
Oscar Cismondi

CONCLUSIONES DEL SEMINARIO*

El seminario tuvo como objetivo principal realizar un balance de los efectos de los programas de ajuste estructural sobre la evolución del sector agropecuario de Bolivia, Chile, Ecuador y Perú. Los argumentos tratados se enmarcaron en cuatro temas: 1) políticas de ajuste macroeconómico y evolución reciente de la economía; 2) programas de ajuste y políticas agrícolas; 3) programas de ajuste y desempeño de la producción agropecuaria; y, 4) balance y sugerencias.

Presentaremos a continuación una síntesis de las principales conclusiones del evento.

1. Durante el seminario se insistió en que los resultados de las reformas introducidas en los cuatro países analizados en el marco de los programas de ajuste estructural, no son ni podrían ser inmediatos. Y dado que no existe un modelo capaz de ser aplicado mecánicamente, los resultados de las políticas puestas en práctica dependen de los contextos de los países específicos. Por consiguiente, las políticas basadas en cuerpos teóricos poco flexibles pueden conducir a fracasos o, en la mejor hipótesis, a retrasar la resolución de los problemas. Algunos estudios realizados por la FAO que abarcan varios países de África, Asia y América Latina confirman dicha conclusión¹. En ellos se admite que la estabilización y el ajuste estructural son procesos complejos a largo plazo y que es preciso que trascurren años antes de que se puedan obtener resultados.

2. Hubo coincidencia en que el logro de los equilibrios macroeconómicos es relevante pero no suficiente para crear condiciones adecuadas

* Las presentes conclusiones se basan en parte en las presