1			9.1	13.7
Manteca de cerdo	35	12.4	30.3	64.6	31.8	16			61.9
Pan blanco	12.1	34	7.9	19.7	34.9	14.2	8.1	8.7	28
Papa	11.6	19.5	11.1	18	12.1	4.7	11.4	7	12
Pasta alimenticia	20.2	33.3	14.7	29.6	20.8	7.7	5.9	14.8	14.4
Pescado							11	9.9	
Sal molida									
Tortillas	80.4	88.9	73.1	98	89.2	75.5	96.6	87.3	93.9
Verduras y legumbres	*	*	*	*	*	*	*	*	*

\* Indica que existe algún por ciento de la población que consume uno o más tipos de frutas, verduras y legumbres.  
Fuente: Elaborado con los datos de la Encuesta Nacional de Alimentación en el Medio Rural del I.N.N.S.Z., 1990.

Cuadro N° 13. RENTABILIDAD BRUTA REAL POR CULTIVOS (1980=100) (Miles de pesos por hectárea)

AÑO	MAIZ	FRJOL	TRIGO	ARROZ	SORGO	SOYA	CARTAMO	AJONJOLI
1980	9.903	9.113	14.057	20.538	10.591	16.087	8.278	6.155
1981	9.150	7.969	13.635	19.241	10.586	15.667	5.229	5.358
1982	9.287	6.494	15.932	16.973	12.410	14.042	8.792	9.671
1983	10.044	5.743	15.895	18.425	10.952	16.156	5.005	8.660
1984	9.915	4.419	17.432	22.743	11.892	16.304	5.865	7.957
1985	9.445	7.735	15.388	21.151	11.696	16.226	5.635	7.253
1986	9.315	8.753	13.375	18.640	13.977	15.520	6.863	8.666
1987	9.721	6.850	15.205	20.394	12.703	19.922	4.355	5.078
1988	7.187	4.842	15.346	17.892	12.223	14.251	6.700	5.495

AÑO	ALGODON	CEBADA	JITOMATE	CAFE	CHILE	FRESA	CAÑA
1980	8.184	6.280	103.981	21.413	64.834	100.271	24.295
1981	7.457	6.305	121.302	20.411	96.867	207.167	25.024
1982	3.121	7.434	160.137	23.239	74.751	214.409	32.416
1983	5.424	8.838	159.507	18.752	76.824	84.357	35.829
1984	8.302	10.689	143.697	18.684	90.280	185.437	24.189
1985	7.503	8.930	119.685	34.814	67.536	309.545	29.172
1986	4.054	7.569	175.219	10.211	103.602	258.894	32.390
1987	5.527	7.203	182.723	5.033	103.723	309.822	33.676
1988	6.297	5.615	226.981	26.274	83.496	210.224	131.597

Fuente: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. SPP. Sistema Alimentario.

Cuadro N° 14. Indicadores Macroeconómicos de México (1980-1989)

CONCEPTO	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Índice precios (1980=100)										
Implicio del PIB	100	126	202.8	386.1	614.4	962.9	1678.2	4018.7	8189.8	9833.5
Al productor	100	125.5	197.7	394.1	644.8	1001.0	1796.7	4487.2	8783.7	9904.8
De gerencia	100	136.8	184.8	330.2	651.8	1042.6	1674.5	3290.1	6476.1	8238.9
De prod. controlados	100	123.2	194.1	415.5	735.2	1136.7	2186.5	4993.4	10227.1	11687.6
De prod. no controlados	100	128.8	198.2	404.5	648.4	997.9	1759.9	4478.8	9175.9	10380.8
Al consumidor (1978=100)	149.3	191.1	303.6	612.9	1014.1	1599.7	2979.2	6986.6	14791.2	17798.6
Ind. salarial ind. manufacturera (1978=100)	142.9	142.2	189.3	473.3	777.7	1169.5	2054.9	4812.3	10209.6	12835.1
Inflación acumulada	29.8	28.7	98.8	80.8	59.2	63.7	105.8	159.2	51.7	19.2
Tasa de interés										
México (12 meses, %)	26.95	34.29	49.84	58.3	47.8	30	50	50	31.75	
Estados Unidos (%)	14.76	16.38	12.26	9.86	9.26	7.65	5.35	7.17	8.6	
PIB (milios de millos. \$)										
Total	4470	4882	4831	4629	4796	4920	4736	4815	4879	5024
Agropecuario	368	399	355	391	401	416	405	410	394	367
IND (milios de millos. \$)	3964	4278	4093	3805	3999	4182	3856	3990	4033	4033
Rentan. asalariado (rem. \$)	1611	1822	1701	1359	1374	1411	1347	1278	1241	823
Salario mínimo genl (\$4d)	140.69	183.05	257.08	428.55	688.83	1023.23	1756.92	3846.30	7217.55	8139.86
Salario medio anual indus. manufacturera (\$4d)	365.45	501.51	704.33	1174.11	1805.01	2803.37	4813.48	10337.81	19774.11	22298.79
PIB Sec/Pop. Oc.Soc. (milios)										
Total	220	226	225	220	223	224	219	220	223	226
Agropecuario	65	67	68	66	67	68	68	68	65	63
Manufacturas	405	412	409	406	417	429	414	422	435	461
Comercio	425	442	434	412	415	417	390	390	392	402
Servicios	133	135	138	142	142	139	139	139	140	138
PIB Total/Hab. (milios \$)	64	68	66	62	62	63	62	59	58	60
PIB Total/Hab. (\$4d/ano)	2796	3506	2348	1594	2086	1963	1633	1700	2079	2361
Rentan. Asal Agr (milios \$)	79	84	79	65	64	64	62	58	32	37
Personal ocupado (milios)	17	18	16	14	13	14	15	14	13	9
Total	20280	21548	21482	20995	21482	21955	21640	21843	21892	22279
Agropecuario	5670	5829	5637	5874	5941	6096	5946	6020	6011	6132

CONCEPTO	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Manufactura	2441	2537	2505	2226	2374	2451	2404	2430	2427	2428
Comercio	2940	3129	3157	3072	3127	3147	3108	3153	3209	3230
Servicios	5753	6113	6202	6196	6338	6430	6427	6440	6426	6601
Pres. Petr. (ddó/barril)	31.19	33.79	28.69	26.42	26.82	25.35	11.87	16.04	12.31	15.32
Ex. petr. (mmddó/dó)	303	401	545	560	538	525	470	491	478	354
Otros impuestos (mill\$)	461213	612398	992615	1400200	2286900	3457700	5684400	12549000	20816000	28733000
Deuda ext. (mill dó)	33812.80	52980.60	98874.20	65556.20	693771.90	72000.10	75350.90	81406.80	81005.20	76059.00
Pago intereses (mill dó)				6468.8	7611.1	7601.0	6130.8	5700.3	6353.0	6929.1
Tasa de cambio (dó/dó)	23.26	26.23	148.30	161.35	209.97	447.30	915.00	2227.50	2297.50	2680.75
Cédito al gob. de la:										
B. Comar. (mil mzn \$)	24	29	212	168	139	271	444	438	142	83
Banca Dólar (mil mzn \$)	120	259	578	437	394	518	796	980	539	508
Balanza de Pagos (mill. dó)	-10740	16052	-6221	5418	4238	1236	-1673	3966	-2442	-5449
Saldo cuenta corriente	11442	27446	8192	-1279	39	-1810	1837	-576	-1448	3053
Errores y omisiones	98	-9030	-6832	-884	-924	-1851	439	2710	2842	2792
Voz. reserva B. Mex.	1018	1012	-3185	3101	3201	-2328	965	6924	-7127	272
Situación financiera nec. páb.										
Deficit financ. (\$ PIB)	7.5	14.1	16.9	8.6	8.5	9.6	16	16.1	11.7	
Def. económica (\$ PIB)	3	8	7.3	-4.2	-4.8	-3.4	-1.6	-4.7	-8.0	
Def. operación (\$ PIB)	3.6	10	5.5	-0.4	0.3	0.8	2.4	-1.8	3.5	

Fuente: Nacional Financiera. La economía mexicana en cifras. Edición 1990.



## **CAPITULO VIII**

# **“ IMPACTO DE LAS POLITICAS MACROECONOMICAS Y SECTORIALES SOBRE LA POBREZA RURAL EN PERU**

↓  
**Efraín Gonzales de Olarte**



## INTRODUCCION

Desde 1975 han convergido en el Perú dos fenómenos que parecen tener conexión. Por un lado, ha aumentado la pobreza hasta el punto de ser considerado uno de los países más pobres de América Latina, en el cual el 60% de las personas estaba bajo la línea de pobreza, ya en 1986. Por otro lado, se han aplicado políticas de estabilización durante cuatro gobiernos sucesivos, con el fin de superar una persistente crisis económica, sin éxito. En consecuencia, podría afirmarse que la mayor pobreza se debe al fracaso de las políticas de estabilización, para eliminar los desequilibrios de corto plazo y las causas de la crisis estructural.

Sin embargo, cuando se divide el país en áreas urbana y rural, notamos que la pobreza se ha agudizado sólo en el área urbana mientras que en el área rural, que es bastante más pobre, no ha habido empeoramiento sino estancamiento y, según algunos datos, una ligera mejoría. ¿Será, entonces, que el fracaso de las políticas de estabilización ha sido favorable a los habitantes rurales o, en el peor de los casos, dichas políticas no los han afectado?

Este trabajo intenta dar una respuesta a esta pregunta, partiendo del análisis de los efectos de las políticas macroeconómicas y sectoriales aplicadas en el Perú desde 1975 hasta 1990, teniendo en cuenta las características de la economía peruana y la naturaleza de las crisis de largo y de corto plazo.

Por cierto, la pobreza rural es bastante más aguda que la pobreza urbana, tanto en los niveles de ingreso como en el acceso a servicios sociales. Además, es un fenómeno persistente desde hace cuarenta años. No solamente no ha sido afectada por las políticas de estabilización de los últimos quince años sino que, inclusive, drásticas reformas institucionales como las efectuadas entre 1968 y 1975, no la conmovieron.

La mayor parte de los pobres del ámbito rural son los campesinos, los cuales constituyen el 80% de su población. De ahí que la pobreza rural es el efecto de la escasa participación que tienen los campesinos en la economía nacional y de las políticas de desarrollo rural que, en el Perú como en otros países latinoamericanos, han sido equivalentes a políticas de desarrollo agropecuario. Por esta razón, la situación de los campesinos está vinculada al problema general del subdesarrollo agropecuario del Perú.

Este trabajo puede ser útil para aclarar algunos puntos esenciales sobre la difícil tarea de reducir la pobreza rural en el Perú, sin embargo, por limitaciones de tiempo y espacio, sus alcances instrumentales son menores de lo necesario.

En primer lugar, trataremos de presentar -brevemente- las principales características de la crisis peruana actual, separando los factores estructurales de los coyunturales. Seguidamente, haremos un recuento de los principales esfuerzos hechos en materia de políticas macroeconómicas y sectoriales, y sus recatados resultados efectivos frente a la crisis. Luego haremos un balance del impacto de las políticas ortodoxas y heterodoxas, sobre las variables macroeconómicas y el sector agropecuario, que incidieron en la pobreza rural.

Sobre la base de estos antecedentes, hemos estimado los impactos de las políticas sobre los grupos de pobres rurales identificados, es decir, sobre los campesinos y los obreros rurales. Para ello hemos elaborado un marco conceptual que permite entender los mecanismos y canales de transmisión de las políticas económicas, que han tratado de ajustar y estabilizar los precios relativos.

Cabe señalar que en Perú, el denominado *ajuste estructural*, versión del Banco Mundial y del FMI, recién parece haberse iniciado en marzo de 1991. En consecuencia, nuestro estudio analiza la serie de intentos de estabilización económica de corto plazo, efectuados hasta 1990.

Finalmente, presentamos algunas reflexiones sobre cómo la lucha contra la pobreza rural ha sido un esfuerzo residual de las políticas económicas y cómo, dicha pobreza, sigue siendo un problema estructural cuya superación depende de cómo las políticas de ajuste de corto plazo, puedan incorporar elementos favorables para el desarrollo rural. Estas conclusiones pueden constituir una base para indicar, a quienes hagan el *ajuste estructural*, las causas y mecanismos de la pobreza rural, que deberían ser afectados para superarla o, quizás más modestamente, este trabajo podría ser útil para indicar lo que no hay que hacer para luchar contra la pobreza rural.

## LA CRISIS ECONOMICA 1976-1990

Desde 1976 hasta 1990 la tasa de crecimiento promedio del PBI per cápita peruano fue de -2%, con ocho años de recesión y seis años de crecimiento. La crisis ha sido tan dura que el país ha retrocedido a los niveles producti-

vos de los años sesentas. Durante este período la crisis ha sido una combinación de crisis del patrón de crecimiento y de crisis cíclicas de la balanza de pagos, que se han retroalimentado, de ahí la profundidad de la misma.

Se pueden mencionar como causas de la crisis:

- a. El estancamiento de la inversión en relación con la expansión demográfica.
- b. La limitada capacidad endógena del modelo de crecimiento para aliviar la restricción externa.
- c. La inestabilidad de las políticas económicas y del régimen político.

La primera, ha marcado la tendencia hacia la crisis; la segunda le ha dado su carácter cíclico y; la tercera, explica los cambios pendulares en las políticas económicas.

Por otro lado, la crisis ha tenido un carácter acumulativo, es decir, en cada nuevo ciclo la crisis se ha hecho más severa y, en consecuencia, las políticas de estabilización tienden a ser mucho más drásticas.

### Menos inversión con más población

Los dos problemas principales de largo plazo, en Perú, han sido la baja tendencial de la inversión privada y el crecimiento explosivo de la población. La combinación de ambos ha dado como resultado un país sobrepoblado<sup>1/</sup> en relación con el capital y recursos productivos existentes. Un país sobrepoblado tiene una baja tasa de asalariamiento, por la baja dotación de capital en relación con la población.

En Perú, la población asalariada alcanzó a ser 44.3% de la PEA en el año de mayor expansión económica, el resto, subsiste sin ser asalariada, con bajos niveles de ingresos; en este sector el campesinado es el grupo social más

---

<sup>1/</sup> No debe confundirse *país sobrepoblado* con *país densamente poblado*; el primero se define en función de la relación población/capital, el segundo en función de la relación población/territorio.

importante. Es decir, la baja tasa de inversión crea un problema estructural de subempleo por ingresos, y de desempleo, creando condiciones para la existencia de una pobreza estructural, que es más aguda en el ámbito rural agropecuario donde la tasa de inversión fue más baja.

La sobrepoblación hace que los mercados de trabajo funcionen con una oferta bastante elástica, en consecuencia, la demanda fija el nivel de empleo con salarios muy bajos. Pero como la demanda de trabajo depende de la inversión y del nivel de actividad, y éste depende de la disponibilidad de divisas, el problema del empleo (subempleo + desempleo) se agudiza en cada crisis de balanza de pagos.

### Crisis del patrón de crecimiento

El patrón de crecimiento basado en dos ejes: las exportaciones y la industria, entró en crisis por la exacerbación de la disponibilidad de divisas o restricción externa, debido al carácter regresivo de la deuda externa.

El patrón de crecimiento que funcionó con éxito en Perú, desde los años cincuentas hasta los setentas, estuvo basado en el dinamismo del sector exportador minero y pesquero, que proporcionaba las divisas y el ahorro para la expansión del sector manufacturero. Este se convirtió en el segundo eje de la economía, en función de la expansión de la demanda interna, fruto del acelerado proceso de urbanización. De esta manera, el nivel de actividad económica dependió del dinamismo industrial, a su vez, dependiente de divisas que no generaba, de ahí que una crisis de balanza de pagos ha significado una crisis general de la economía. Bajo este patrón de crecimiento se marginó a los sectores de bajas productividades que no podían competir con las importaciones, principalmente al sector agropecuario tradicional, es decir, a los campesinos.

Este patrón ha sido proclive a crisis de balanza de pagos periódicas, que dieron lugar a políticas de estabilización en cada crisis y, como señala Thorp & Bertram, la estabilidad se recuperó pese a dichas políticas. Sin embargo, a principios de los años setentas, el fácil endeudamiento para proyectos de inversión, que en su mayor parte no fueron rentables ni capaces de suministrar divisas, llevaron al país a una nueva crisis de balanza de pagos en 1976 que, por su agudeza y su estrecha relación con el pago de la deuda externa, era el anuncio de una profunda crisis del patrón de crecimiento y de los sectores que lo hacían funcionar. Por otro lado, esta crisis llevó a una relación perversa entre la balanza de pagos con el sector fiscal, puesto que ha afectado negativa-

mente la capacidad del Estado para regular el nivel de actividad económica, a través del gasto público.

El mayor efecto de esta crisis se ha dado en el plano distributivo, pues mientras que la participación de los trabajadores en el ingreso nacional ha disminuido del 43% al 34% entre 1975 y 1989, la parte de las ganancias aumentó proporcionalmente. El ingreso mínimo legal descendió de \$112 al mes en 1976, a \$32 al mes en 1989.

Cabe señalar que la crisis del patrón de crecimiento ha afectado básicamente al sector urbano y, en menor medida, al sector rural.

### Inestabilidad de las políticas económicas y del régimen político

El carácter cíclico de la economía peruana ha estado estrechamente vinculado con el ciclo político, a través de las políticas económicas, las cuales han oscilado entre la ortodoxia y la heterodoxia. Durante la parte expansiva de cada ciclo, las políticas económicas fueron de corte intervencionista y populista, hasta que llegaba la crisis de balanza de pagos, en cuyo momento hubo cambio hacia el régimen político liberal y las políticas económicas optaron por la ortodoxia.

Entre 1968 y 1975 las políticas económicas fueron intervencionistas y el régimen político del gobierno del General Velasco fue de carácter corporativo. Con la crisis de balanza de pagos de 1976, se cambió de gobierno y se inició un ajuste ortodoxo que permitió recuperar el equilibrio externo hacia 1979. En 1980, con el retorno a la democracia, el segundo gobierno de F. Belaunde trató de aplicar una política liberal que, bajo la presión de la deuda externa, no tuvo éxito, aunque hacia 1985 se recuperó el equilibrio externo, a costa de recesión e inflación. Bajo estas circunstancias, hubo cambio de gobierno y de régimen político con el gobierno populista de A. García, quien aplicó una política económica heterodoxa de expansión del consumo, teniendo éxito hasta 1987 cuando se presentó una nueva crisis de balanza de pagos, que fue insalvable en la medida que el país había salido del sistema financiero internacional. Así, en 1990, asumió un nuevo gobierno en circunstancias de una altísima inflación y una profunda crisis de reservas, frente a lo cual el gobierno de A. Fujimori retornó al ajuste ortodoxo con un programa de estabilización de una dureza desconocida, sobre todo, por el carácter implícitamente recesivo de dicho programa. Además, dado el carácter liberal del gobierno, en 1991 se inició el conjunto de reformas conocidas como el *ajuste estructural*.

Las oscilaciones pendulares de las políticas económicas se alimentaron de dos situaciones:

- a. La fragmentación de intereses sociales, que definen el estilo de hacer políticas con base en el principio de la exclusión.
- b. El rápido descontento que manifiestan los electores y trabajadores, cuando los resultados de las políticas económicas reducen los salarios reales, lo que los lleva a presionar sobre el gobierno para lograr mejoras, lo cual tiende a debilitarlo y a efectuar cambios en el régimen político.

El resultado concreto de las oscilaciones de las políticas económicas, es el continuo cambio de los precios relativos que alimentan la inflación, agudizan las expectativas e impiden la estabilización económica, es decir, no hacen posible volver a la senda del crecimiento.

## **CAMBIOS EN LAS POLITICAS MACROECONOMICAS Y SECTORIALES**

Evalüaremos sucintamente los distintos programas económicos aplicados desde 1976 hasta 1990, los cuales se han caracterizado por ser una sucesión de programas de ajuste de corto plazo, con distintas fórmulas basadas en diferentes diagnósticos y orientaciones políticas. Sólo a partir de marzo de 1991, se puede decir que comenzó a aplicarse un programa de ajuste estructural, con un conjunto de reformas complementarias. El interés del repaso de las principales características de las políticas macroeconómicas y sectoriales, es saber cuál ha sido el contexto macroeconómico, dentro del cual ha evolucionado la pobreza rural, durante estos quince años de estabilizaciones inefectivas.

### **Segunda fase del gobierno militar 1976-1980: Ajuste con liberalización y estancamiento**

Este gobierno significó un cambio en la orientación de las políticas económicas en relación con el gobierno precedente, ya que se dejó el intervencionismo por el liberalismo.

En 1976 los desequilibrios fiscal y de balanza de pagos, la distorsión de precios relativos y la inflación, llegaron a extremos. (Ver cuadro N° 1).

Cuadro N° 1. Perú: Indicadores Macroeconómicos

	Francisco Morales Bermúdez					Fernando Belaúnde Terry					Alan García				
	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Tasa de crecimiento (% al año)															
PBI total	3.4	2.0	0.4	0.3	5.8	4.5	4.4	0.3	-12.3	4.8	2.4	9.5	7.8	-7.9	-11.2
PBI agrícola	0	1.5	-0.1	1.4	3.9	-5.8	9.0	2.2	-9.6	10.2	2.9	4.3	6.5	4.7	-1.6
PBI industrial	3.1	3.6	-1.7	-4.0	4.1	5.7	0.7	-1.0	-16.9	5.5	4.9	15.8	12.8	-10.3	-17.8
Exportaciones	-11.5	0.8	28.7	14.2	86.4	6.5	-17.0	1.4	-8.4	4.0	4.6	-16.2	3.5	1.9	19.0
Importaciones	28.3	-19.7	-7.5	-23.7	48.7	41.8	35.3	-11.6	-30.3	-12.9	-15.1	36.2	30.6	-14.3	-17.6
Inversiones	3.6	-13.9	-8.2	-8.9	9.7	21.9	16.1	-2.0	-29.0	-6.2	-10.5	19.8	14.8	-11.2	-20.8
Déficit Fiscal % PBI	5.5	6.5	8.6	7.9	4.0	5.4	6.5	6.0	11.7	9.8	7.4	7.6	8.2	5.4	
Déficit super/Bal.Pagos (millones de US\$)	-577	-868	-349	76	1579	722	-504	124	-40	247	280	-517	-785	-389	981
Inflación promedio anual %	24.0	44.7	32.4	73.7	66.7	60.8	72.7	72.9	125.1	111.5	158.3	62.9	114.5	1,722.3	2,775.3
Tasa crecimiento salarios reales, promedio nacional	-0.2	3.8	-19.4	-9.9	5.5	13.5	5.7	5.5	-11.1	-3.7	4.9	18.5	12.7		
Endeud. ext. p/cápita (US\$)	413	474	536	568	554	555	541	629	665	695	697	716	742	776	
Tasa deval. % promedio anual	4.3	38.1	51.0	85.6	43.5	28.5	46.2	65.2	133	112.9	216.4	27.0	20.7	665.0	
Tipo cbio. real export. (A)	68.3	67.7	80.6	103.2	100.0	93.9	86.4	89.5	99.3	104.0	124.1	90.3	72.9	79.1	
Tipo cbio. real import. (A)	75.6	82.1	98.5	132.5	100.0	87.6	74.2	77.4	90.6	103.2	126.1	110.6	94.9	126.6	
Presión tributaria	13.2	12.7	12.9	13.9	15.8	17.1	14.3	13.8	11.5	13.1	14.0	12.0	8.7	8.1	6.1
Reservas internac. netas	116	-752	-1,101	-1,025	554	1,276	771	896	856	1,103	1,383	866	81	-308	546
Crecim. % anual deuda ext.	19.4	18.0	16.0	8.8	0.1	2.8	0.1	19.4	8.5	7.2	2.9	5.5	6.2	7.3	
Términos intercambio comercio exterior (índice)	68.7	69.9	73.0	72.2	100	98.9	86.0	83.2	84.1	83.4	76.4	66.4	68.9	60.8	

Fuente: INE, Perú. Compendio estadístico, 1988, 1989, Lima 1989, 1990; (A) César A. Ferrari, Comercio exterior y desarrollo, Fundación F. Ebert, Lima 1990.

Frente a tal situación se planteó una devaluación nominal de 38% y real de 12%, se estableció el ajuste periódico del tipo de cambio (*crawling peg*), y se creó el certificado a la exportación no tradicional (CERTEX). La idea esencial fue recuperar competitividad internacional. Además, se redujo el déficit fiscal de 6.5% a 4% sobre el PBI, para lo cual se aumentaron los precios controlados (públicos y privados) y se redujo el gasto público con el despido de 30,000 trabajadores estatales. La reducción del déficit fiscal fue mucho más contractiva para la economía, debido al pago de la deuda externa.

Los resultados de este ajuste fueron bastante decepcionantes. La inflación anual aumentó de 44% en 1976 a 66.7% en 1979, básicamente debido al aumento de los precios controlados, que permitió reducir el déficit fiscal. El salario real disminuyó en 30%. Esta situación contrajo el nivel de actividad y redujo la inversión entre 1976-78. Por otro lado, las exportaciones aumentaron, las tradicionales por la maduración de dos grandes proyectos minero y petrolero, las no tradicionales aumentaron en función del tipo de cambio y el CERTEX. Ciertamente, el efecto de las devaluaciones fue mucho más claro sobre las importaciones que sobre las exportaciones, o sea, sobre los salarios reales y la demanda interna. (Ver cuadro N° 1).

Las políticas sectoriales fueron definidas por las políticas macroeconómicas. La devaluación y la reducción de las importaciones provocó recesión industrial durante 1977-78. En cambio, la minería fue favorecida. El sector agrícola, teniendo un estancamiento crónico (Hopkins 1981), no fue muy afectado directamente por las medidas de estabilización, pese al aumento de la protección efectiva por aumento del tipo de cambio real y la eliminación de los subsidios, además, el aumento de los precios controlados continuó (Alvarez 1983).

De las políticas de ajuste de este período, se aprendieron algunas lecciones:

- a. Una tasa de devaluación superior a la inflación es claramente recesiva.
- b. El objetivo de bajar la inflación, en los programas ortodoxos, se torna secundario en relación con el pago de la deuda externa.

- c. La política fiscal, al tratar de reducir el déficit y aumentar los ingresos fiscales, con base en el alza de los precios públicos, creó presiones inflacionistas; las cuales se tradujeron en reducción de los salarios reales. Es decir, fue una política recesiva desde cualquier perspectiva.

### El retorno a la democracia, el gobierno de F. Belaunde 1980-1985: Ajuste fallido, alta inflación y recesión

La democracia volvió con el segundo gobierno de F. Belaunde, sin embargo, las políticas económicas siguieron siendo liberales e, inclusive, se trató de iniciar el *ajuste estructural*, aunque sin éxito. Veamos por qué.

Este gobierno manejaba un diagnóstico basado en que el problema inflacionario se debía a un exceso de demanda, básicamente, creado por el déficit fiscal. De ahí que se planteó, como objetivos de la política económica, reducir el déficit fiscal como principal medida antinflacionaria, para lo cual se volvieron a aumentar los precios controlados, se profundizó la liberalización externa al reducirse los aranceles a 28% en promedio y al reducirse las restricciones a las importaciones, se redujo el ritmo devaluatorio y, curiosamente, se pagó anticipadamente una porción de la deuda externa, como medio de esterilización de divisas.

Este esquema logró estabilizar la tasa de inflación alrededor de 73%, no obstante, la recesión se hizo patente, tanto porque la liberalización y devaluación redujeron la producción industrial, como porque hubo una caída de exportaciones. (Ver cuadro N° 1). En 1983 estalló la crisis, combinación de crisis de balanza de pagos, recesión productiva y el fenómeno climático del *Niño*, que llevaron a una caída del PBI de -12.3%, la inflación pasó a tener tres dígitos, el déficit fiscal subió a 11.7% sobre el PBI y los salarios reales se redujeron en 11%. Ante las dificultades financieras externas, se volvió al endeudamiento externo, para lo cual hubo de aplicarse un severo ajuste.

En 1983 se devaluó en 133%, en 1984 en 112%, se aumentaron los precios controlados para reducir el déficit fiscal, se elevó la presión tributaria y se redujo la emisión monetaria real. El efecto recesivo no se hizo esperar y la crisis se agudizó en 1984, cuando tuvo que suspenderse el pago de los servicios de la deuda externa. Al año siguiente, la producción se recuperó, las exportaciones aumentaron por razones exógenas, sin embargo, la inflación de tres dígitos continuó hasta el fin del gobierno belaundista.

Durante este gobierno, el esquema ortodoxo tampoco dio resultado para bajar la inflación, estabilizar la economía y volver a crecer, pues buena parte del éxito del ajuste se debió al mayor endeudamiento externo, que no sirvió para aumentar la capacidad exportadora ni para la reactivación industrial, sino para una mayor fuga de capitales (Dancourt 1986).

### La heterodoxia de A. García: 1985-1990

Diez años de estabilización ortodoxa poco exitosa, con inflación de tres dígitos, recesión y pobreza, influenciaron en el electorado que votó mayoritariamente por una propuesta diferente: populismo con heterodoxia.

La nueva política económica se basó en un diagnóstico diferente a los gobiernos anteriores. Primero, la inflación se debía a costos y expectativas y no a un exceso de demanda. El problema de la restricción externa fue postergado por la decisión unilateral del presidente García, de limitar el pago de la deuda externa a sólo el 10% de las exportaciones.

El esquema básico de la política económica fue el siguiente: para aumentar la demanda agregada era necesario aumentar los salarios reales, para lo cual se requería disminuir la inflación, que siendo por costos, se fijaron los precios del petróleo, alquileres y diez productos básicos. Además, se ancló el tipo de cambio luego de una sobrevaluación, a un nivel real sin precedentes, se estableció un sistema de cambio múltiple para discriminar ciertas exportaciones e importaciones, se redujeron las tasas de interés y se disminuyeron los impuestos. Fue un programa que reacomodó los precios relativos con criterio redistributivo y efectuó un ajuste expansivo en función del aumento del consumo.

Los dos primeros años del nuevo programa fueron extraordinarios, el PBI creció 8% en promedio al año, la inflación se redujo a dos dígitos, el sector industrial creció a una tasa de 12%, la agricultura también creció, por el efecto ingreso antes que por el efecto precio de las políticas, los salarios reales también crecieron y la demanda cumplió su rol de reactivadora de la capacidad ociosa. (Ver cuadro N° 1).

Sin embargo, este crecimiento fue sin aumento en las exportaciones y con baja inversión pública. Estuvo basado en el acelerado gasto de las reservas internacionales que, a fines de 1987, ya se habían reducido a sólo 81 millones de dólares, debido a la crisis de la balanza de pagos. Era el momento,

entonces, de efectuar un rápido ajuste a la política económica, que no se hizo por razones políticas y del populismo voluntarista de A. García. En dos oportunidades se intentó un ajuste gradualista, fracasando en el primer caso, por la debilidad de los cambios y, en el segundo, por la inconsistencia del programa.

Aquí se aquilató cuán dañino es un ajuste mal hecho, pues el resultado de estos dos ajustes fue la aparición de una inflación de cuatro dígitos, el efecto Olivera-Tanzi que redujo progresivamente la presión tributaria y el tamaño del Estado, la dolarización de la economía, la reducción de los salarios reales en un 50%, la recesión generalizada y el país al borde del colapso.

Durante este gobierno, además, el flujo de dólares del narcotráfico contribuyó a la dolarización de la economía, a la revaluación del tipo de cambio, creándose condiciones para la aparición de la *enfermedad holandesa*.

A mediados de 1990, el gobierno había perdido todo control macroeconómico y se despedía con una inflación mensual promedio de 50%, reservas internacionales netas negativas en -130 millones de dólares, la presión tributaria se redujo a 3.5% y el déficit fiscal era de 4.5 sobre el PBI. El populismo aprista había fracasado y se anunciaba el regreso de la ortodoxia y el liberalismo. Lo que sucedió con el gobierno de A. Fujimori.

### Reflexiones en torno a 15 años de estabilización sin estabilidad

Durante estos quince años se ensayaron casi todas las combinaciones posibles de políticas de estabilización, con resultados desalentadores. Lo primero que se aprendió fue que no hay peor ajuste que uno mal hecho, pues lleva a un siguiente ajuste más drástico, cuyo principal resultado es un empobrecimiento progresivo de toda la población. La segunda lección fue que una sucesión de programas de estabilización fracasados lleva a una crisis institucional del Estado, haciendo cada más difícil estabilizar la economía.

Así, la economía peruana ha decrecido y retrocedido a niveles de dos décadas atrás, y la pobreza urbana se ha acentuado drásticamente. Sin estabilidad económica la inversión se ha hecho cada vez más escasa, además, de las pérdidas de *stock* de capital destruido por la subversión. El peso del endeudamiento externo ha sido y será crucial para cualquier intento de estabilización. Sin una restructuración de la deuda externa que asegure un flujo neto de divisas, será muy difícil encontrar la estabilidad.

Frente a las políticas macroeconómicas, las sectoriales han sido poco importantes, por dos razones: la reducción de la inversión pública, y que las políticas de precios han sido las políticas sectoriales.

Hoy, se está efectuando un nuevo ajuste ortodoxo, el más drástico de la historia peruana, ya ha pasado un año y los resultados aún son muy endebles y no aseguran su éxito.

## **RESUMEN DE LOS ESTUDIOS DEL IMPACTO DE LAS POLITICAS MACROECONOMICAS SOBRE LOS POBRES RURALES**

La pobreza rural ha sido afectada por la disminución general de los ingresos, durante la fase declinante del ciclo económico, y por las oscilaciones en torno a la tendencia, debido a las políticas económicas y al nivel de actividad. Bajos niveles de ingresos y fluctuaciones son las principales características de la pobreza rural.

### **Impacto global**

Las políticas macroeconómicas han actuado sobre la pobreza rural con distintos impactos según fueran ortodoxas o heterodoxas. Las políticas ortodoxas crean tres efectos económicos:

- a. La devaluación del tipo de cambio, aumenta el nivel de protección del sector agropecuario y mejora la rentabilidad de los exportadores agropecuarios.
- b. Reduce los salarios reales urbanos, en consecuencia, disminuye la demanda por bienes rurales.
- c. Tiende a crear recesión productiva, lo que deprime la demanda efectiva urbana y rural.

Bajo este régimen, las políticas de ingresos y salarios han sido recesivas y han deprimido los salarios reales urbanos y rurales. El impacto sobre los campesinos ha estado en función del grado de articulación mercantil, que es distinto según las regiones.

Las políticas heterodoxas tienden a:

- a. Desfavorecer a los ingresos rurales, pues los subsidios cambiarios, los controles de precios agrícolas y las importaciones baratas, se traducen en menores ingresos rurales. Es decir, el grado de protección pareciera disminuir.
- b. En cambio, las políticas de ingresos, que aumentan los salarios reales urbanos, tienden a mejorar los ingresos rurales al aumentar la demanda, además de la elevación de los salarios rurales.

En el balance es difícil saber *a priori*, el efecto neto de estas políticas sobre los ingresos rurales. Lo que sí se conoce es el efecto negativo sobre los ingresos rurales cuando fracasan estas políticas, que ha sido la experiencia desde 1988 hasta 1991.

### Impacto en el sector agropecuario

Las políticas económicas que influyen en los ingresos del sector agropecuario son las de: inversión, cambiaria, arancelaria, de precio y subsidios, y de crédito. Los estudios puntuales en relación con cada una de estas políticas nos permiten hacer el siguiente resumen.

Las políticas de inversión han favorecido en un 90% a los pequeños y medianos propietarios de la costa, en la medida que las inversiones estatales se han hecho en proyectos de irrigación, y las inversiones privadas en maquinaria y equipo. Su impacto sobre los pobres del campo ha sido indirecto en las zonas donde se hicieron irrigaciones (Gonzales 1984).

La política cambiaria ha tenido un efecto diverso según el tipo de productos. Cambios en el tipo de cambio, real y nominal, provocan un efecto precio y un efecto ingreso, que según Iguñiz & Rubio (1990) tienen un efecto adverso para la agricultura no exportadora, pues el efecto ingreso provocado por la devaluación, es decir, la reducción del salario real, es más importante que el efecto precio, sobre todo desde 1975. En cambio, para Escobal y Saavedra (1990), la devaluación tiene efectos benéficos aun para bienes agrícolas no transables, debido a la elasticidad cruzada que, por ejemplo, en el caso de la papa, es de 0.68, lo que elevaría el precio de los sustitutos importados. Esto significa de manera genérica, que políticas más liberales son favorables a los ingresos campesinos.

La combinación de tasa de arancel y tipo de cambio, da una primera aproximación de la protección efectiva y de su efecto sobre los ingresos agropecuarios, a través de los términos de intercambio. Según Gonzales Tafur (1987), entre 1975 y 1985, la reducción de aranceles fue mayor que la devaluación, por lo que el impacto sobre los términos de intercambio agricultura/industria fue desfavorable. Según Larios (1989), la agricultura ha sido desfavorecida por el bajo grado de protección, debido a una sistemática política de sobrevaluación del tipo de cambio. De manera general, los gobiernos liberales han tendido a devaluar y disminuir los aranceles simultáneamente, con efectos netos desfavorables. En cambio, los gobiernos populistas han hecho al revés, lo que tampoco ha dado buenos resultados pues ha estimulado el contrabando. En todo caso, el mayor problema no es el grado de protección para la agricultura, sino la inestabilidad de ambas políticas.

Las políticas de precios han sido, en general, pro-urbanas, puesto que se ha subsidiado sistemáticamente la importación de insumos para la agroindustria y se han controlado los precios agrícolas, con el propósito de abaratar la canasta de consumo urbano (Alvarez 1983). Entre 1986 y 1987 se dio una pasajera situación opuesta, pues por primera vez, los subsidios los recibió el agricultor en lugar del industrial. Sin embargo, la incoherencia entre la política sectorial y la macroeconómica llevó a un tipo de cambio real sobredevaluado que fue imposible mantener.

La política crediticia ha sido directamente favorable a los medianos y grandes agricultores, en su mayor parte de la costa y la selva, que producen arroz, papa y maíz principalmente. Los campesinos se han beneficiado indirectamente, sobre todo, a través de la venta de fuerza de trabajo, aunque se han visto desfavorecidos directamente pues el Banco Agrario, principal oferente de crédito, presta menos del 5% de sus colocaciones a los campesinos.

En su conjunto, las políticas sectoriales han provocado efectos cambiantes en los ingresos agropecuarios, según el tipo de gobierno, que dan lugar a algunas conclusiones útiles:

- a. La política de precios al productor constituye el mejor medio para incentivar la agricultura y mejorar los ingresos rurales, en cambio, el crédito y el tipo de cambio barato es contraproducente con los anteriores medios.

- b. Es importante la combinación de instrumentos de política económica, siempre que se respete la regla de *un instrumento para cada objetivo*.
- c. Cualquiera que sea la orientación de la política económica, si ésta pudiera ser estable durante 10 a 15 años, sería favorable al sector agropecuario, cuyo principal enemigo es la inestabilidad.

### Efectos microeconómicos

El impacto de las políticas económicas y del nivel de actividad se concentra en los campesinos y agricultores que, en 1984, constituían el 85.7% de la población (INE-Ministerio de Agricultura).

Los campesinos tienen economías de subsistencia, caracterizadas por ser unidades de producción-consumo; tienen aversión al riesgo por su pobre dotación de recursos; diversifican su producción y maximizan el uso de la fuerza de trabajo familiar. Son afectados en sus niveles de vida, tanto por el lado de los ingresos como por el de los gastos. Para evaluar las variaciones de sus niveles de vida tomemos la siguiente igualdad:

$$Y_a + Y_g + Y_t + Y_w = A + G_c + G_p, \text{ Donde:}$$

- $Y_a, Y_g, Y_t, Y_w$ : ingresos agrícolas, pecuarios, productos transformados y salarios.
- A: autoconsumo.
- $G_c$  y  $G_p$ : gastos monetarios en bienes de consumo y medios de producción.

Según nuestro estudio, los ingresos campesinos dependen de:

- a. La demanda urbana que está en función del tamaño de las ciudades, cuanto más grande es la ciudad, menor es la pobreza campesina.
- b. La elasticidad-precio de la demanda por productos campesinos, a mayor elasticidad, mayor sensibilidad a los cambios provocados por las políticas económicas.
- c. La demanda rural de trabajo.

Es evidente que las políticas de precios, cambiaria y de salarios influyen en estos tres aspectos. Los gastos dependen de las políticas de precios, de crédito, subsidios y cambiaria. Y, el autoconsumo, es un estabilizador de los términos de intercambio campesinos.

El impacto de las políticas económicas dependen del grado de articulación mercantil y de la estructura de ingresos y gastos de los campesinos. Según Figueroa (1979), en 1973, de cada unidad monetaria gastada por un consumidor urbano el productor agrícola recibía solamente 0.18 centavos, mientras que los campesinos, que tienen ingresos diversificados, sólo el 8% de su ingreso proviene de la venta de productos agrícolas. Es decir, un hipotético aumento de los precios de productos agrícolas campesinos de 100%, sólo aumentaría en 8% sus ingresos y gravaría una pequeña parte del ingreso urbano. En consecuencia, las políticas de ingresos urbanos no tienen repercusiones proporcionales en los ingresos rurales, debido a la poca articulación de los campesinos como suministradores de productos agrícolas.

En un estudio efectuado en la región del Cusco, estimamos el impacto de la inflación sobre los ingresos, gastos y alimentación de los campesinos pobres. El período de estudio fue de 1977 a 1982 y encontramos lo siguiente:

- a. La inflación rural es distinta, cuantitativa y cualitativamente, de la urbana, que se toma como indicador general de la inflación.
- b. No existe correlación entre inflación urbana y rural.
- c. En cada comunidad y microrregión la inflación tiene impacto distinto según el tipo de productos. Los términos de intercambio de los campesinos dependieron de las políticas de precios, de subsidios y salarial. Los campesinos más favorecidos fueron los que producían bienes de mayor elasticidad precio e ingreso.
- d. La inflación permanente se puede constituir en impulsora del cambio técnico, para los campesinos con mayores recursos productivos, y en un acicate hacia el asalariamiento de los más pobres, aunque de manera restringida.

## **IDENTIFICACION DE LOS POBRES RURALES Y ESTIMACION DEL IMPACTO DE LAS POLITICAS ECONOMICAS**

Para estimar el impacto de las políticas económicas sobre los pobres rurales, durante el período 1975-1990, tomaremos las siguientes etapas:

- a. Identificaremos a los sectores rurales pobres, describiendo sus principales características.
- b. Haremos una presentación del conjunto de la economía peruana, a través de una matriz de contabilidad social (MCS), para ver las principales relaciones macroeconómicas, con una desagregación de dos sectores: agropecuario y no agropecuario. Este ejercicio permitirá saber cuán articulados están los campesinos, pequeños productores y obreros rurales dentro de este contexto global, lo que posibilitará una mejor evaluación de las principales variables que influyen sobre la producción, ingresos, empleo y consumo.
- c. Haremos una sucinta evaluación del impacto de las políticas económicas sobre un conjunto de relaciones macroeconómicas funcionales, con el objetivo de conocer su influencia sobre la pobreza rural.
- d. Finalmente, evaluaremos el impacto de las variables macroeconómicas sobre los grupos de pobres rurales identificados, es decir, relacionaremos los cambios en estas variables con las funciones ingreso-gasto de los pobres rurales. Todo esto en función del grado de articulación intersectorial, lo que nos permitirá una primera aproximación a la importancia de las políticas de estabilización sobre la pobreza rural, desde 1976.

### **Identificación de la población rural pobre**

En 1981, año del último censo, la población rural era de 5,913 y representaba el 34.8% de la población total. En 1989 se estimaba en 7,040. La mayor parte de la población rural, el 67.9%, vivía en la sierra, el 21.7% en la costa y el 10.4% en la selva. El 44% de la población rural era considerada económicamente activa (6 años y más) de la cual el 84% estaba dedicada a actividades agropecuarias. El promedio de personas por familia rural, 4.75, es menor que en la familia urbana, 5.12. El ingreso promedio por hogar rural

estimado por el censo, era de un tercio de su similar urbano, lo cual nos indica que la pobreza relativa y extrema está en el ámbito rural y se denominan campesinos.

Perú fue considerado, en los años ochentas, entre los países más pobres de América Latina. En 1972 el 60% de los hogares rurales estaba por debajo de la línea de la pobreza, en 1979 esta proporción aumentó a 65% y, en 1986, disminuyó a 64% probablemente por la política de ingresos de ese año.

El número de personas pobres es aún mayor aunque la tendencia es la misma, pues en 1979 era 80% y en 1986 disminuyó a 72%. El cuadro es aún más dramático si se toman en cuenta los hogares y personas bajo la línea de indigencia, o sea, aquellos cuyo ingreso total es inferior al costo de la canasta básica de alimentos. (Ver cuadro N° 2).

Estos datos sugieren que nuestra hipótesis sobre la relativa independencia entre la economía rural y urbana es más o menos plausible, en consecuencia, el impacto de las políticas económicas sobre los pobres rurales, parece haber sido menor en comparación con los habitantes urbanos.

Los habitantes del medio rural tienen algunas características que son importantes para la evaluación del impacto de las políticas económicas sobre los niveles de pobreza:

- a. No todo el ingreso se obtiene en el lugar de residencia rural, pues existe bastante migración temporal.
- b. No es posible identificar la actividad agropecuaria con la rural, pues una buena parte de la población se dedica a otras actividades de manera temporal y otros, de manera permanente.
- c. La unidad económica relevante es el hogar, sobre todo para los campesinos.
- d. La ubicación geográfica de los pobres rurales es crucial para explicar su atraso y pobreza.

## Cuadro N° 2

PERU: HOGARES Y PERSONAS EN SITUACION  
DE POBREZA E INDIGENCIA

	1970	1979	1986
<b>% bajo línea de pobreza</b>			
<b>HOGARES</b>			
Area urbana	28	35	45
Area rural	68	65	64
Total país	50	46	52
<b>PERSONAS</b>			
Area urbana		38	52
Area rural		80	72
Total país		53	60
<b>% bajo línea de indigencia</b>			
<b>HOGARES</b>			
Area urbana	8	12	16
Area rural	39	37	39
Total país	25	21	25
<b>PERSONAS</b>			
Area urbana		12	19
Area rural		48	46
Total país		25	30

Fuente: CEPAL, Magnitud de la pobreza en América Latina en los años ochentas. División de Estadística y Proyecciones. 1990.

De acuerdo con la encuesta ENNIV (1986), los hogares rurales pobres están en el estrato V y obtuvieron un ingreso anual de I/. 13,400 en 1986, menos de la mitad del estrato IV y 24 veces menos que el estrato I, lo que sugiere una desigualdad distributiva bastante extrema. Es aquí donde se encuentra la población objetivo de este estudio. (Ver cuadro N° 3).

El 68% de la población rural del estrato más pobre, está ubicado en la sierra, el 19% en la selva y el 13% en la costa, es decir, la pobreza rural está básicamente ubicada en los departamentos serranos de: Apurímac, Ayacucho, Cajamarca, Huancavelica, Puno, Cusco, Ancash y Pasco.

Los independientes (campesinos o pequeños agricultores), los obreros y los trabajadores familiares no remunerados, constituyen el 95% de la PEA rural y el 97% del estrato más pobre. Si cruzamos esta información con la encuesta ENHAR, observamos que los independientes y parte de los obreros están dedicados a actividades agropecuarias y constituyen el 85%, el resto son obreros de manufactura, empleados de comercio, servicios y transporte.

Los sectores pobres dedican el 75% de sus ingresos a sufragar gastos de alimentación. Por otra parte, en los sectores más pobres IV y V, los gastos promedios son mayores que los ingresos promedios, lo que sugiere la existencia de un importante componente de autoconsumo. Por si fuera poco, es en estos sectores donde se observan los más altos niveles de desnutrición (ver cuadro N° 3).

En consecuencia, podemos distinguir dos grupos básicos de pobres rurales:

- a. Los campesinos y los pequeños agricultores.
- b. Los obreros rurales.

Los campesinos y los pequeños agricultores son unidades de producción-consumo, su producción es bastante diversificada en bienes transables y no transables, son economías de subsistencia en las cuales se maximiza el uso de la mano de obra familiar y se la utiliza en función de la disponibilidad de tierras y ganado propio y del costo de oportunidad. Existen dos tipos de campesinos, los que pertenecen a comunidades y los independientes. Los primeros están ubicados en la sierra centro y sur y son la mayoría, los segundos están al norte y en la costa.

Cuadro N° 3. PERU: SECTORES RURALES POBRES  
Empleo, ingresos y gastos por estratos en 1986

	TOTAL	ESTRATOS				
		I	II	III	IV	V
Hogares (miles)	1,162.2	1.2	1.4	3.5	14.5	79.4
Promedio miembros p/hogar	5.5	4.5	3.4	4.5	4.6	5.8
<b>EMPLEO</b>						
PEA ocupada (miles)	1,390.5	1.3	1.7	3.9	14.6	78.5
% Obreros	21.3	0.3	0.7	5.7	13.7	79.6
% Empleados	3.5	11.3	2.7	9.8	33.0	43.1
% Independientes	70.0	1.1	2.0	3.3	14.5	79.1
% Familiar no rem.	4.2	0.9	0.0	1.1	9.7	88.3
% Trab. hogar	1.0	3.6	0.0	0.0	0.2	92.6
<b>INGRESOS PROMEDIOS (miles de Intia)</b>						
Hogares	22.9	327.9	80.9	62.5	33.5	13.4
PEA ocupada	12.1	434.1	23.5	25.8	11.0	4.3
Obreros	10.0	187.1	22.4	30.3	11.2	7.5
Empleados	23.8	90.8	46.2	23.9	17.6	9.6
Independientes	12.9	672.2	22.1	24.1	10.6	3.3
Familiar no rem.	1.9	9.6	0.0	0.6	4.1	1.6
Trab. hogar	6.2	6.0	0.0	0.0	7.9	6.1
Por habitante	4.1	72.8	24.0	13.9	7.2	2.3
<b>GASTOS PROMEDIOS (miles de Intia)</b>						
Hogares	24.6	147.5	64.1	41.9	34.0	19.5
Por habitante	4.4	32.7	19.0	9.3	7.3	3.4
<b>Porcentaje del gasto por hogar</b>						
Alimentos y bebidas	75.1	76.9	73.8	75.8	74.0	75.3
Vestido y calzado	6.3	3.9	5.0	5.3	6.3	6.8
Alq. Combust. Elect.	2.9	3.0	4.1	2.6	2.8	2.9
Mueb. Enser. Mant.	3.2	2.6	3.9	2.9	3.6	3.2
Serv. Med. Salud	4.3	1.0	2.6	3.5	4.4	4.8
Transp. Comunic.	3.4	7.0	3.5	3.0	4.0	2.8
Educ. Esparc. Cult.	3.4	5.2	4.8	5.8	3.9	2.7
Otros	1.4	0.4	2.3	1.1	1.0	1.5

Fuente: I.N.E. Encuesta Nacional de Hogares sobre medición de niveles de vida ENNIV (1985-1986). Dirección General de Censos y Encuestas, Lima, 1988.

La diferencia es que los campesinos comuneros, además de tener tierras propias, poseen y administran una serie de bienes públicos como el agua de riego, los pastos naturales, tierras comunales y servicios. Además, intercambian mano de obra bajo la modalidad de la reciprocidad, es decir, tienen un *mercado de trabajo restringido* (Gonzales de Olarte, 1984), todo lo cual no tienen los campesinos independientes, que sólo poseen sus recursos individuales.

Por estas consideraciones, la evaluación del impacto de las políticas económicas se debe hacer en función de la economía familiar o del hogar, en lugar de una evaluación por productos o de individuos.

Los obreros rurales son el 29.9% del total nacional, o sea, el 6.4% de la PEA nacional. De ellos, el 51% vive en la sierra, el 36% en la costa y el 13% en la selva. El 79.5% de los obreros está ubicado en el estrato más pobre de ingresos. Están ocupados en construcción, pequeña minería, la manufactura y como peones agrícolas estacionales y temporales.

### Ubicación económica de los pobres rurales y grado de articulación sectorial

Para presentar simplificada la ubicación y articulación sectorial de los pobres rurales, hemos dividido la economía peruana en dos sectores: el agropecuario, que ocupa a la mayor parte de la población rural y donde se encuentra la mayor pobreza, y el sector no agropecuario, que ocupa a la mayor parte de la población urbana. Ambos sectores tienen segmentos capitalistas y no capitalistas cuya aproximación numérica la dan los remunerados y los independientes. Bajo estas consideraciones, presentamos la matriz de contabilidad social para el año 1979, (cuadro N° 4), basada en la tabla insumo-producto más reciente. Pese a su antigüedad, las características de articulación de los sectores rurales en estudio, no ha variado mucho desde entonces.

### **Sector agropecuario**

El sector agropecuario producía en 1979 el 10% del PBI, abastecía el 12% del consumo final, invertía apenas el 1,8% del total nacional, exportaba legalmente el 1.3% e importaba el 29%, en consecuencia, tenía una balanza comercial deficitaria. Los 1.875,525 trabajadores apenas recibían el 8% del ingreso del factor trabajo a nivel nacional, de este ingreso, la mitad iba al 22%

de los asalariados del sector, en cambio la otra mitad, iba al 78 % de campesinos y agricultores pequeños. El sector contribuía apenas con el 1 % de los impuestos indirectos, recibía como subsidio 14 veces el valor del impuesto, aunque dicho subsidio era apenas la décima parte de los subsidios recibidos por el sector no agropecuario.

A partir de 1980 comenzó a crecer la producción de hoja de coca y de pasta básica de cocaína, lo cual ha incrementado a la fecha, en 25 % el PBI del sector, en 3 % como producción agrícola y en 4 % en industria, o sea, el PBI nacional se ha incrementado en 7 %, las exportaciones en 30 % y se estima que el sector coca emplea unas 200 personas.

### **Sector no agropecuario**

La mayor parte de este sector está compuesto por actividades urbano-industriales, con excepción de la minería exportadora, la construcción y algunos servicios rurales. Este sector producía el 90 % del PBI en 1979, suministraba el 88 % de bienes y servicios de consumo final, invertía el 98.2 %, exportaba el 98.7 %, e importaba el 71 % del total, produciendo las divisas legales necesarias. Percibía el 92 % del ingreso del factor trabajo y el 85 % del excedente de explotación, además, pagaba el 99 % de los impuestos indirectos. El 63 % de la PEA era asalariada.

Finalmente, un pequeño segmento de la población, 1 % a 2 %, está constituido por propietarios, rentistas, capitalistas, empresarios, cuadros gerenciales y funcionarios públicos, que constituye el sector más rico de la fuerza laboral.

Las relaciones económicas entre el sector agropecuario y el sector no agropecuario son relativamente débiles. Sólo los sectores más modernos suministran a la industria y exportan, mientras que los tradicionales no capitalistas, como los campesinos, producen básicamente para la autosubsistencia, (ver cuadro N° 4). Por otro lado, la intensidad de la articulación entre sectores se da en función de la disponibilidad de divisas. Sin embargo, el campesinado requiere de menos divisas, de ahí que las crisis de balanza de pagos se sienten más en los sectores urbanos y modernos, antes que en los sectores tradicionales rurales no capitalistas.

Cuadro N° 4. Perú: Matriz de contabilidad social 1979 (miles de intis)

Sector	Sectores		Factores		Consumo		Acumulación		
	Agrop.	No agrop.	Trabajo	Capital	Privado	Gobierno	Inversión	Exportación	Total
<b>Sectores</b>									
Agropecuario	25912	358262	0	0	274096	24244	13599	12985	709098
No agropec.	107615	2656276	0	0	1856620	276209	743209	955170	6595322
<b>Factores</b>									
Trabajo	79148	902249	0	0	0	0	0	5943Tr	987340
Capital	298579EE	1652842EE			355437RP	293148RP		14941RP	2812520
	6914DEP	189580DEP	0	0		5151SEG	0	52258Tr	
	-5679Sb	-55651Sb							
<b>Consumo</b>									
Privado	0	0	983279	2064891EE	0	238450Tr			3530139
Gobierno	404Ti	412749Ti		83024EE	371097Td				1110391
				213201RP	20916SEG				
<b>Acumulación</b>									
Ahorro					651973	251690		13038Tr	916701
Importación	196205	470015	4061Tr	228082RP			159893		1059335
Total	709098	6595322	987340	2812520	3530139	1110391	916701	1059335	
<b>Fuerza de trabajo</b>									
Total	1875525	2806220							
Remunerados	413780	1795048							
Independientes	146145	1011242							

Fuente: Instituto Nacional de Estadística, Perú: Compendio Estadístico 1988, Lima 1989; Cuentas Nacionales del Perú, 1950-1987. Lima 1988. Efraín Gonzales de Olarte, "Hacia la reestructuración económica del Perú", I.E.P., Ms., 1990.

Tr = transferencias  
Sb = subsidios  
RP = rentas de propiedad

SEG = seguros

DEP = depreciación

Td = impuestos directos

EE = excedente de explotación

Ti = impuestos indirectos

## La débil articulación intersectorial

Una de las causas de la pobreza rural es la débil articulación entre el sector agropecuario, sus distintos segmentos, y el resto de sectores. Por esta razón, las variaciones en ingresos y empleo de los otros sectores, no tienen un efecto multiplicador sobre el sector campesino, que es el menos articulado de todos los que componen el sector agropecuario. Asimismo, tampoco las políticas económicas tienen un impacto mayor, ni positivo ni negativo.

Para verificar esta hipótesis hemos estimado el efecto en ingreso y empleo, en el sector agropecuario, de una unidad monetaria gastada por los consumidores.

Partiendo de la tabla insumo producto de 1979, sobre la base de los coeficientes técnicos, encontramos que el efecto directo e indirecto sobre el ingreso del sector agropecuario a precios de consumidor es:

$$Y_a = 0.792 GC_a + 0.067 GC_m$$

Donde,  $GC_a$ : es el ingreso directo e indirecto por venta de productos agropecuarios, y

$GC_m$ : es el ingreso por venta de productos no agropecuarios<sup>2/</sup>.

Si deducimos el costo de comercialización y transporte, el ingreso agropecuario se reduce a 0.396 y el no agropecuario a 0.054. Para estimar el ingreso neto que recibe el sector agropecuario, es necesario ponderar el coeficiente de consumo de productos agropecuarios, que es el 39.6% de la canasta de consumo. Finalmente, obtenemos que el ingreso rural (agropecuario y no agropecuario) recibido, es de 0.174 por cada unidad monetaria gastada por el consumidor. Este porcentaje es bajo y lo es aún más para los campesinos que producen un cuarto de la producción agropecuaria.

<sup>2/</sup> El estimado de cada coeficiente se ha efectuado con la siguiente fórmula:

$$GC_a = a_{01} \Sigma (a_{11} + a_{12} a_{21})$$

$$GC_m = (a_{12} + a_{12} a_{22}) GC_a$$

Esta articulación, a través de la demanda final, se refleja en el multiplicador del empleo<sup>3/</sup>. Hemos estimado multiplicadores para ambos sectores, tomando en cuenta las propensiones a consumir de los obreros y empleados.

Multiplicador del empleo ( $k_j$ )	Obreros	Empleados
Sector agropecuario	1.21	1.14
Sector no agropecuario	5.58	2.61

Es evidente que la capacidad de generación de empleo que tiene el sector agropecuario es bastante limitada, de ahí que las políticas salariales y de empleo sean políticamente más rentables en las zonas urbanas y en los sectores no agropecuarios.

### Impacto de las políticas económicas sobre las variables macroeconómicas que influyen en la pobreza rural: 1975-1989

Pese a que los sectores rurales más pobres están menos articulados al sistema económico peruano, las políticas de estabilización iniciadas hace 15 años también afectan a estos sectores, aunque en menor medida. Nuestro análisis trata de evaluar los efectos de las políticas a nivel global en el sector gobierno, en el corto plazo, y en el sector agropecuario.

#### **Impacto a nivel global en el sector externo**

El nivel del PBI, que estima el nivel de actividad económica en el corto plazo, ha dependido directamente de la demanda de consumo y de las exportaciones y, de manera inversa, del gasto público, por el pago de la deuda y de la inversión, pues reduce el nivel de la demanda doméstica y aumenta la demanda de importaciones. (Ver ecuación 1 del cuadro N° 5).

<sup>3/</sup> Para estimar el multiplicador del empleo hemos utilizado:  $k_i = (1/a_{ij}) (1/c_j)$ . Donde  $a_{ij}$  es el coeficiente de requerimiento directo del sector (i) en relación con el sector (j) y  $C_j$  es la propensión a consumir la producción del sector (j). En consecuencia, el consumo final se hace endógeno.

El nivel de actividad está muy relacionado con el flujo de divisas, que a su vez, depende de las exportaciones. En el corto plazo, las exportaciones han dependido de los precios internacionales, del tipo de cambio exportador real y de la oferta de bienes transables (ecuación 2). Son factores de demanda que hacen variar las exportaciones en el corto plazo, mientras que en el largo plazo, la oferta exportadora es la determinante, conclusión a la que también llega Tello (1990).

Las importaciones dependen del tipo de cambio real importador, que ha sido distinto del tipo de cambio exportador y que ha estado por debajo de la paridad en todos estos años, con excepción de 1978, 1979 y 1985 (ecuación 3). El manejo de la política cambiaria de importaciones ha estado relacionado con las políticas de ingresos, las cuales, a su vez, han estado ligadas con el nivel de gasto público que, bajo la restricción externa, ha entrado en conflicto con el tipo de cambio exportador y con la sanidad fiscal.

A su vez, la demanda de bienes de consumo corrientes, que es la que dinamiza la economía en el corto plazo, depende básicamente de los salarios reales, del PBI del período anterior y está en relación inversa con el tipo de cambio real promedio (ecuación 4). La política salarial y la política cambiaria, siendo esenciales para los programas de estabilización y para las políticas distributivas, entran a menudo en conflicto (ecuación 11). La evidencia señala que ningún gobierno ha llegado a conciliar, el tipo de cambio real con los salarios reales, de manera estable y duradera.

Como se puede apreciar, el contexto global es importante en la fijación de los niveles de pobreza, pues los ingresos rurales agropecuarios dependen del nivel de demanda de bienes de consumo y de los precios de importaciones sustitutas. Un alto nivel en la demanda de consumo, que favorecería a los campesinos como un efecto ingreso positivo, depende de una tasa de cambio real barata, que provoca un efecto precio negativo y viceversa. Esta es la segunda razón por la cual las políticas económicas ortodoxas o heterodoxas, no parecen afectar los niveles de pobreza de los campesinos, pues cualquiera de los dos tipos de política crean efectos ingreso y precio que se anulan.

### **Efectos sobre el sector gobierno**

Las políticas de estabilización han afectado al sector gobierno, como consecuencia, han tenido efecto sobre la pobreza rural en tres aspectos: la tributación, el gasto de gobierno y la actividad empresarial pública.

La tributación indirecta se ha hecho predominante a medida que se han efectuado las políticas de estabilización, al punto de constituir el 74% de los ingresos tributarios, en promedio, durante los últimos 15 años. También, se ha observado una gran variación en los tipos y tasas de los impuestos, como consecuencia de los cambios en los regímenes políticos, que han hecho inestable la recaudación. A partir de 1986, se redujo la presión tributaria de 13% sobre el PBI a 3.5% en julio de 1990, debido al proceso de alta inflación y al efecto Olivera-Tanzi.

Como los impuestos indirectos dependen del consumo privado y de la producción (ecuación 5), cualquier proceso de estabilización recesivo tiende a reducir o a estancar los ingresos tributarios, lo cual debilita la capacidad del Estado para gastar, más aún, si se tiene en cuenta que la recuperación de la presión tributaria se hace, en parte, para pagar la deuda externa. Hace quince años que, en Perú, se asiste a un proceso de reducción progresiva del Estado, como consecuencia del perverso efecto de las estabilizaciones fracasadas sobre la estructura y presión tributarias.

El efecto sobre la pobreza rural es que, las políticas de estabilización, tratan de lograr el equilibrio fiscal con un aumento de la recaudación tributaria basada en impuestos indirectos, cuyo mayor peso relativo recae sobre los más pobres. En consecuencia, las políticas de estabilización ortodoxas han afectado a los pobres rurales a través de los impuestos a la gasolina y a las ventas, que son regresivos.

Por el lado del gasto público se afecta -positiva y negativamente- los niveles de pobreza rural. Las políticas ortodoxas, al eliminar los subsidios, los programas de empleo de emergencia y de ingresos, han desfavorecido a los pobres del campo y la ciudad. Pero, al reducir el déficit fiscal, disminuyeron algunas presiones inflacionistas, con lo que la reducción de salarios reales no habría sido tan drástica. En cambio, las políticas heterodoxas, sobre todo durante el gobierno de A. García, hicieron todo lo contrario. El efecto neto sobre la pobreza rural depende de cuánto afectan los ingresos reales (salariales y no salariales).

Los pobres rurales reciben algunos servicios de salud, educación y programas alimenticios, sin pagar mayores impuestos que los indirectos. Nuestros estimados preliminares (Gonzales 1986, 1990), indican que existe un mecanismo redistributivo, pues los campesinos pagan menos impuestos de lo que el Estado gasta por los servicios que les proporciona.

## Cuadro N° 5

## RESULTADOS EMPIRICOS

1.  $Y = -128.51 + 1.085C - 0.7471 - 0.047G_a + 0.19x$   
 (562.88) (.18) (.339) (.499) (.62)  
 $R^2 = 0.869$      $DW = 2.11$      $F = 24.2$
2.  $X = 5.211 + 0.003e/p + 0.013p_x + 0.0007Y_{tr}$   
 (.509) (.002) (.0022) (.0002)  
 $R^2 = 0.804$      $DW = 1.21$      $F = 13.1$
3.  $M = -894.4 - 18.57e/p + 0.797P_m + 0.0007Y$   
 (2004) (5.05) (5.01) (.393)  
 $R^2 = 0.687$      $DW = 1.38$      $F = 11.24$
4.  $C = 988.37 + 0.786Y_{-1} + 3.713w/p - 6.471e/p$   
 (982.3) (.207) (3.467) (4.067)  
 $R^2 = 0.586$      $DW = 1.453$      $F = 7.136$
5.  $T_{ind} = 348.23 - 0.551C_p + 0.337Y$   
 (96.6) (.084) (.086)  
 $R^2 = 0.758$      $F = 21.39$
6.  $G = 460.72 + 0.376H - 56.08FP - 0.217DE$   
 (43.78) (.116) (17.0) (.127)  
 $R^2 = 0.704$      $F = 11.32$
7.  $Y_a = 237.64 + 0.063C + 0.0001p_a - 0.028M$   
 (38.6) (.012) (.00003) (.007)  
 $R^2 = 0.873$      $F = 30.9$
8.  $Y_{na} = 1437.6 - 3.762e/p + 0.779D - 0.263M$   
 (596.4) (.72) (.23) (.061)  
 $R^2 = 0.864$      $DW = 0.873$      $F = 30.6$
9.  $L_a = 1344802 + 1945.3Y_a - 6526.5w^*$   
 (315394) (607.7) (3644)  
 $R^2 = 0.76$      $F = 13.68$

## RESULTADOS EMPIRICOS

10.  $\text{Lna} = 2275782 + 582.8\text{Yna} - 830.4\text{w}^*$   
           (830620)       (223.6)       (244.2)  
 $R^2 = 0.728$                                  $F = 11.70$
11.  $\text{w/p} = 282.71 - 0.073\text{w}^* - 0.917\text{e/p} - 0.0007\text{p}$   
           (24.2)       (.01)       (.18)       (.00001)  
 $R^2 = 0.841$                                  $F = 23.87$
12.  $\text{Yak}_x = -66.6 + 0.767\text{Qax} + 0.887\text{Pax} + 0.043\text{e/p}$   
           (8.26)       (.056)       (.0577)       (.054)  
 $R^2 = 0.974$                                  $F = 141.9$
13.  $\text{Yaku} = -164.3 + 0.1.055\text{Qau} + 1.497\text{Pau} + 0.002\text{C}$   
 $R^2 = 0.995$                                  $F = 730.1$
14.  $\text{Yankr} = -96.4 + 1.067\text{Qar} + 0.987\text{Par}_1 - 0.003\text{C}$   
           (4.82)       (.039)       (.018)       (.001)  
 $R^2 = 0.979$                                  $F = 14.60$

## Impacto en el sector agropecuario

El nivel de actividad del sector agropecuario ( $Y_j$ ) ha dependido de las políticas económicas, que afectan la demanda global y los precios agropecuarios, y ha sido afectada negativamente por las importaciones (ecuación 7). Las importaciones agropecuarias han dependido del tipo de cambio real y de los subsidios a productos como el trigo, los aceites y la leche en polvo.

La producción de bienes sustitutos ha sido afectada por las políticas de consumo barato para las ciudades. El tipo de cambio afecta al sector por el lado de los salarios reales urbanos y rurales, y por el lado de los precios, tal como hemos visto anteriormente.

El empleo en el sector depende, de manera directa, del nivel de actividad del mismo sector y, en relación inversa, con el salario mínimo legal, que es el salario efectivo agropecuario (ecuación 9).

El salario mínimo legal inhibe la oferta de trabajo puesto que es muy bajo, por lo que los trabajadores rurales se autoemplean, a menos que su costo de oportunidad sea muy bajo.

Sin embargo, como ya señalamos, este sector es muy heterogéneo y las políticas económicas pueden impactarlo de manera diversa según los segmentos. Hopkins (1981), lo dividió en tres sectores agrícolas:

- a. Agricultura de exportación (algodón, azúcar, café).
- b. Para el consumo urbano industrial (arroz, frijol, carne de vacuno y porcino, maíz, leche).
- c. De mercados restringidos, o sea, los campesinos (papa, trigo, cebada, yuca, carne de ovino y lana). Incluiremos un cuarto sector que es la producción de hoja de coca y sus derivados.

La agricultura exportadora, articulada al mercado externo, ha dependido de los precios internacionales y, en menor medida, del tipo de cambio (ecuación 12). Este sector ha sido afectado por las políticas de estabilización cambiaria, sin embargo, el ingreso de este sector ha dependido más bien del nivel de producción. En este sector, los ingresos reales se han estancado en un nivel de 85% de los ingresos percibidos por el sector en los años sesentas, no obstante, es el sector más capitalizado y con menores niveles de pobreza.

La agricultura, articulada al mercado urbano-industrial, ha tenido un crecimiento vegetativo en función de la urbanización. La tendencia de los precios relativos ha sido ligeramente creciente y ha sido sensible a la fijación de precios por los gobiernos (ecuación 13). Las continuas variaciones del tipo de cambio no parecen haber afectado la producción y los ingresos. Un hecho singular es que los ingresos posteriores a un año de baja producción, son más elevados. Las políticas que afectan este sector son las de ingresos y de importaciones, de ahí que las políticas heterodoxas han sido favorables, puesto que el efecto de la sobrevaluación del tipo de cambio sobre las importaciones, es menos importante que el efecto sobre la demanda urbana. El nivel de pobreza en este sector, es relativamente menor que en otros sectores.

El sector productor para mercados restringidos, compuesto por campesinos, cuya dispersión territorial explica mucho su poca articulación a mercados más dinámicos, ha sufrido una evolución errática de precios relativos

y de cantidades producidas, situación que durante los últimos quince años se ha agudizado. Los ingresos de este sector están en función de los precios del mismo período y, de manera secundaria, de la demanda (ecuación 14). Ha sido afectado, en sus ingresos agrícolas, por las políticas de importaciones sustitutas y por el control de precios de la papa, que se fija en función del productor promedio y no del más pobre. Un efecto del empobrecimiento de este sector ha sido la migración de campesinos serranos hacia las zonas cocaleras de ceja de selva.

El sector coca está compuesto por el cultivo de la hoja de coca y por la transformación de la hoja en pasta básica de cocaína. El sector coca (agricultura más agroindustria) representa el 5% del PBI, 20% del producto agropecuario, 15% del producto industrial y el 25% de las exportaciones totales. Se estima que 157 mil personas trabajan en el sector, lo que equivale al 20% de la fuerza laboral de la agricultura (Gonzales 1990b). Además, la productividad por hombre ocupado es muy alta, aproximadamente \$9,000 al año.

La producción de este sector es mayor que la producción de todo el campesinado y se ha convertido en el más dinámico de la agricultura. Ha introducido distorsiones en la economía, presiona a la baja del tipo de cambio, ha acrecentado el contrabando y la fuga de capitales, además de haber aumentado la corrupción a niveles nunca vistos. Obviamente, es un sector conflictivo y peligroso que, sin embargo, ha permitido paliar la pobreza aumentando el empleo y mejorando la productividad y los ingresos. Las políticas más favorables a este sector, son las ortodoxas, que llevan el tipo de cambio a su paridad.

### **Impacto en el sector no agropecuario**

La minería es el sector menos conectado al sector agropecuario, debido a que es básicamente de exportación y, a su escasa capacidad de crear empleo directo e indirecto, pues es una minería intensiva en capital. En consecuencia, las políticas económicas no tienen efectos importantes sobre la pobreza rural en este sector, tanto más que los obreros rurales mejor pagados son los mineros.

En cambio, la manufactura es el sector con mayores relaciones directas e indirectas con el sector agrario, tanto a través del suministro de insumos para la industria, como del suministro de alimentos para los trabajadores de la industria. De ahí que el grado de actividad industrial influye en el nivel de actividad del sector moderno de la agricultura, aun cuando existe un alto nivel

de actividad industrial que puede, también, favorecer al sector campesino tradicional y ayudar a reducir la pobreza rural, tal como fue en 1986-87.

El sector servicios depende del dinamismo de la manufactura, minería y pesquería. Su principal vinculación con la pobreza rural la constituye la *llegada* de los migrantes del campo hacia la ciudad. El sector servicios juega, así, el papel de colchón de mano de obra excedente que migra del campo (Verdera 1986, Gonzales 1986).

El efecto de las políticas de estabilización sobre los precios al consumidor, se ha reflejado en el cambio de las ponderaciones en las canastas de consumo, siguiendo la ley de Engels. El porcentaje del gasto destinado a alimentación ha aumentado en la medida en que los ingresos reales han disminuido. En 1979, en Lima metropolitana, una familia promedio destinaba el 38.1% de su gasto en alimentación (ENAPROM I); en 1988 este porcentaje había pasado a 51.4% (ENAPROM III).

En el sector rural este porcentaje fue de 75.1% para el año 1986 (ENNIV), lo que evidencia la enorme desigualdad de ingresos entre el campo y la ciudad. Las políticas ortodoxas han tenido efectos negativos sobre el consumo alimenticio rural, en la medida en que han reducido subsidios a los alimentos y controles de precios.

Sin embargo, durante los quince años estudiados, los precios de los alimentos han estado por debajo del nivel general de los precios al consumidor, lo mismo ha sucedido con los precios de transporte, que han favorecido a los habitantes rurales.

### Efectos sobre los grupos específicos de pobres rurales

#### **Campesinos y pequeños productores agrícolas**

Para estimar el impacto de las políticas sobre estas unidades de producción-consumo, hemos estimado los coeficientes de las funciones de ingreso y gasto bajo los siguientes supuestos:

Cuadro 6. Perú: Sector Agropecuario

	Términos de Export. intercambio <sup>1/</sup>	Índice de Precios Relativos <sup>2/</sup>			Export.	Índice de Ingreso Real		
		Urbano 1960=100	Rural Restgdo	General		Urbano 1960=100	Rural Restgdo	General
1975	91	116	112	107	84	161	119	122
1976	100	105	91	100	71	153	99	108
1977	92	115	122	107	86	168	129	125
1978	86	121	111	107	85	163	118	123
1979	83	109	113	101	88	152	122	121
1980	64	111	126	107	79	136	122	112
1981	69	119	100	98	63	173	112	117
1982	54	110	76	83	49	168	81	101
1983	62	91	110	88	36	140	89	89
1984	90.7	99	87	97	81	174	80	114
1985	75.6	89	62	78	83	146	58	98
1986	93.2	77	111	97	87	167	118	125
1987	88.5							
1988	67.0							

Fuente: <sup>1/</sup> INE; Compendio Estadístico 1988, Lima 1989.<sup>2/</sup> R. Webb y T. Lama (1987).

Cuadro N° 7. INDICES DE INGRESOS Y GASTOS MONETARIOS DE LOS CAMPESINOS (año base 1978)

	$\Sigma P_m Q_m$ (.37) Ingreso Agrup. <sup>1/</sup> Indice % Y	$\Sigma P_m Q_m$ (.24) Ingreso no Agrup. <sup>2/</sup> Indice % Y	$x * L$ (.39) Ingreso Sal. <sup>3/</sup> Indice % Y	$\Sigma P_o Q_o$ (.22) Total Gasto Prod. <sup>4/</sup> Indice YT	Gasto Indice % G	$\Sigma P_o Q_o$ (.78) Consumo <sup>5/</sup> G. Total Indice % G	YT/GT
1975	101	97	109	103.2	99	77	104
1976	84	99	103	95.1	103	80	95
1977	109	97	91	99.1	102	80	97
1978	100	100	100	100.0	100	78	100
1979	103	98	85	94.8	102	80	94
1980	103	93	118	106.4	107	83	99
1981	95	96	100	97.2	105	82	95
1982	69	100	88	83.8	97	76	89
1983	75	108	80	84.9	94	73	91
1984	68	112	71	79.8	96	75	86
1985	49	120	71	74.6	93	73	84
1986	100	104	74	90.9	97	76	95
1987	87	101	85	89.6	94	73	95
1988	118	130	74	103.8	85	66	124

<sup>1/</sup> Fuente: Hopkins (1981), Webb & Lamas; en Portocarrero (1987).

<sup>2/</sup> Índice de precios al por mayor, manufactura nacional.

<sup>3/</sup> Índice del salario mínimo legal real ocho ciudades de los Departamentos más pobres: Abancay, Ayacucho, Cajamarca, Cusco, Huancayo, P. Maldonado y Puno.

<sup>4/</sup> Gasto productivo es igual al pago de salarios (25%), más insumos agropecuarios (46%), más insumos industriales (25%) y, otros (4%). Serie de índices de precios al por mayor, INE, Dirección de Índices.

<sup>5/</sup> Gasto de consumo estimado por grandes rubros: alimentos (71%), vestido (19%), mobiliario, mantenimiento del hogar y otros (10%). Serie de precios al consumidor de Lima Metropolitana, INE. *Ibidem*.

La composición de los ingresos y gastos provienen de Figueroa (1981) y Gonzales de Olarte (1987).

- a. El estimado corresponde a 1978, año de aplicación de las primeras políticas de estabilización. Consideramos que los ingresos y gastos sufren modificaciones, aunque los campesinos tienden a reducir la varianza de los ingresos totales.
- b. Los coeficientes corresponden a los promedios obtenidos por los campesinos más pobres.

El objetivo es averiguar como han sido impactados los ingresos, gastos y los términos de intercambio. La igualdad estimada es la siguiente:

$$\Sigma p_a q_a + \Sigma p_m q_m + w^*L = \Sigma p_i q_i + \Sigma p_c q_c$$

(.37)      (.24)    (.39)      (.22)    (.78)

El ingreso agropecuario es el 24%, el ingreso no agropecuario el 24% y el ingreso por salarios el 39%. Los gastos de producción constituyen el 22% y los gastos corrientes el 78%. Este ingreso representa el 50% del ingreso total, la diferencia es el autoconsumo que no lo hemos tomado en cuenta, pues es ingreso y gasto al mismo tiempo.

En el cuadro N° 7 hemos estimado los índices, para el período 1975 a 1988, de los componentes de ingresos y gastos. La primera constatación es que los términos de intercambio (ingresos/gastos) no tienen una tendencia declinante y tienen una varianza menor a los salarios urbanos, lo cual verifica nuestra hipótesis sobre la evolución de los niveles de ingresos y gastos de los sectores de subsistencia. Cuando los términos de intercambio bajan, se debe a disminuciones de los ingresos proporcionalmente mayores a los gastos. Esto es así porque los precios campesinos suben menos rápido que los precios industriales.

El deterioro de los ingresos campesinos no puede ser atribuido, claramente, a las políticas de estabilización, aunque los años de políticas ortodoxas son ligeramente desfavorables a los años de políticas heterodoxas. En consecuencia, la pobreza campesina no se agudiza tanto como la pobreza de los asalariados.

Por el lado de los gastos, los precios a los insumos productivos han aumentado relativamente más que los precios de bienes de consumo corrientes, debido a los subsidios al consumo, mantenidos por casi todos los gobiernos a excepción del último.

¿Qué tipo de políticas ha afectado más a los campesinos? De la evidencia encontrada, las políticas ortodoxas favorecen a los menos pobres cuyo ingreso es básicamente agropecuario, mientras que las políticas heterodoxas, favorecen a los más pobres cuyo ingreso salarial es proporcionalmente más importante.

### **Los obreros rurales**

Desde el punto de vista de los ingresos existen dos tipos de obreros, los que tienen estabilidad laboral y los que no la tienen y/o entran por primera vez a los mercados de trabajo.

Los obreros estables más pobres son los que trabajan en el sector agropecuario, su remuneración anual es la quinta parte del promedio de remuneraciones, en tanto que en la minería y la construcción, las remuneraciones fluctúan con el ciclo económico y los niveles de salario son mucho mayores. (Ver cuadro N° 8).

Si comparamos los ingresos de los peones agrícolas y de los campesinos, encontramos que el salario diario de un peón era comparable al ingreso de toda una familia campesina en 1980, en cambio, en 1988 el ingreso de un peón era bastante menor que el de un campesino, debido a que el ingreso del peón depende estrictamente de la política salarial mientras que el del campesino no.

Los obreros sujetos al salario mínimo legal también han sufrido un deterioro en sus ingresos, aunque en menor medida que los otros asalariados.

En definitiva, los campesinos siguen siendo los más pobres del campo, pero las políticas de estabilización y las crisis, han acercado la pobreza de los obreros hacia la de los campesinos. La diversificación de los ingresos campesinos ha sido la mejor defensa frente a la variabilidad de las políticas de estabilización.

Cuadro N° 8. PERU: INGRESOS SALARIALES RURALES E INFLACION RURAL

Año	Salario Mínimo Legal (W*) En Ciudades	Remuneración Promedio por Sector Rural				Total Nacional/Rural Índice	Íctes.
		Agricultura Índice	Minería Índice	Construcción Índice	Íctes.		
IPC	Íctes.	Índice	Índice	Índice	Índice	Íctes.	Íctes.
1975	37	-	-	-	-	-	-
1976	35	-	-	-	-	-	-
1977	31	-	-	-	-	-	-
1978	34	-	-	-	-	-	-
1979	29	100	100	100	100	291	207
1980	40	138	94	110	110	477	368
1981	34	117	91	107	107	812	654
1982	30	103	85	107	107	1454	1104
1983	30	103	87	83	83	2545	2054
1984	24	83	79	84	84	5034	4110
1985	24	83	70	85	85	12061	10063
1986	25	86	73	76	76	25779	20083
1987	29	100	80	78	78	52444	41087
1988	25	86	-	-	-	285671	227380

Fuente: INE, Compendio Estadístico, 1989.

## CONCLUSIONES

Perú es uno de los países más pobres de América Latina y que más se ha empobrecido durante los años ochentas. El 51.8% de la población está bajo la línea de pobreza y el 24.8% bajo la línea de indigencia. A nivel rural la situación es aún más dramática, pues el 63.8% y el 39.3% se encuentran, respectivamente, en estos niveles. Sin embargo, dicho nivel es anterior a la crisis y a las políticas de estabilización.

Las políticas de estabilización se han hecho permanentes desde 1976 porque no han tenido éxito. Su impacto sobre la pobreza urbana ha sido evidentemente negativo, mientras que sobre la pobreza rural, lo ha sido en menor grado, debido fundamentalmente a los siguientes factores:

- a. La débil articulación económica de los campesinos tradicionales, que son los más pobres del campo, con el resto de la economía urbano-industrial moderna, dificulta la difusión de los precios relativos modificados por las políticas de estabilización.
- b. El marcado sesgo pro-urbano de las políticas económicas que, por la causa anterior, no han tenido efectos indirectos importantes en la producción e ingresos en el campo.
- c. La organización institucional del Estado siendo más débil en el campo que en la ciudad, no cuenta con los mecanismos apropiados para llevar a cabo -con éxito- sus políticas compensatorias y redistributivas.
- d. El carácter diversificado de las fuentes de ingreso campesinas, ha permitido diversificar los impactos de las políticas de estabilización, disminuyendo la varianza en los ingresos.

Los orígenes de la pobreza rural se encuentran más bien en causas estructurales: como el modelo de crecimiento, la falta de inversión privada, la presión demográfica y la urbanización. Estas no han sido modificadas en lo sustancial por las políticas de estabilización, salvo la inversión que ha sido aún más debilitada debido al efecto de *histéresis*.

Las políticas de estabilización no han tenido éxito porque ellas mismas han sido inestables. Por un lado, ha habido un movimiento pendular de políticas ortodoxas a heterodoxas con cada cambio de gobierno. Por el otro, a nivel

instrumental, las políticas han confrontado una grave restricción externa por la crisis de endeudamiento externo, que ha hecho latente las crisis de balanza de pagos, más seguidas y más profundas.

Bajo estas circunstancias, existen dos precios: el tipo de cambio y los salarios, cuya estabilidad es crucial para el éxito de las políticas de estabilización. Sin embargo, ninguno de los gobiernos ha logrado conciliar ambos por largo tiempo. El nivel de salarios determina la demanda interna y el nivel de actividad económica, el poder de compra depende del control de la inflación que está influenciado por el tipo de cambio que, a su vez, depende de la disponibilidad de divisas. La deuda externa tiende a reducir esta disponibilidad, al mismo tiempo que reduce el gasto del gobierno. En consecuencia, disminuye la posibilidad de atender la pobreza rural, sobre todo, porque los campesinos no son importantes ni económica ni políticamente.

Las políticas de estabilización han afectado de manera diferente a los grupos de pobres rurales. A los campesinos y los pequeños productores los han afectado las políticas de precios al productor y consumidor, la política salarial, el tipo de cambio y la política comercial, con distintos signos y, en el balance, no han empeorado sus niveles de pobreza. A los obreros rurales los han afectado las políticas salariales, de precios al consumidor, y de empleo y los niveles de actividad económica, ellos han sido tan afectados como los pobres urbanos y más que los campesinos.

El ajuste estructural para tener éxito, debería lograr en el mediano plazo, los siguientes objetivos:

- a. Aliviar la restricción externa.
- b. Conciliar la política salarial con la política cambiaria.
- c. Replantear el papel de la administración estatal y buscar la estabilidad institucional.

Todo esto con un solo objetivo: volver a la senda de inversión capaz de integrar a los campesinos en la economía nacional, a través del incremento de sus productividades y producción, para lo cual se requiere un programa de inversiones en el sector rural, capaz de transformar el paradigma del desarrollo agropecuario en desarrollo rural agroindustrial. El fin de la pobreza campesina está en el comienzo de la inversión rural.

**BIBLIOGRAFIA**

1. ALARCO, GERMAN y DEL HIERRO, PATRICIA. 1990. "Economía peruana 1985-1990". Enseñanzas de la expansión y el colapso. F. Friedrich Ebert, Lima.
2. ALVARADO, JAVIER. 1988. "Ingresos de agricultores y campesinos". Rev. Debate Agrario N° 3 Julio Setiembre, pp 87-100. Lima.
3. ALVAREZ, ELENA. 1983. Política económica y agricultura en el Perú 1969-1979. Instituto de Estudios Peruanos, Lima.
4. BCRP. Memorias Anuales. 1978, 1981, 1985, 1989.
5. CEPAL. 1990. Magnitud de la pobreza en América Latina en los años ochenta. División de estadística y proyecciones.
6. CUBA, AMALIA. 1985. "Una aproximación al estudio de los subsidios a los alimentos en el Perú". Memoria de Bachillerato PUC, Lima.
7. DANCOURT, OSCAR. 1986. Sobre las políticas macraeconómicas en el Perú 1970-1984. IEP, Documento de trabajo N° 4, Lima.
8. DE HABICH, MIDORI. 1989. "Un análisis exploratorio de la distribución del ingreso en el Perú". Ms., Lima.
9. DE JANVRY, ALAIN y GARRAMON, CARLOS. 1977. "The dynamics of rural poverty in Latin America". Journal of Peasant Studies. Vol. 4 (3), Londres.
10. ESCOBAL D'ANGELO, JAVIER. 1989. Políticas de precios y subsidios agrícolas: impactos macroeconómico y sectorial. Perú 1985-1990. GRADE, Documento de trabajo N° 5, Set.
11. ESCOBAL, JAVIER y SAAVEDRA, JAIME. 1990. "Las variaciones del tipo de cambio real y el ingreso agrícola" Rev. Debate Agrario N° 9, Julio-Setiembre, pp 11-42.

12. FERES, JUAN CARLOS y LEON, ARTURO. Magnitud de la situación de la pobreza. Revista de la CEPAL N° 41, Santiago.
13. FIGUEROA, ADOLFO. 1979. Política de precios agropecuarios e ingresos rurales en el Perú. Documento de trabajo CISEPA N° 45, Lima.
14. \_\_\_\_\_ 1981. La economía campesina de la sierra del Perú. Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima.
15. \_\_\_\_\_ 1982. El problema distributivo en diferentes contextos socio-políticos y económicos, Perú 1950-1980. CISEPA, Lima.
16. \_\_\_\_\_ 1985. Políticas de precios agropecuarios e ingresos rurales en el Perú. CISEPA, Documento de trabajo N° 45, Nov. Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima.
17. \_\_\_\_\_ 1990. "Crisis de la distribución y distribución de la crisis" En: E. Gonzales (compilador). Hacia un nuevo paradigma de desarrollo en Perú y América Latina. IEP, Serie América Problema, (en prensa).
18. FIGUEROA, ADOLFO y RUIZ, LILIANA. 1982. Términos de intercambio en la economía campesina de la sierra del Perú 1973. CISEPA, Documentos de trabajo N° 59 PUC, Lima.
19. GONZALES DE OLARTE, EFRAÍN. 1982. Economías regionales del Perú. IEP, Lima.
20. \_\_\_\_\_ 1984a. Economía de la comunidad campesina: Aproximación regional. IEP. Lima.
21. \_\_\_\_\_ 1984b. Estilos de desarrollo y políticas agrarias en el Perú 1950-1982. CISEPA, Documento de trabajo N° 58, Lima.
22. \_\_\_\_\_ 1986. Crisis y democracia: El Perú en busca de un nuevo paradigma de desarrollo. Documento de trabajo CLACSO, Quito.

- 
23. \_\_\_\_\_ 1987. *Inflación y Campesinado. Comunidades y microrregiones frente a la crisis.* Instituto de Estudios Peruanos, Serie Estudios Económicos, Lima.
  24. \_\_\_\_\_ 1989. "Under accumulation and desintegration in Peru: Economic and Political Crisis" UNRIS, Ginebra. Conferencia internacional "Economic crisis and Third World Countries: Impact and Response", Kingston, Jamaica.
  25. \_\_\_\_\_ 1990a. *Políticas macroeconómicas y precios en la agricultura.* Ponencia al III Congreso Latinoamericano de Economía Agrícola. ALACEA, Cartagena, Colombia.
  26. GONZALES DE OLARTE, EFRAIN y SAMAME, LILIAN. 1990b. *Una economía bajo violencia: Perú 1980-1990.* Ponencia presentada en la conferencia "Violence and democracy in Colombia and Peru" Colombia University, New York.
  27. \_\_\_\_\_ 1991. *El péndulo peruano: políticas económicas, gobernabilidad y subdesarrollo, 1960-1990.* IEP, Lima.
  28. GONZALES TAFUR, LUISA ISABEL. 1987. "Políticas de estabilización y agricultura". Memoria de Bachillerato PUC, 1987, Lima.
  29. GONZALES, ALBERTO. 1990. "Los subsidios financieros a la agricultura en el Perú, 1980-1988". Rev. Debate Agrario N° 6 Abril-Junio, pp 11-36. Lima
  30. HERRERA, CESAR. 1985. *Inflación, política devaluatoria y apertura externa en el Perú: 1978-1984.* IEP, Documento de trabajo N° 7. Lima.
  31. \_\_\_\_\_ 1989. *Restricción de divisas. Efectos macroeconómicos y las alternativas de política.* IEP, Documento de trabajo N° 29, Lima.
  32. HOPKINS L., RAUL. 1981. *Desarrollo desigual y crisis en la agricultura peruana 1944-69.* Instituto de Estudios Peruanos.

33. \_\_\_\_\_ 1990. Políticas económicas y desarrollo agropecuario: La experiencia reciente. IEP, Documento de trabajo. Serie económica, Lima.
34. \_\_\_\_\_ 1991. Políticas económicas y desarrollo agropecuario: la experiencia peruana reciente. Documento de trabajo (en preparación) IEP, Lima.
35. IGUÍÑIZ, JAVIER. 1986. El proceso de ajuste en el Perú, 1975-1985. CISEPA, Documento de trabajo N° 67, PUC, Lima.
36. IGUÍÑIZ, JAVIER y RUBIO, MONICA. 1990. "Política cambiaria, precios e ingresos agrícolas". Rev. Debate Agrario N° 8 Enero-Marzo. pp 13-34. Lima.
37. INE. Perú: Compendio estadístico. 1981, 1986, 1988, 1989.
38. INE-INP. 1985. "Tabla Insumo. Producto de la economía peruana: 1979". Dirección General de Cuentas Nacionales.
39. INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICA y MINISTERIO DE AGRICULTURA. 1986. Encuesta Nacional de Hogares Rurales (ENHAR) Resultados definitivos. Planificación agrícola y desarrollo institucional. PADI, Lima.
40. INSTITUTO NACIONAL DE PLANIFICACION. 1987. Perú: La distribución del ingreso en 1986. The Peru Report Vol. 1, N° 5, Mayo.
41. LARIOS, FERNANDO J. 1989. Impacto de la política cambiaria sobre el sector agrario en el Perú. F. Fredrich Ebert, Serie Diagnóstico y Debate N° 43, Lima.
42. MARAÑÓN, BORIS. 1989. "Los subsidios en el Agro 1986-1987". Rev. Debate Agrario N° 5 Enero-Marzo.
43. MARTINELLI, CESAR y CHINEY, JORGE. 1991. "Efectos de largo plazo de las crisis de ajuste en el Perú". IEP. Documento de trabajo N° 39.

- 
44. PINSTRUP-ANDERSEN, PER (Ed). 1990. *Macroeconomy policy reforms, poverty and nutrition: analytical methodologies*. CFNPP monograph 3-90. Cornell University, Ithaca, New York.
  45. PORTOCARRERO, JAVIER (Editor). 1987. *Los hogares rurales en el Perú. Importancia y articulación con el desarrollo agrario*.
  46. ROMERO, LUCIA. 1986. "Efectos de la política de estabilización sobre el ingreso real campesino". Memoria de Bachillerato PUC, Lima.
  47. SAQRIS, ALEXANDER H. 1990. "The impact of macroeconomic adjustment policies on real incomes of the poor brought about by changes in the agricultural sector". En: Pinstrup-Andersen.
  48. SCOBIE, GRANT M. 1989. *Macroeconomic adjustment and the poor: toward a research strategy*. CFNPP Monograph 89-1
  49. TAYLOR, LANCE. 1983. "Structuralist Macroeconomics. Applicable models for the Third World". Basic Books, Pub, New York.
  50. THORBECKE, ERIK y BERRIAN, DAVID. 1990. "The impact of structural adjustment policies on poverty and nutrition analyzed within a general equilibrium Framework". (3)
  51. VELAZCO, JACKELINE, VELAZCO, TATIANA y LAU FELIX, SULEN. 1990. *Movilizaciones agrarias 1985-1989: Un análisis económico*. CISEPA, Documento de trabajo N° 89, Julio. Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima
  52. VERDERA, FRANCISCO. 1983. *El empleo en el Perú: Un nuevo enfoque*. IEP, Lima.
  53. WEBB, RICHARD. 1977. *Government policy and distribution of income in Peru 1963-1973*. Harward University Press.
  54. \_\_\_\_\_ 1988. "Stabilization and Adjustment Policies and programmes" Country Study N° 8, Peru. WIDER, Helsinki Finland.

55. WEBB, RICHARD y FIGUEROA, ADOLFO. 1975. La distribución del ingreso en el Perú. Instituto de Estudios Peruanos, Lima.

**CAPITULO IX**

**4 EL IMPACTO DE LAS REFORMAS POLITICAS  
MACROECONOMICAS Y SECTORIALES  
EN LOS POBRES RURALES DE  
SIETE PAISES LATINOAMERICANOS**

**Fernando Herrero A.  
Juan Diego Trejos S.**



## INTRODUCCION

América Latina inicia el decenio de los ochenta inmersa en una serie de problemas estructurales, producto del agotamiento del modelo de industrialización sustitutiva de importaciones, que potencializan los efectos de la recesión mundial y dan al traste con dos décadas de un amplio crecimiento económico. Durante los años sesentas y setentas, la economía latinoamericana creció a tasas medias superiores al 5% anual (5.4% y 5.9% respectivamente), lo que significó aumentos en el producto per cápita del 2.6% anual en la década de los sesentas y del 3.3% en los años setentas (BID 1990). Más aún, durante el segundo lustro de los setentas, la economía latinoamericana creció a una tasa superior a la del mundo en su conjunto. Ello fue posible gracias a la existencia de términos de intercambio favorables y a un flujo creciente de recursos financieros externos, estimulado por la elevada liquidez internacional del período, y la disposición de la banca internacional para asumir riesgos crecientes en la región.

No obstante, los aumentos en los precios del petróleo afectaron las economías latinoamericanas de forma directa e indirecta. Directamente, los países importadores de petróleo vieron incrementados sus desequilibrios financieros, tanto internos como externos, y los países exportadores de petróleo enfrentaron síntomas de la *enfermedad holandesa*. Indirectamente, la aceleración inflacionaria que se desencadenó a principios de los ochentas llevó a los países desarrollados a reaccionar con políticas monetarias restrictivas que provocaron una recesión mundial y una subida sin precedentes en las tasas de interés. Esta recesión redujo el volumen de productos exportados por la región y deterioró marcadamente sus términos de intercambio. Se estima que éstos se redujeron en cerca del 21% durante el decenio de los ochenta (CEPAL 1990a).

El decreciente valor de las exportaciones de la región, el alto endeudamiento externo y las mayores obligaciones por el pago de intereses provocó, en varios países, una crisis del servicio de la deuda, a principios de la década de los ochentas. Esto generó una mayor disminución de los préstamos de la banca comercial -cuando no el cierre total del acceso al financiamiento externo- que afectó a todos los países y que, junto con la fuga de capital y el deterioro de los términos de intercambio, originó una sustancial transferencia de recursos al resto del mundo. Se estima que entre 1980 y 1989 la región debió incrementar los recursos que transfiere al exterior por un monto equivalente a seis puntos porcentuales del PIB (hasta alcanzar el 9% del PIB) para cubrir el alza de las tasas de interés, el pago de utilidades y el deterioro de los términos de intercambio (PREALC 1991).

La contrapartida de este proceso fue: un incremento de los desequilibrios financieros, una elevada transferencia neta de recursos al exterior, una reducción de los recursos internos disponibles para inversión, y la aplicación de políticas de estabilización y ajuste. Así, los gobiernos, dependiendo en gran medida de la percepción que tuvieron acerca del carácter coyuntural o estructural de la crisis, adoptaron políticas de ajuste en etapas sucesivas. La primera corresponde a una fase de estabilización de corte típicamente recesiva. Aunque varía según el país, ésta tiende a concentrarse entre 1982 y 1983 y el ajuste interno consistió en disminuir el déficit fiscal, en tanto que se redujo el desequilibrio comercial comprimiendo las importaciones. La segunda fase se ubica a mediados del decenio y se caracterizó por un rápido crecimiento de las exportaciones, apoyado en políticas de corto plazo (subsidios) y en la recuperación de las economías desarrolladas. La tercera fase se concentra en el segundo lustro de los ochenta y se caracteriza por la incorporación de un número significativo de países al proceso de apertura económica y reforma de políticas conocido como ajuste estructural (Bianchi *et al.* 1987).

En términos globales, el ajuste y las transferencias al exterior significaron frenar fuertemente el ritmo de crecimiento económico en América Latina. El PIB real creció, en promedio, a una tasa anual de tan sólo 1.2%, lo que implica una reducción del PIB per cápita del 1% anual o un acumulado cercano al 10% en los ochentas. Esta pérdida fue acompañada de un proceso de reducción de la inversión, al caer ésta a una tasa media de -3.2% en el decenio, lo que contrasta con los incrementos por encima del 7% anual en las dos décadas previas (7.4% y 7.3% respectivamente). En la mayoría de los países, los salarios reales cayeron más que los ingresos per cápita reales, lo que condujo a una redistribución del ingreso en favor de aquéllos que perciben ingresos no salariales. Este hecho, unido a mayores tasas de subutilización de la mano de obra, pérdida en la calidad del empleo generado y un mayor grado de precarización del trabajo, señalan que el peso del ajuste externo fue absorbido, en su mayor parte, por los trabajadores asalariados a causa del deterioro del mercado de trabajo (PREALC 1988).

El deterioro en los ingresos y el empleo condujo a un incremento de la pobreza en la región. CEPAL (1990b) estima que se dio, tanto un aumento absoluto como relativo de la pobreza, con énfasis en las zonas urbanas, al pasar del 35% de las familias (24.2 millones de familias) en 1980 al 37% de las familias en 1989 (34.6 millones). En términos de la población, la incidencia de la pobreza pasó del 41% en 1980 (135.9 millones de personas) al 44% nueve años más tarde (183.4 millones de personas).

El sector agropecuario también se vio afectado por la crisis. Globalmente, la tasa de crecimiento del valor agregado se situó en 2% anual durante la década, en contraste con 3.6% y 3.3% para las décadas de los sesentas y setentas, respectivamente (BID, 1990: 280). La crisis, sin embargo, afectó en menor medida al sector agropecuario que al conjunto de la economía, pues la tasa de crecimiento del PIB fue la mitad de la del sector agropecuario. Este comportamiento favorable de la agricultura contrasta con el observado en las dos décadas previas, en las que la agricultura creció alrededor de 2 puntos porcentuales por debajo del resto de la economía. La gran importancia de la agricultura en la producción de bienes exportables, que se ven favorecidos por los procesos de ajuste, la flexibilidad de precios internos, y la menor elasticidad ingreso de los productos agropecuarios, han sido señalados como factores críticos para explicar este comportamiento (French Davis, 1990). Ello se refleja, a su vez, en una evolución de la pobreza rural que no muestra signos de empeoramiento. En efecto, si bien la extensión de la pobreza en el ámbito rural es más amplia, ésta no aumenta en términos relativos durante los años ochentas. Así, el porcentaje de familias pobres en la zona rural se mantiene en un 54% y el porcentaje de personas pobres de la zona rural, se concentra en torno al también significativo 60%. Ello refleja, no obstante, un incremento en el número absoluto de familias y personas residentes en las áreas rurales que se mantiene por debajo de los umbrales de pobreza. CEPAL (1990), estima que en 1989 existían, en las zonas rurales de América Latina, alrededor de 14.3 millones de familias y 79.5 millones de personas pobres, lo que representaba un aumento en la década, de 1.9 millones de familias y de 6.5 millones de personas.

El objetivo de este documento es el de sintetizar los resultados de siete estudios de casos sobre países latinoamericanos que buscaron documentar el impacto de estas políticas sobre el sector agrícola en general y sobre los pobres rurales en particular.

Para lograr este objetivo, se estructura el informe en cinco secciones adicionales a la presente introducción. La primera, recoge algunos elementos metodológicos que están detrás de los estudios de casos y de la organización de esta síntesis. La segunda, presenta una recapitulación de las características que asume la política económica en el decenio de los ochentas. La siguiente parte se ocupa de analizar el posible impacto de las políticas de ajuste en la pobreza rural, en aquellos países y durante los períodos, que siguieron un esquema ortodoxo de acción. Se pasa, luego, a estudiar lo que sucedió en las economías que aplicaron esquemas de políticas más heterodoxas. Se concluye con una

recapitulación de las lecciones aprendidas, así como una identificación de las áreas que requieren de investigación adicional.

## ALGUNAS CONSIDERACIONES METODOLOGICAS

El presente documento se basa en siete estudios de casos realizados en los siguientes países: Argentina, Bolivia, Brasil, Costa Rica, Chile, México y Perú. Dichos estudios fueron elaborados en un muy reducido período (8 meses) y se basaron en información secundaria. Ello obligó a una aproximación analítica de tipo pragmático, cuyo marco metodológico general y común fue delineado por Pinstrup-Andersen (1990). Aproximación que incluía una combinación de tres elementos: análisis descriptivo, deducciones a partir de la teoría económica, y análisis de series de tiempo. Aunque esta aproximación sólo permite identificar asociaciones y no causalidad, se trató, en tanto lo permitiera la información disponible, de identificar el impacto de las políticas económicas en los pobres rurales, a través de cuatro canales principales como son los cambios en: el sector agrícola, el sector rural no agrícola, el sector gubernamental, y en los precios al consumidor.

Estos efectos se trataron de medir a partir de las modificaciones en los ingresos reales de los grupos rurales, en particular, de aquéllos considerados previamente como pobres. Para ello se construyeron series de ingresos reales que abarcaron en general la década de los ochentas y que hacían distinciones por grupos de población. Esto significa que se privilegia la definición de pobreza, como una situación de ingresos insuficientes.

El uso de información disponible introdujo importantes limitaciones y fuertes diferenciaciones entre los estudios de casos. Por un lado, las aproximaciones de ingreso varían desde un concepto de ingreso familiar, incluidos los ingresos en especie y subsidios estatales, pasando por ingresos del trabajo en efectivo y para perceptores específicos, hasta el uso de rentabilidades por hectárea y precios relativos de productos agrícolas producidos por los pobres, como una aproximación indirecta de los ingresos.

Por otro lado, los ingresos se miden tanto para el conjunto de familias rurales, a partir de encuestas de hogares, como para únicamente las familias rurales pobres, a través de construcciones formales de familias tipo o de productos específicos, según determinadas estructuras de costos. En este segundo tipo de aproximación, que es el predominante, se sobrestiman los efectos; ya que no es posible incorporar las estrategias seguidas por los pobres, tendientes

a mantener los ingresos (como son la sustitución de cultivos, los cambios de actividad, los cambios en la oferta de trabajo familiar y en las formas de inserción al mercado de trabajo). Este procedimiento tampoco capta lo que sucede con los grupos que no eran pobres previamente.

Aun disponiendo de una adecuada medición del ingreso de las familias rurales, la asociación entre las políticas y la evolución de este ingreso, se ve oscurecida por al menos tres elementos: la presencia de múltiples políticas actuando simultáneamente y, en muchos casos, con efectos contrarios; la existencia de fenómenos exógenos a las políticas, como pueden ser desastres naturales o variaciones en los términos de intercambio; y las distintas dimensiones temporales que pueden tener las políticas, no sólo en términos de sus períodos de maduración, sino también, en función de sus impactos de corto y mediano plazo.

Tratando de reducir estos efectos en el presente resumen, por una parte, se agrupan los países estudiados según la afinidad del paquete de políticas seguida. Así se consideran dos grupos, el primero constituido por Chile, México, Bolivia y Brasil, antes del Plan Cruzado que sigue un recetario más ortodoxo. El segundo, formado por el resto de países, con una mayor diversidad de políticas y énfasis, pero con la característica común de apartarse del esquema ortodoxo. Por otra parte y como el énfasis está puesto en los efectos de las políticas sobre los pobres, se busca centrar el análisis, para cada país, en aquellos períodos que comprendan una continuidad de las políticas durante un número suficiente de años.

Es claro que esta agrupación que pone el énfasis en el tipo de paquete de políticas, es sólo una de las posibles y puede ser objeto de controversia. También es claro que esto lleva a agrupar países con características estructurales muy disímiles. Por ejemplo: en términos de la importancia de la población rural, del peso que adquiere el sector agrícola y de la extensión de la pobreza rural, características que deben tenerse presentes al evaluar comparativamente los impactos de las políticas (ver cuadro N° 1).

En efecto, el peso de la población rural de cada país permite identificar tres grupos de países. El primero incluiría a Costa Rica y Bolivia donde aún predomina la población rural. El segundo, abarcaría a México, Brasil y Perú, en los cuales la población rural representaba cerca de un tercio de la población total al inicio de los ochentas.

Cuadro N° 1

**ALGUNAS CARACTERISTICAS ESTRUCTURALES DE LOS PAISES  
ESTUDIADOS ALREDEDOR DE 1980 -Cifras Relativas-**

PAIS	% Población Rural	% PEA Agrícola	% Pobreza Rural	% Produc. Agrícola <sup>1/</sup>	% Export. Agrícola <sup>2/</sup>
Argentina	17	13	19	10	12
Bolivia	58	47	67 <sup>*/</sup>	21	3
Brasil	33	31	68	7	4
Costa Rica	57	31	28	17	47
Chile	19	17	52 <sup>*/</sup>	7	9
México	33	37	51 <sup>*/</sup>	9	2
Perú	36	40	80	8	3

<sup>\*/</sup> Se refiere a mediados del decenio.

<sup>1/</sup> Sobre la producción global.

<sup>2/</sup> Sobre el valor de producción agrícola, considera sólo las exportaciones directas sin ningún grado de procesamiento agroindustrial.

Fuente: CEPAL (1990b); CEPAL (1991); Torres (1991); PREALC (1987); BID (1990) y Chaves (1990).

El tercero, incluiría a Chile y Argentina, donde la población rural se ubica por debajo del 20% de la población total. La consideración de la población activa en el sector agrícola, permitiría hacer una distinción entre Costa Rica y Bolivia, ya que en el primero, la importancia de las actividades no agrícolas en el ámbito rural es alta, lo que lleva a pesos de la fuerza de trabajo en agricultura más próximos a las del segundo grupo.

La consideración de la extensión e importancia de la pobreza rural posibilita otra reagrupación. Por un lado, estarían México, Bolivia, Brasil y Perú con no menos de la mitad de su población rural clasificada como pobre. En el otro extremo, se ubicarían Costa Rica y Argentina, entre los cuales la pobreza afecta al 30% y al 20% respectivamente, de su población rural. La

unión del peso relativo de la población rural y de la extensión de la pobreza en esas zonas, indicaría que: la pobreza mantiene un carácter mayoritariamente rural en Bolivia y Costa Rica; es cuantitativamente similar a la pobreza urbana en Brasil, México y Perú y; tiene un predominio urbano en Chile y Argentina.

Existe un elemento adicional que permitiría separar a los países y ayudar a explicar los efectos de ciertas políticas sobre el sector rural, como lo es el peso relativo que tiene el sector agrícola en la generación del producto global y la agricultura de exportación, dentro de los sectores agrícolas de cada país. Con respecto del primer indicador, Bolivia y Costa Rica presentan un sector agrícola que genera cerca de un quinto de la producción del país, en tanto que en el resto de los países, a lo sumo aporta un décimo del producto global generado. El segundo indicador, que refleja la vinculación con el resto del mundo, resalta a Costa Rica con casi la mitad de producción agrícola dirigida al mercado externo. Argentina y Chile ocuparían una posición intermedia en su vinculación con el exterior y, para el resto de los países, el mercado externo pierde significación<sup>1/</sup>.

Como el énfasis está puesto en destacar los efectos de las políticas sobre la pobreza rural, se seguirá la primera agrupación señalada. En todo caso, deben tenerse presentes las diferencias estructurales señaladas, a la hora de interpretar las comparaciones realizadas.

## LA POLÍTICA ECONOMICA EN LA DÉCADA DE LOS OCHENTAS

En los países analizados, al igual que en el resto de América Latina, la política económica de la década de los ochentas estuvo marcada por dos elementos centrales: la discusión y gradual creación en la práctica, de un nuevo consenso sobre las políticas estructurales de mediano plazo y, el debate y la ejecución de programas de estabilización de corte ortodoxo o heterodoxo.

---

<sup>1/</sup> Esto habría que matizarlo indicando que, en general, sólo se consideran las exportaciones de productos agrícolas sin ningún tipo de procesamiento, y el cultivo de coca, que puede ser significativo en Perú y Bolivia, se encuentra -probablemente- al margen de las estadísticas.

### **Las políticas de estabilización**

Las políticas de estabilización han variado, desde las versiones más ortodoxas hasta programas heterodoxos de corte populista. Los programas ortodoxos, concentrados en la reducción de la demanda interna y la devaluación del tipo de cambio, han sido utilizados principalmente, cuando se enfrenta una aguda crisis de la balanza de pagos. Estos programas han mostrado tener resultados positivos sobre la balanza de pagos, aunque lo han logrado a costa del crecimiento del producto y la reducción de los salarios. Sus resultados no han sido tan exitosos en el campo del equilibrio interno, pues la inflación no se logra reducir a través de ellos en todos los casos (Edwards, 1990).

La respuesta a los programas ortodoxos han sido los programas heterodoxos, que permiten una mayor expansión de la demanda (despreocupándose incluso -en algunos casos- por el equilibrio fiscal y monetario) y utilizan políticas de fijación de precios y regulación de ingresos para lograr una reducción de la inflación. Los programas son exitosos en cuanto al crecimiento del producto y la reducción de la inflación, pero encuentran su límite en la disponibilidad de divisas, que disminuye al revaluarse el tipo de cambio y disminuir las exportaciones o, al deteriorarse las condiciones internacionales (Dornbusch y Edwards, 1990). Las respuestas en estos casos han sido múltiples: desde las modificaciones introducidas en Brasil al Plan Cruzado (Cruzado II, Bresser y Verano), la reorientación temporal del programa sobre líneas más ortodoxas (Costa Rica), o el retorno más radical a programas ortodoxos (Perú y Argentina).

En general, las políticas de estabilización muestran un patrón cíclico, en el que se parte de una situación de estrangulamiento externo, que lleva a la adopción de programas de corte ortodoxo. Conforme se logran resultados favorables en el frente externo y, al agravarse el desequilibrio interno -en especial la inflación-, tienden a adoptarse elementos más heterodoxos (concertación, regulación o fijación de precios clave, menor restricción fiscal y monetaria). El éxito del programa se detiene generalmente, al enfrentarse con las restricciones externas, sea a través de elementos inducidos por el propio programa (sobreevaluación del tipo de cambio, reducción de las exportaciones, crecimiento de las importaciones) o a través de los frecuentes *shocks* externos que enfrentan nuestras economías. Se tiende, entonces, a volver a esquemas ortodoxos.

## Las políticas de cambio estructural

El agotamiento y la crisis de los modelos de sustitución de importaciones y, la necesidad de transferir ingentes cantidades de recursos al exterior, para enfrentar las obligaciones de la deuda externa, obligaron a todos los países a buscar una mayor apertura a la economía mundial. Algunos, como Argentina y especialmente Chile, habían avanzado ya en esa dirección desde la segunda mitad de la década anterior. Gradualmente, y con las diferencias y oscilaciones propias de sus sistemas políticos y estructuras socioeconómicas, todos los países de la región dieron pasos importantes en la misma dirección.

Las políticas de ajuste estructural se combinaron de diversas formas con los programas de ajuste macroeconómico. Típicamente, los programas ortodoxos van acompañados -en diversos grados- por políticas de apertura comercial, liberalización financiera y reforma del sector público. Los programas heterodoxos presentan una mayor diversidad, desde la versión peruana, donde prácticamente no se avanzó en este campo, hasta el caso de Costa Rica, en el cual el ajuste estructural se inició cuando aún no se había consolidado plenamente la estabilidad y continuó como el eje central de las políticas por más de seis años.

Las principales orientaciones de la reforma de políticas estructurales en la década de los ochentas, incluyeron modificaciones en las políticas comerciales, financieras y de precios y, en el sector público.

Las políticas comerciales externas se caracterizaron por una tendencia a la reducción de las restricciones cuantitativas y de los impuestos al comercio exterior, tanto los que gravaban las importaciones como las exportaciones, así como por la simplificación de trámites, en especial los vinculados a las exportaciones. En apoyo a estas políticas comerciales, casi en todos los países se observó -con oscilaciones- una devaluación del tipo de cambio efectivo real durante la década, aunque persistieron los tipos de cambio múltiples (sea con tipos de cambio explícitamente diferenciales para diversas clases de exportaciones e importaciones, o con subsidios a las exportaciones no tradicionales). Los esfuerzos realizados en este campo no han tenido el eco necesario en los países desarrollados, que no han abierto sus economías como se requiere, para permitir una mayor penetración de sus mercados por parte de América Latina. El resultado ha sido un proceso de ajuste más oneroso para nuestros países, tanto en el corto como en el largo plazo.

La política financiera se orientó a una gradual liberalización, buscando la fijación por el mercado de las tasas de interés, flexibilizando la asignación del crédito y reduciendo los subsidios a actividades preferenciales. Las experiencias de la década apuntan, también, la necesidad de fortalecer la regulación de estos mercados, típicamente oligopólicos y estructuralmente asimétricos en el acceso a la información.

Las políticas de fijación y regulación de precios y márgenes de ganancia, tendieron a dejar de estar en manos del Estado para pasar al sector privado que, en general, tiende a jugar un papel más importante en todas las economías de la región, que en las décadas pasadas. Este importante papel del sector privado en la fijación de precios, no ha ido acompañado, sin embargo, de las políticas estatales necesarias para garantizar la eficiencia de los procesos de formación de precios; requiriéndose fortalecer el desarrollo institucional de los mercados, incrementar la competencia, y generar esquemas de regulación cuando esto no es posible.

En el campo de las finanzas públicas, las reformas tributarias han tendido a sustituir la tributación directa y la preocupación (no siempre efectiva) por la progresividad del ingreso tributario, por un mayor énfasis en la tributación indirecta, la simplificación del sistema tributario, y la efectividad de la recaudación. Se observa una tendencia a la utilización de tasas de usuario<sup>2</sup> en sustitución del presupuesto general del gobierno central para aquellos bienes y servicios en que ello es posible, y un nuevo énfasis en la *focalización* del gasto social (el cual tiende a disminuir durante la década) en los grupos de menores ingresos. La privatización de empresas estatales, asociada en muchos casos a programas de conversión de deuda externa, ha sido impulsada en todos los países, en algunos casos a un elevado costo fiscal de mediano plazo (Marcel, 1989).

## LOS PROGRAMAS ORTODOXOS Y LA POBREZA RURAL

Como se indicó previamente, los programas ortodoxos se caracterizan, en términos generales, por un programa de estabilización que busca restablecer los equilibrios macroeconómicos, a través de la reducción de la demanda interna. Ello se logra por medio de las políticas fiscal y monetaria restrictivas en unión con una política cambiaria que promueve la devaluación del tipo de

---

<sup>2</sup> *User fees.*

cambio. Este programa de estabilización es acompañado por esfuerzos en el lado de la oferta, que pretenden restablecer el cambio en la estructura productiva, a través de políticas generales de liberalización. Estas actúan en los frentes comercial, financiero y sectorial, apoyados por la política cambiaria, a través de un incremento del tipo de cambio real.

Aunque no es posible encontrar en la realidad modelos *puros*, los paquetes de políticas aplicados en Chile, Bolivia, Brasil (antes del Plan Cruzado) y, más recientemente, en México, se pueden asimilar a este esquema de acción. Estos se presentan, sin embargo, coexistiendo con estructuras productivas e institucionales disímiles y con acontecimientos externos particulares, que modifican los patrones de reacción.

Teniendo presentes estas limitaciones, se consideró adecuado introducir en este grupo, lo sucedido en Chile entre 1984 y 1989, esto es, después de la crisis de la deuda, aunque los principales esfuerzos de liberalización, se habían presentado ya en los años que van de 1978 a 1981<sup>3/</sup>. Para el caso de Bolivia, las políticas surgen claramente a partir de 1985; en relación con México, éstas se vislumbran desde 1982, aunque están matizadas por la crisis del petróleo de 1986; y para Brasil, estas políticas son claras hasta 1985.

### Los efectos generales

Los efectos generales de estas políticas pueden resumirse en un menor dinamismo del producto, por lo menos en los primeros años, un traslado del papel dinámico a la demanda externa, y una contracción del mercado de trabajo, tanto por aumento del desempleo como por la caída del salario real.

En términos de la evolución de la producción, tanto México como Bolivia y Brasil, muestran resultados muy pobres ya que sus economías crecen a una tasa cercana al 1% anual, en los lapsos señalados previamente<sup>4/</sup>. Esto implica reducciones importantes en términos per cápita. También constituye un dinamismo mucho menor al que experimentaron estas economías en el decenio

---

<sup>3/</sup> Se considera el último período ya que el análisis se circunscribe a la década de los años ochentas.

<sup>4/</sup> Los datos analizados en esta sección provienen del Informe Anual 1990 del BID. Se utilizan buscando la mayor comparabilidad posible.

1971-1980 (6.7%, 4.8% y 8.7% respectivamente). Chile se aparta claramente de este resultado ya que su economía se expande a ritmos superiores al 6% anual a partir de 1984. Se podría argumentar que ello es producto del plazo transcurrido desde que se iniciaron los ajustes. Esto es parcialmente cierto, pues el crecimiento promedio en Chile, en la década previa, fue del 2.6%. Sin embargo, comprende subperíodos muy disímiles, con años de fuerte contracción económica como 1975 (-13%) y de gran auge como 1977 (10%). En todo caso, la información disponible sugiere que el período de transición, antes de restablecerse un proceso fuerte de crecimiento, puede ser extenso.

Una mayor coincidencia muestran los países analizados en cuanto a los éxitos de la apertura externa. En los cuatro países, la expansión de las exportaciones de bienes y servicios no atribuibles a factores, resulta mayor a la expansión de la economía y superior a las tasas alcanzadas en la década previa, si se excluyen los años de las crisis externas (BID 1990). Como el polo de dinamismo se transfiere a la demanda externa, la demanda interna tiende a contraerse. En efecto, el consumo total crece en promedio, por debajo del 3% en México, Brasil y Bolivia y la inversión interna bruta se contrae en términos reales en estos tres países. En Chile, por el contrario, la mayor expansión de la producción posibilita que el consumo crezca por encima del 4% anual, aunque por debajo del crecimiento del producto, y la inversión muestra un gran dinamismo.

El mercado de trabajo se muestra más sensible a las situaciones de crisis que de ajuste. Así por ejemplo, en Chile el desempleo abierto sube al 29% entre 1982-1983 para luego situarse alrededor del 12%. En tanto que el salario real cae un 5% por año en la crisis y luego, prácticamente tiende a congelarse, aunque con un comportamiento fluctuante. En Bolivia el desempleo crece y se reduce lentamente, en tanto que los salarios reales sufren una caída del 46% en 1986 y del 39% en 1987. A partir de ahí empiezan a recuperarse decrecientemente sin volver a los niveles preajuste. México y Brasil también reproducen parcialmente este patrón. El desempleo se mantiene sin grandes variaciones, en tanto que los salarios reales sufren reducciones sistemáticas. Así parecería que los salarios reales son los más afectados por estos paquetes de política. Una reducción de los mismos es consistente con la búsqueda de competitividad externa, en tanto que si la apertura tiene éxito en expandir la producción, el desempleo puede reducirse.

Finalmente, en relación con la inflación los resultados son menos homogéneos. Bolivia ofrece los resultados más espectaculares, al pasar de una

tasa de 12 mil por ciento en 1985 al 276% un año después, para luego estabilizarse alrededor del 16% a partir de 1987. Chile por su parte, muestra un comportamiento a la baja pero de forma más lenta. En efecto, la inflación media pasa de un promedio superior al 200% en el primer lustro de los setentas, a una media del 40% entre 1977-1981. Luego se reduce a una tasa promedio del 22% durante los años de crisis (1982-1983), para situarse finalmente, alrededor del 20%, aunque con un fuerte repunte para 1985. México muestra resultados más ambiguos así como promedios de inflación superiores durante el período analizado. La inflación supera los tres dígitos en 1983-87 y 88 y sólo en 1989 muestra un descenso importante (20%). Brasil muestra -también- un cuadro desfavorable en este renglón, la inflación se mantiene alta en todo el período, creciendo sistemáticamente a partir de 1982 y llevando a la búsqueda de esquemas más heterodoxos (Plan Cruzado).

### Los efectos en el sector agropecuario

Los efectos sobre el sector agropecuario dependen en mucho de su composición interna y de su tamaño relativo en la economía del país. Un sector agrícola más orientado hacia el mercado externo tendrá un desempeño más favorable, ya que los incentivos tienden a favorecerlos más y necesariamente son sectores más competitivos. En los países analizados en esta sección, el sector agrícola tiene un peso relativo reducido en México, Brasil y Chile. En ellos aportan menos del 10% del producto total, medido en dólares de 1988 (BID 1990). Por su parte, en Bolivia, el sector agrícola aporta cerca del 20% del producto total. En todos los casos, con excepción de Chile, el sector agrícola tiene una reducida orientación al mercado externo.

En general, el sector agropecuario tiende a verse menos afectado por los períodos recesivos e inflacionarios, y en los lapsos de ajuste. La producción que responde más favorablemente es la vinculada con el mercado externo, ya que se enfrentan precios crecientes en el marco de una devaluación real. Esta evolución favorable puede -eventualmente- beneficiar a los asalariados del sector exportador, aunque el resultado no es automático. La producción destinada al mercado interno, en general, se ve afectada por la contracción de la demanda interna y la liberalización de las importaciones. Esto último puede ir acompañado de problemas de abastecimiento interno.

La caída en la producción agropecuaria de México y Bolivia, a ritmos cercanos al 2% anual, puede estar indicando un mayor peso de la agricultura tradicional dirigida al mercado interno y muestra una menor capacidad y velo-

cidad de respuesta, ante los cambios bruscos del mercado y ante un mayor protagonismo del mismo. Este comportamiento implica un cambio en la tendencia histórica y una evolución más desfavorable que la producción total de esos países. En ambos, el sector agropecuario había crecido en la década de los setentas y había seguido haciéndolo durante la crisis de la primera mitad de los ochentas.

En Brasil, por el contrario, el sector agrícola tenía una expansión media cercana al 4% anual en el primer lustro de los ochentas, expansión que resulta superior a la del sector no agrícola y sólo ligeramente inferior a la vivida por el sector en los dos decenios previos. La devaluación, una evolución favorable de los precios mínimos de garantía, y la ejecución del programa de alcohol, explican parte de ese desenvolvimiento. El sector agrícola chileno muestra, también, un comportamiento más dinámico apoyado por una fuerte expansión de las exportaciones y por el crecimiento, nada despreciable, del consumo interno. Cabe recordar que este sector ya había sufrido los principales cambios estructurales en la segunda mitad de los setentas. Por su parte, la reducción de la producción durante la crisis de 1982-1983 mostraría, además, que el cambio estructural tornaría a este sector agrícola más sensible a los acontecimientos negativos en el funcionamiento del mercado.

Así, durante la crisis de la deuda, en Chile, el producto y el empleo agrícola caen a una tasa cercana al 3.5% anual. En los años subsiguientes, la producción agrícola se expande a un ritmo del 6% anual y las exportaciones agrícolas al 19% anual. Esto va acompañado de una reducción de las importaciones de alimentos, de modo tal, que se genera un superávit comercial agrícola cercano a los \$240 millones. Cabe destacar que son los productos protegidos, a través de bandas de precios, los que se tornan más dinámicos. Sin que ello busque la generación de subsidios para el productor o para el consumidor, muestra que la intervención estatal, buscando reducir las fluctuaciones de precios, parece favorecer a la producción.

La distinta situación y evolución de la producción agropecuaria según el grado de vinculación al mercado, puede ejemplarizarse con las estimaciones de rentabilidades brutas para varios productos en México. Para productos de exportación como el jitomate y la fresa, la rentabilidad bruta creció alrededor del 10% real en la década de los ochentas. Para productos cosechados comercialmente para el mercado interno, como el trigo y el sorgo, el incremento fue de apenas un 1%, en tanto que productos cosechados más tradicionalmente y en pequeña escala, como el maíz y los frijoles, la rentabilidad bruta real se

redujo entre el 4% y el 8%, presentándose problemas de abastecimiento que requirieron de fuertes importaciones de esos granos. El tipo de cambio real, las tasas de interés y la disponibilidad de crédito, y la política arancelaria, son las variables claves para explicar el desempeño de los productos de exportación.

### Los efectos sobre la pobreza rural

Los cuatro países que siguen este patrón de ajuste, tienen poblaciones rurales de distinta significación, aunque coinciden por los altos grados de privación en que viven las familias rurales y por la mayoritaria dependencia del agro. No existen estimaciones precisas para conocer la evolución de la pobreza rural en la década de los ochentas y éstas, en general, no coinciden con los períodos bajo estudio. Las estimaciones disponibles para Bolivia, sugieren que ésta habría aumentado en la zona rural entre 1975 y 1985 (73% vs 77%). En Brasil, la pobreza rural mostraría un leve declive del 68% de la población en 1979, al 66% en 1987 (CEPAL 1990b). Para México y Chile sólo existen estimaciones comparables para el país en su conjunto. Así, la CEPAL (1990b), estima que la pobreza familiar en México se habría reducido levemente del 32% en 1977 al 30% en 1984. Por su parte PREALC (1991), estima que la pobreza en Chile se incrementó del 39% en 1980, al 45% en 1985, reduciéndose levemente al 44% en 1987 y al 40% en 1990.

La ausencia de series de datos sobre la evolución de la extensión e intensidad de la pobreza, lleva a la identificación de pobres típicos en cada país y a la construcción de series que aproximan, con distinto grado de detalle, el ingreso de esos grupos. Así, para Chile, se dispone de estimaciones del ingreso familiar para cuatro tipos de familias pobres y cuya estimación involucra la renta primaria de la explotación, el trabajo asalariado fuera del predio y los subsidios estatales. Para Bolivia se dispone sólo de información sobre los precios de los productos agrícolas; en tanto que para México, se trabaja con indicadores sobre la rentabilidad por hectárea. Para Brasil se cuenta con indicadores del ingreso laboral de la población inserta en la fuerza de trabajo y de la renta familiar per cápita de los pequeños productores.

En general, existe coincidencia en identificar a dos tipos de pobres rurales: los asalariados agrícolas y los pequeños productores agrícolas o campesinos. Sobre los asalariados agrícolas permanentes, esto es, los que no poseen tierra y dependen enteramente de la venta de su fuerza de trabajo, la información disponible es sumamente escasa. Sólo para los casos de Chile y Brasil existe alguna información. En general se encuentra, en Chile, una

evolución inversa entre el salario real y el empleo, lo que lleva a un estancamiento e incluso reducción del ingreso familiar hacia el final del período. Para este grupo, y en ese país, resulta significativo el salario social que proviene de los programas sociales. Estos ingresos, sin embargo, se reducen -también- en términos reales, durante el período considerado, producto de las restricciones fiscales prevalecientes.

Este grupo de asalariados rurales había mejorado sus remuneraciones, en la segunda mitad de los setentas, producto del mejoramiento general de los ingresos y luego de una amplia contracción en su poder adquisitivo. Con la crisis de la deuda, el ingreso familiar se reduce, tanto por la caída del empleo como por la reducción de los salarios reales. En el período posterior de ajuste estructural, el salario privado y social sigue cayendo o se estanca y el empleo crece sólo en un primer momento, a pesar del fuerte dinamismo que vive la economía chilena en ese período. En términos generales, no existen indicios de que este sector se haya beneficiado con el auge económico del segundo lustro de los ochentas. En Brasil, los asalariados rurales vinculados -temporal o permanentemente- a la agricultura, vieron aumentar las oportunidades de empleo, aunque a costa de una reducción global más que proporcional en los salarios reales. Esto hizo que aumentara el contingente de asalariados calificados como pobres, y fue generalizado en todas las regiones en que se dispone de información.

Para México, se estima que este grupo recibe salarios que equivalen apenas a la mitad del salario promedio nacional y, para Bolivia, no se dispone de este tipo de información.

Para el caso de los pequeños productores, las aproximaciones de ingresos son más abundantes. En Chile, a pesar de la mayor diversificación en la producción, el rasgo básico de este grupo es su gran variabilidad en los ingresos familiares, asociados con fuertes fluctuaciones en los precios y las cantidades producidas. Se estima que el principal determinante de los ingresos familiares son los precios de los productos, los que muestran grandes variaciones por ser el mercado el ente regulador. Esto se reproduce aún en el caso de los campesinos que producen productos protegidos por bandas de precios. Es precisamente esta variabilidad la que llevó a muchos Estados, en el pasado, a desarrollar amplios esquemas de intervención en el agro.

En el caso de México, la agricultura campesina se concentra en la producción de maíz y frijoles. Estos productos sufrieron, durante el período de

ajuste, una reducción en la rentabilidad bruta real cercana al 10%. Esto no sólo significó un ensanchamiento entre las rentabilidades, en relación con los productos comerciales y de exportación, sino que también llevó aparejado un proceso de empobrecimiento aún mayor para estos grupos. Esto permite destacar el carácter estructural que asume la pobreza rural y que se asocia, marcadamente, con la distribución de la tierra con extendido minifundio, en tierras de baja productividad.

El efecto del tipo de vinculación con el mercado, en la determinación de los resultados, es claro al estudiar la experiencia boliviana. Aquellos campesinos con una agricultura de autoconsumo en zonas alejadas y sin mayor vinculación con el mercado, no se vieron afectados por el efecto contractivo de la demanda interna, aunque sus niveles de pobreza son elevadísimos. Aquellos productores ubicados en zonas con una mayor vinculación al mercado, fueron los más afectados por la caída de la demanda interna, en tanto que los productores de productos de exportación se vieron beneficiados en el período. Esto es cierto aun para el primer grupo de productores ubicados en las zonas productoras de coca.

En Brasil, los programas de estabilización de la primera mitad de los ochentas, ampliaron la pobreza rural, en particular, en las zonas tradicionalmente más pobres. Estas zonas se caracterizan por una estructura productiva en la que predomina el pequeño productor de alimentos destinados al mercado interno. El aumento de la pobreza fue acompañado de un incremento en el número de pequeños productores, número que aumentó por la fragmentación de las pequeñas propiedades, producto de una reducción real de los precios de la tierra, junto a estrategias de subsistencia de los desempleados, que buscaron permanecer en la zona rural produciendo para autoconsumo. Esto, a su vez, fue apoyado por una reducción en los ingresos reales de las pequeñas explotaciones. Una reducción de los precios reales de los alimentos, buscando favorecer a los pobres urbanos, unido a una caída en la productividad de las unidades productivas; en parte, debido a un mayor uso de mano de obra familiar, explican esta reducción de los ingresos reales.

En general, no se dispone de evidencia que apunte a que, el proceso de liberalización y ajuste ortodoxo, haya mejorado la situación de los grupos tradicionalmente pobres del agro. La evidencia disponible daría indicios de que sucedió, precisamente, lo contrario. En todo caso, la información disponible muestra que la pobreza rural tiene un origen fundamentalmente estructural, vinculado, directamente aunque no exclusivamente, con la tenencia de la tierra,

aspectos que las políticas ortodoxas no parecen enfrentar exitosamente, por lo menos, dentro de un plazo razonable.

## LOS PROGRAMAS HETERODOXOS Y LA POBREZA RURAL

Los programas heterodoxos de estabilización surgieron como respuesta a las limitaciones identificadas en los programas ortodoxos, en particular, a sus consecuencias recesivas (asociadas -a su vez- a un alto costo social) y a sus dificultades para reducir significativamente los procesos inflacionarios.

En su concepción básica, los programas heterodoxos parten de una preocupación por los costos sociales del proceso de ajuste; de la decisión de actuar simultáneamente sobre la reducción de las desigualdades sociales y la estabilización de la economía; y de la identificación de opciones de reactivación económica en la existencia de capacidad instalada ociosa (en especial, en el sector industrial) y elevadas tasas de desempleo. La existencia de reservas monetarias internacionales, acumuladas en períodos de ajuste previos (normalmente de tipo ortodoxo), y el comportamiento favorable del sector externo en los períodos inmediatamente anteriores al programa, lleva a plantear la necesidad de expandir la demanda interna para estabilizar la economía, reduciendo la inflación a la vez que se recupera el crecimiento.

El programa se inicia con un ajuste de precios para hacerlos sostenibles y coherentes con los objetivos del período de estabilización. Los salarios nominales, en particular, se incrementan para aumentar la demanda interna. Una vez realizado el ajuste inicial, los precios clave se fijan para romper la inercia inflacionaria y contribuir a que el aumento de la demanda se traduzca en incremento del *quantum*. El crecimiento de la demanda interna permitirá, a su vez, utilizar la capacidad instalada ociosa, reduciéndose así los costos medios y, con una política de fijación de márgenes (o directamente de precios), se logrará estabilizar o reducir los precios, a pesar del crecimiento de la demanda. Las reservas monetarias acumuladas (o el apoyo externo) permiten una mayor absorción de importaciones. El control fiscal y, en particular, el monetario, juegan un papel secundario en este tipo de programa, pues el aumento del déficit fiscal, e incluso de la emisión monetaria, contribuyen a la expansión de la demanda interna.

Los casos del Plan Cruzado (1986-1987) en Brasil, el Plan Austral (1985-1987) en Argentina, el gobierno de Alan García (1985-1990) en Perú, y

el período de estabilización y reactivación (1982-1986) en Costa Rica, son ejemplos de programas heterodoxos en la década de los ochentas.

### Efectos generales

En su inicio los programas heterodoxos son normalmente muy exitosos en términos de sus propios objetivos. El Producto Interno Bruto se expande a tasas muy superiores a las experimentadas en los años previos al programa-, la inflación se reduce significativamente, y los salarios reales y el empleo aumentan. Gradualmente, sin embargo, las restricciones externas se convierten en el límite de los programas heterodoxos. El estímulo a la absorción interna y la revaluación del tipo de cambio, en parte, producidas por el mismo programa al estimular la demanda y fijar el tipo de cambio nominal y, en parte, producida por el deterioro de los términos del intercambio u otros factores externos, llevan este tipo de programas a enfrentar dificultades en el campo exterior. Cuando el programa se acerca a la restricción externa, la modificación oportuna de políticas parece ser la clave del mantenimiento de la estabilidad, como lo muestran, en sentido positivo, el caso de Costa Rica y, en sentido negativo, el resto de los programas considerados en este estudio.

En el caso de Perú, Alan García, (1985-1990), quien ganó las elecciones luego de más de una década de ajuste ortodoxo, con inflación de tres dígitos, recesión y pobreza. La situación externa, sin embargo, era satisfactoria, pues en 1984 hubo un superávit de la balanza comercial de \$247 millones, las reservas monetarias internacionales alcanzaron \$1,103 millones, y se restringió el servicio de la deuda externa.

El programa fue exitoso en los primeros dos años. El PIB creció, en promedio, a 8% anual, la inflación se redujo a 67% en 1986, el sector industrial creció a tasas superiores al 12%, semejantes a las que crecieron los salarios reales. El sector agropecuario también creció, aunque a tasas menores.

Luego de esta primera fase, sin embargo, el modelo enfrentó sus límites. A finales de 1987, las reservas monetarias internacionales alcanzaron solamente \$81 millones, el déficit fiscal mostraba tendencias al alza (a partir de su elevado nivel de 7.4% del PIB en 1985), las exportaciones no aumentaron en el período y el tipo de cambio se había revaluado. Se sumó el deterioro de los términos de intercambio y, las presiones por aumento de precios, se acentuaron.

Al llegar a este punto el gobierno intentó, en varias oportunidades, un proceso gradual de ajuste en el déficit fiscal y los precios relativos, pero no fue capaz de ejecutarlo. En setiembre de 1987 hizo un drástico ajuste dirigido a reducir la distorsión cambiaria, frenar la pérdida de divisas y reducir la inflación. Sin embargo, mantuvo los precios controlados (a costa de subsidios) y la devaluación fue insuficiente. Se entró así, paso a paso, en un proceso hiperinflacionario que, en 1989, alcanzó 2775% anual, con una reducción del PIB de 11.2% en ese año, de 18% en el sector industrial y 1.6% en el sector agropecuario. El programa, al no redirigirse al llegar a sus límites, originó un deterioro mayor que los logros de su primera etapa.

El Plan Cruzado (1986-87) se ubica -también- en el conjunto de experiencias heterodoxas de América Latina en la década pasada. Las políticas fiscales y monetarias se consideraron ineficaces para controlar la inflación, pues no enfrentaban la inercia inflacionaria, reflejo -a su vez- de una intensa lucha distributiva, que conducía a la indexación de los contratos. La situación externa era favorable, con grandes superávits comerciales alcanzados y aumentando las reservas monetarias internacionales; solamente restaba el peso de la deuda externa, que requería una negociación paralela al programa. La situación fiscal debía corregirse con las medidas ya tomadas en 1985 y, la misma reducción de la inflación, se encargaría de eliminar el déficit.

Las medidas tomadas en 1986 incluyeron el congelamiento de: precios, salarios (luego de un aumento de 8%) y tipo de cambio, por un período indeterminado; la eliminación de la corrección monetaria y la indexación de los contratos con plazos inferiores a un año, -una reforma monetaria creada por el Plan Cruzado, junto con reglas para la conversión de deudas en cruzeiros a cruzados-, y la definición de una política de aumentos salariales, cada vez que la inflación sobrepasara el 20%. No se fijaron metas fiscales y monetarias (más bien la política monetaria y crediticia fue altamente expansiva), ni se ajustaron los precios relativos al inicio del programa.

Al igual que en Perú, en el caso del Plan Cruzado los resultados fueron muy favorables en la primera fase. La inflación fue negativa en los meses de marzo y abril, y se mantuvo por debajo de 1.5% hasta octubre de ese año; en noviembre alcanzó 2.5% y en diciembre 7.6%. La demanda interna tuvo un crecimiento explosivo, pasando de 7.8% en el primer trimestre de 1986, a 27.6% en el segundo semestre. La utilización de la capacidad instalada aumentó hasta alrededor de 87% en octubre de 1987.

En el segundo semestre de 1987, sin embargo, empezaron a aparecer problemas de desabastecimiento, el tipo de cambio en el mercado paralelo se incrementó, y la balanza comercial empezó a mostrar saldos negativos. Las exportaciones se estancaron. Las reservas monetarias, que eran de \$7,400 billones en el primer semestre, se redujeron hasta llevar al país a declarar una moratoria sobre la deuda externa en febrero de 1987. Ante la crítica situación y la cercanía de las elecciones, el gobierno mantuvo la fijación de precios, recurriendo a subsidios y reducciones de impuestos. El Plan Cruzado llegó así a su límite, y fue posteriormente sustituido por los planes Bresser y Verano.

El Plan Austral iniciado en Argentina, en junio de 1985, partió de una modificación inicial de precios clave -aumento de 20 a 25% en los salarios y jubilaciones, y devaluación del tipo de cambio- que fue seguida, al igual que los otros planes heterodoxos, por la congelación de precios, concertada con los principales grupos empresariales. Se acompañó, además, de una reforma monetaria y de un esfuerzo de disminución del déficit fiscal (al 2.5% del PIB), que sería financiado con recursos externos. Las políticas de restricción monetaria no eran componentes esenciales del Plan. Los resultados fueron favorables en la primera fase, logrando reducir la inflación, al mismo tiempo que la producción y la inversión empezaron a crecer.

Desde principios de 1986, el incremento de los salarios reales, unido a problemas de escasez de oferta de algunos bienes no congelados, presionó el alza de los precios. A pesar de ello, la inflación se mantuvo por debajo de los niveles previos al programa y la reactivación de la economía continuó. Es, sin embargo, en el plano externo donde el programa encuentra su límite: se produjo una violenta caída del saldo comercial, producto de la expansión de las importaciones y la caída del valor de las exportaciones (como resultado de la *guerra de los granos* entre los Estados Unidos y la Comunidad Económica Europea; los términos de intercambio se deterioraron al nivel más bajo de los últimos cincuenta años). La atención del servicio de la deuda externa, por otra parte, absorbió prácticamente todo el crecimiento del producto. El deterioro de las condiciones externas afectó -a su vez- las finanzas públicas (a través de la disminución de los ingresos tributarios provenientes de las exportaciones) y, como consecuencia, se duplicó la deuda pública interna en 1987, se incrementó la inflación -a 130%- y se interrumpió el servicio normal de la deuda externa.

El programa de estabilización y recuperación de Costa Rica, en el período 1982-1986, fue también un programa heterodoxo. La crisis del período 1980-82 significó una fuerte contracción y el aumento significativo de la

inflación, acompañada de: una devaluación en el mercado paralelo de casi 600%, la reducción de las importaciones y la demanda interna, hasta el punto de equilibrar la balanza comercial en 1982, la ruptura de relaciones con las fuentes externas de financiamiento, y la fuga de capitales y la pérdida de control del mercado cambiario por parte de las autoridades monetarias. El programa heterodoxo se implantó sobre esta base, partiendo de un ajuste de precios clave (control del tipo de cambio, fijación de tasas de interés, establecimiento de reglas de fijación del salario nominal), acompañado de la reducción del déficit fiscal, a través del aumento de los ingresos, de una política crediticia expansiva (aunque *a priori* se pensó contractiva), y del restablecimiento de flujos externos que viabilizaran el programa (los cuales se vieron favorecidos por la situación política Centroamericana y el reducido tamaño del país).

Los resultados de la primera fase (hasta 1984) fueron positivos, reduciéndose la inflación de casi 100% a 10% en el primer año, con un crecimiento medio de la economía de 5.4%, un aumento del salario promedio real de 13.3%, y una reducción del desempleo, de su máximo de 9.4% en 1982 a 6.4% en 1984. En el caso de Costa Rica, sin embargo, no se presentó una situación de estrangulamiento externo del programa: los términos de intercambio y el déficit comercial se mantuvieron con una leve tendencia al alza en el período y se incrementó el apoyo externo. La principal amenaza al programa la constituyeron las presiones sociales, por una mayor recuperación de los ingresos y un menor esfuerzo de ajuste, que se tonificaron en 1984 y 1985. El gobierno respondió cediendo a algunas de estas presiones, pero en especial, a partir del segundo semestre de 1985, reforzó el programa de estabilización e inició el proceso de ajuste estructural, fortaleciendo el control fiscal, los incentivos a las exportaciones y la reforma financiera. Posteriormente (1986-90), el ajuste estructural se convirtió en el eje de la política económica. Se logró así, combinar las ventajas del programa heterodoxo para el control de la inflación y la recuperación económica, con un cambio oportuno de políticas cuando éste se aproximaba a sus límites.

### Efectos sobre el sector agropecuario

Los programas heterodoxos tienen efectos estimulantes sobre el sector agropecuario, a través de la expansión de la demanda interna y de las políticas de control de precios que, permiten aumentos mayores en los precios finales (por mantenerse más la operación libre de los mercados de estos bienes o por decisión explícita de los gobiernos), que en insumos críticos de la producción agropecuaria (crédito y agroquímicos en particular). La sobrevaluación del tipo

de cambio, tiende a estimar las importaciones de bienes agrícolas competitivos, pero este efecto parece ser menos importante, debido a la persistencia de restricciones cuantitativas y, a que la expansión de la demanda interna permite acomodar un aumento de las importaciones, junto al incremento de la producción local.

En el caso de las exportaciones, cuya dinámica está determinada principalmente por el comportamiento del mercado externo, también se ven favorecidas por la devaluación inicial que acompaña a estos programas, aunque su competitividad tiende a deteriorarse, al surgir la revaluación del tipo de cambio.

El sector agropecuario tuvo, durante el período populista de Alan García, un crecimiento mayor (16.8% acumulado) que en los cinco años anteriores (6% acumulado), y no fue negativo sino hasta 1989, cuando disminuyó 1.6%, mucho menos que la economía en su conjunto. A este resultado contribuyó, en la primera fase, el crecimiento de la demanda interna, aunado a las políticas de crédito subsidiado, tipo de cambio preferencial, y precios de sustentación al productor. Las importaciones competitivas agropecuarias también aumentaron (aunque tenían un sobreprecio para proteger a los productores locales), pero el efecto de la expansión de la demanda, impidió un deterioro de las condiciones de la agricultura local. Las exportaciones agropecuarias disminuyeron, en parte, por efecto de la sobrevaluación del tipo de cambio. Cabe, sin embargo, señalar la expansión de la producción de coca, a partir de 1980, que ha llegado a convertirse en el principal producto de exportación, al que están vinculados muchos productores pobres (se estima que, incluyendo la pasta básica, esta actividad genera alrededor de 5% del PIB, 20% del PIBA, y 25% de las exportaciones, y absorbe 20% de la fuerza laboral).

En la fase de crisis del modelo populista, el sector agropecuario sufre también los efectos de la crisis, aunque con mucho menor intensidad que el resto de la economía. Esto se debe a la escasa vinculación de la producción campesina con el resto, -un 8% de los ingresos campesinos provienen de la venta de productos agrícolas- así como a la importancia de las actividades vinculadas a la exportación. Debe, sin embargo, señalarse que en el período 1985-86, la participación de los ingresos agropecuarios en el ingreso nacional, se incrementó de 7.9% a 8.7%, con un aumento del ingreso rural per cápita de 28%, pero ya en 1987 la participación en el ingreso se redujo a 6.3%, y el ingreso rural per cápita se redujo en 22.2%.

Con el Plan Cruzado, el sector agropecuario se vio favorecido, a través de la suspensión de la corrección monetaria para contratos menores de un año, la fijación de la tasa de interés en 10% anual y el aumento del crédito, que llegó a niveles próximos al máximo de 1980. Como consecuencia, en 1987 la producción alcanzó un nivel récord. Con el fracaso del Plan Cruzado, el sector agropecuario se vio afectado gravemente. El regreso de la corrección monetaria, el atraso en el ingreso de las importaciones agrícolas, y la reducción de la demanda agregada en 1987, generaron una caída de los precios agrícolas y un aumento de más del 70% en el valor de los contratos, que llevó al gobierno a intervenir, transfiriendo más de 1% del PIB al sector agropecuario para enfrentar la crisis financiera.

El caso del Plan Austral muestra la importancia de condiciones externas favorables para el éxito de un programa heterodoxo. Los granos y aceites (productos típicos de exportación) mostraron el efecto positivo de las políticas ortodoxas de ajuste hasta 1984-85. Posteriormente, el proteccionismo agrícola en los países desarrollados y la guerra de precios de los granos y sus derivados, que significaron un deterioro de los términos de intercambio, de 18% en 1985 y casi 10% en 1986, tuvieron efectos devastadores, reduciendo los ingresos de los exportadores y deteriorando la balanza comercial, a pesar del aumento del tipo de cambio efectivo. Como resultado, el producto agropecuario disminuyó 1.7% en 1985 y 3.2% en 1986.

En el caso de Costa Rica, el sector agropecuario tuvo un comportamiento más favorable que el resto de la economía, en la fase inicial de estabilización (1982-84), creciendo a una tasa de 7% (5.4% PIB), con una tasa de crecimiento de los granos básicos de 28% (mercado interno estimulado por elevados precios de sustentación al productor), acompañada de la expansión tanto de las exportaciones tradicionales (9% excluyendo banano) como las no tradicionales (16%). El producto agropecuario se contrajo -0.5% en 1984-86, para retomar en el período 1986-89 una tasa de 4.8%, levemente superior al resto de la economía. En esta fase, la producción de granos básicos se redujo 7% al disminuir los precios relativos de esos bienes, como parte del proceso de ajuste, y se fortalecieron las exportaciones de café y banano (10% anual) y las no tradicionales (15%).

### **Efectos sobre la pobreza rural**

Los efectos sobre la pobreza rural, asociados con los programas heterodoxos, varían en los tres casos para los cuales hay información disponible:

Perú, Argentina y Costa Rica<sup>5/</sup>. Las diferencias se asocian, por un lado, a la existencia de programas de subsidios estatales para los grupos pobres (cuya importancia sobresale en el caso argentino, ya que estos programas fueron creados a raíz del Plan Austral) y a la existencia de programas de cambio estructural de más largo plazo (como sucede en Costa Rica).

En general, los ingresos, tanto de los asalariados rurales como de los campesinos, aumentaron durante los programas heterodoxos, mostrando además una mayor estabilidad que en los períodos de crisis o de ajuste ortodoxo. En los casos en los que no se logró hacer una transición del programa de estabilización, hacia crecimiento con cambio estructural, se observa un fuerte deterioro de ambos grupos. En el caso de Costa Rica, donde esta transición sí fue posible, la pobreza continuó reduciéndose y su estructura por actividades tendió a cambiar, de acuerdo con las nuevas señales de precios.

En Perú, la pobreza rural muestra una gran estabilidad, explicable principalmente, por las escasas vinculaciones con el mercado que tienen los campesinos, que son la mayoría de los pobres rurales.

A pesar de sus escasas vinculaciones con el mercado, los campesinos aumentaron la producción para satisfacer la demanda local, y se vieron beneficiados por los precios de sustentación, el bajo tipo de cambio, y los esquemas de protección a la producción local. El deterioro de la economía en la segunda fase del programa, afecta principalmente a los asalariados, pues los campesinos se protegen parcialmente de la crisis, a través de la diversificación de la producción y del autoconsumo.

Los ingresos de los campesinos presentan en ese período, una tendencia ascendente (el índice de sus ingresos pasó de 75 a 104), a pesar de mantener un promedio semejante al de los cuatro años anteriores (90 versus 86), vinculada al aumento de los ingresos provenientes de la producción agropecuaria, que aumenta de 49 (1985) a 118 (1988), con un nivel promedio de 88 (77 para 1981-84).

En la fase inicial del programa, los asalariados se vieron favorecidos por la expansión general de la demanda y el aumento del salario real (en particular a través de la reducción de la inflación). Los ingresos de los

---

<sup>5/</sup> No hay información sobre Brasil durante las experiencias de ajuste heterodoxo.

asalariados rurales pobres muestran una tendencia ascendente en el período 85-87, y decaen en 1988; en el período mantienen un índice promedio de 76% (1978 = 100%), inferior al del período 1981-84 (85%).

Cabe, también, reiterar la importancia de la producción de coca, llevada a cabo principalmente por los campesinos, la cual requiere de tecnologías sencillas, tiene bajos costos, elevada rentabilidad en comparación con otros productos y, una dinámica demanda externa que domina las políticas de ajuste interno. La existencia de esta opción y la respuesta dada por los campesinos confirma su sensibilidad a los precios relativos, cuando los requerimientos de capital y tecnología son comparables a los de otros productos.

En el caso argentino, los modelos de ingresos elaborados permiten distinguir cuatro tipos de grupos: los asalariados efectivos y transitorios de la producción de tabaco de exportación, y los campesinos orientados a la producción de tabaco, algodón y pimienta para el mercado interno. Debe señalarse que los precios de tabaco al productor son establecidos por el gobierno y son superiores a los precios internacionales, por lo que su comportamiento refleja, en parte, objetivos de política salarial y regional. Asimismo, en el caso del algodón, aunque era un producto destinado al mercado interno, al inicio de la década estudiada, cambios tecnológicos (variedades y prácticas culturales) iniciados desde los años setentas, llevaron a exportar el 32% de la producción a finales de los ochentas.

No se dispone de estimaciones para la evolución de la incidencia de la pobreza en este período. Sin embargo, la información para los cuatro modelos indica que todos los grupos incrementaron el nivel y la estabilidad de sus ingresos reales, durante el período del plan, aunque sufren un severo deterioro en 1988-89, cercanos a los peores de la década.

Los trabajadores asalariados (efectivos y transitorios) de la producción de tabaco para exportación, vieron incrementarse sus ingresos en el año inicial del programa (1985) al nivel más alto de la década, y a partir de 1987 se inicia un proceso de deterioro, especialmente marcado para los asalariados transitorios. Los dos grupos de asalariados llegan a tener ingresos, en 1989, cercanos a los más bajos de la década.

Los sectores campesinos orientados al mercado interno, tanto del tabaco y algodón como del pimienta, incrementaron, también, sus ingresos hasta 1987

y en proporción mayor al aumento del costo de la canasta básica, sufriendo un fuerte deterioro en 1988. No hay información para 1989.

En el caso argentino debe destacarse la importancia de los programas de subsidios (CASFEC, PAN) creados con el Plan Austral, que representaron un porcentaje importante (alrededor de 20%) y decreciente en el tiempo del ingreso de todos los grupos. Este elemento se agrega al comportamiento favorable de los precios de los productos y los salarios para generar un aumento aún mayor del ingreso, y su reducción en los últimos años de la década, magnifica el impacto negativo sobre la pobreza.

En Costa Rica, el programa de estabilización y recuperación (1982-86), permitió recuperar los niveles de ingreso e incidencia de la pobreza prevalecientes antes de la crisis (1980-82). Este comportamiento se explica por las políticas de recuperación gradual de los salarios mínimos, el crecimiento económico (y la reducción del desempleo) y una política de precios de sustentación de los granos básicos, que aumentó el ingreso familiar de sus productores pobres, por encima del de todas las otras actividades. Si bien el gasto social no recuperó en esta fase los niveles por habitante que tenía al principio de la década, la cobertura de los programas sociales sí se recuperó, a la vez que se incrementaron los programas de asistencia social.

En la segunda fase (ajuste estructural, 1986-90), la política salarial buscó mantener constantes los salarios reales, se devaluó el tipo de cambio real (a través de minidevaluaciones), y los precios de los granos básicos (maíz y frijol) se redujeron en términos relativos, hasta convertir el ingreso familiar de sus productores en el más bajo de los grupos pobres. En este período, el ingreso familiar de los asalariados vinculados a actividades agrícolas de exportación (y en especial la no tradicional), se convierten en los más elevados de los grupos pobres. La estructura de la pobreza, a pesar de ser muy estable, muestra una leve tendencia a modificarse de acuerdo con esta evolución de los ingresos relativos, disminuyendo la importancia de las familias dependientes del maíz y el frijol, (cuenta propia) y aumentando la de aquellas dependientes de actividades de exportación no tradicional (asalariados).

Estas tendencias son más marcadas en la región periférica que en la central, donde se ubican, tanto la mayoría de los productores de granos como la mayoría de los nuevos productos de exportación. La incidencia de la pobreza rural parece haberse reducido en este período, por debajo de su nivel en 1980 (aunque la evidencia no es concluyente debido a cambios en la metodología de

la Encuesta de Hogares a partir de 1987); la reducción fue mayor en la región periférica que en la central.

## CONSIDERACIONES FINALES

Los estudios que sirven de base a la presente síntesis, constituyen una primera aproximación al tema del impacto de los programas de ajuste, utilizados durante la década pasada en América Latina. La diversidad metodológica generada por las dificultades para obtener información relevante sobre el tema, en cada uno de los países (a pesar de existir una orientación conceptual común) hace difícil obtener conclusiones comparativas sólidas. El problema se agrava por la complejidad del tema que, requiere para su análisis sistemático, el desarrollo de modelos formales que permitan aislar los efectos de medidas particulares, tomar en cuenta la interacción entre los diversos mercados, y separar factores exógenos a la política económica.

Es posible, sin embargo, destacar algunos elementos que caracterizan los diversos procesos de ajuste seguidos durante los ochentas, y algunas relaciones básicas con el sector agropecuario y la pobreza rural:

- a. A pesar de la gran diversidad de políticas observada durante estos años, los países estudiados se han encaminado hacia la búsqueda de una mayor apertura a la economía mundial, a través de programas de reforma de políticas y de cambios en la relación entre el sector público y el privado. Algunos lo hicieron antes de la década, otros al final; unos, gradualmente; otros, casi instantáneamente; y no todos fueron igualmente consistentes. Pero en todos se encuentra la misma orientación general.
- b. Las dificultades financieras de la década, que demandaron elevadas transferencias de recursos hacia el exterior, frenaron la inversión y el crecimiento del producto, y se constituyeron en obstáculos a mayores cambios estructurales en la región. Las políticas de estabilización macroeconómica variaron, desde la ortodoxia hasta la heterodoxia, e incluso al populismo, según predominaran las restricciones externas, la inflación o las presiones políticas como elementos centrales de preocupación para las autoridades.
- c. En este contexto, el sector agropecuario mostró, en general, un comportamiento más favorable que el resto de la economía, tanto en los

períodos de crisis como en los de ajuste macroeconómico o estructural. La devaluación del tipo de cambio real, los esfuerzos para aumentar las exportaciones y la reducción del sesgo a favor del sector industrial, estimularon al sector agroexportador, a pesar de la persistencia de restricciones a la importación, en los países desarrollados (que, en algunos casos, como el de Argentina durante el Plan Austral, contribuyeron al agravamiento de la situación económica). En los programas ortodoxos, se observaron efectos positivos sobre la actividad agroexportadora, pero aquella destinada al mercado interno, se vio afectada negativamente por la contracción de la demanda, la reducción del crédito y la liberalización de importaciones. Lo contrario sucedió en los programas heterodoxos, especialmente, cuando se permitió una revaluación del tipo de cambio efectivo real.

- d. No existen estimaciones precisas sobre la evolución de la pobreza rural en la década, y las que existen, no necesariamente coinciden con los períodos durante los cuales se aplicaron los distintos programas, por lo que, en general, se recurrió a la construcción de tipologías que permitieran estimar la evolución del ingreso de los pobres. Existe coincidencia en identificar dos grupos: los asalariados agrícolas y los campesinos.
- e. En general, no se dispone de evidencia que apunte a que la liberalización y ajuste ortodoxo, hayan mejorado la situación de los grupos tradicionalmente pobres del agro. Aun cuando la información es escasa, se observa un deterioro del ingreso de los asalariados rurales, producto tanto de la disminución de los salarios como del empleo. En el caso de los pequeños productores, un factor determinante de los efectos es la articulación al mercado, pues como muestra el caso boliviano, en particular, aquellos campesinos con escasos vínculos no se ven afectados por la contracción de la demanda. En todo caso, la información disponible muestra que la pobreza rural tiene un origen fundamentalmente estructural, vinculado directamente con la tenencia de la tierra y otros activos productivos, aspectos que las políticas ortodoxas no parecen enfrentar exitosamente, al menos en el corto plazo.
- f. En el caso de los programas heterodoxos, tanto los grupos campesinos como los asalariados rurales, vieron aumentar sus ingresos en una primera fase, gracias a la expansión de la demanda, a políticas de

precios que les favorecían (insumos, crédito, precios de sustentación), a la creación de programas de subsidios, y a aumentos de salarios nominales superiores al aumento de los precios al consumidor. Los programas heterodoxos al llegar a sus límites (normalmente un estrangulamiento externo), tanto en el caso peruano como en el argentino, ambos grupos pobres vieron deteriorarse sus ingresos a niveles cercanos a los peores de la década. En el caso costarricense, sin embargo, las autoridades lograron fortalecer los programas de estabilización y ajuste estructural, haciendo una transición que impidió, al menos, el deterioro de los ingresos de los asalariados, (manteniendo constante el salario real y aumentando el empleo) y permitió que la pobreza mantuviera una tendencia (aunque leve) a disminuir.

**BIBLIOGRAFIA**

1. BIANCHI, A.; DEVLIN, R. y RAMOS, J. 1987. *The Adjustment Process in Latin America. Symposium on Growth Oriented Adjustment Programmes.* Washington, Banco Mundial.
2. BID. 1990. *Progreso Económico y Social en América Latina. Informe 1990.* Washington, BID.
3. CEPAL. 1990a. "Balance Preliminar de la Economía de América Latina y el Caribe, 1990". *Notas sobre la Economía y el Desarrollo No 500/501.* Santiago, CEPAL.
4. \_\_\_\_\_ 1990b. *Magnitud de la Pobreza en América Latina en los Años Ochenta.* Santiago, CEPAL.
5. \_\_\_\_\_ 1991. "Notas sobre el Desarrollo Social en América Latina". *Notas sobre la Economía y el Desarrollo. No. 511/512.* Santiago, CEPAL.
6. CHAVES, GONZALO. 1990. *Ajuste Macroeconómico y Pobreza Rural en Bolivia. Informe Preparado para el IICA.*
7. DORNBUSCH, R. y EDWARDS, S. 1990. "La Macroeconomía del Populismo en la América Latina". *El Trimestre Económico, Vol. LVII (1), No. 225, pp.121-162.*
8. EDWARDS, SEBASTIAN. 1990. "El Fondo Monetario Internacional y los países en Desarrollo: una evaluación crítica". *El Trimestre Económico, Vol. LVII (3), No. 227, pp 611-663.*
9. GONZALES de OLARTE, EFRAIN. 1991. *Impacto de las Políticas Macroeconómicas y Sectoriales en la Pobreza Rural en el Perú. Informe Preparado para el IICA.*
10. HERRERO, FERNANDO; MORALES, PEDRO Y GONZALEZ, GLADYS. 1991. *Impacto de las políticas de ajuste en la pobreza rural: Costa Rica en la década de los ochenta. Informe preparado para el IICA.*

11. LARRAÑAGA, OSVALDO. 1990. Las Políticas Económicas y su Impacto sobre la Pobreza Rural: Chile 1976-89. Informe Preparado para el IICA.
12. MARCEL, MARIO. 1989. "Privatización y Finanzas Públicas: el caso de Chile, 1985-1988". Colección Estudios CIEPLAN, No. 26, pp. 5-60.
13. MATUS, JAIME A. Y VEGA, DIXIA D. 1991. Impactos de corto plazo de los Programas de Ajuste Macroeconómicos y Sectoriales sobre la Pobreza en México. Informe Preparado para el IICA.
14. NAKANO, YOSHIAKI. 1990. O Impacto dos Programas de Estabilizao e Ajustamento sobre os Pobres Rurais. Informe preparado para el IICA.
15. OBSCHATKO, EDITH y ALVAREZ, GUSTAVO A. 1991. Impactos de los Programas de Ajuste sobre la Pobreza Rural: el caso Argentino. Informe Preparado para el IICA.
16. PINSTRUP-ANDERSEN, PER. 1990. Implications of macroeconomic and sectorial policy for the rural poor in Latin America. Analytical Framework for the Country case studies. Informe Preparado para el IICA.
17. PREALC. 1987. El Mercado de Trabajo en Cifras. Santiago, PREALC.
18. ————— 1988. Deuda Social: ¿Qué es, cuánto es, cómo se paga? Santiago, PREALC.
19. ————— 1991. El pago de la Deuda Social en los Ochenta: Colombia, Costa Rica y Chile. Panamá, PREALC.
20. TORRES, JORGE A. 1991. Transformaciones Estructurales y Relaciones Intersectoriales de la Agricultura en América Latina y el Caribe. Serie: Documentos de Programas No. 22. San José, IICA.

**Esta edición se terminó de imprimir  
en la Sede Central del IICA  
en Coronado, San José, Costa Rica,  
en el mes de setiembre de 1992,  
con un tiraje de 1000 ejemplares.**

FECHA DE DEVOLUCION

30 ABR 1993		
17 OCT 1997		
02 ... 1993		
5 MAR. 1987		
25/3/97		
11 AGO. 1998		
25 SET 2000		
19/5/03		

IICA-PRRET-  
A1/SC-92-08

Autor

Título Ajuste macroeconómico y  
pobreza rural en América Latina

Fecha Devolución	Nombre del solicitante
------------------	------------------------

30 ABR 1993	H Medina
-------------	----------

11/5/93	...
---------	-----

<del>02 ... 1993</del>	<del>...</del>
------------------------	----------------

15 MAR. 1997	...
--------------	-----

25/3/97	...
---------	-----

11 AGO.	...
---------	-----

25	...
----	-----

97	...
----	-----



**INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA**  
Sede Central Apdo. 55-2200 Coronado, Costa Rica / Tel.: 29-02-22/  
Cable: IICASANJOSE/Télex: 2144 IICA CR / FAX (506) 29-47-41, 29-26-59 IICA COSTA RICA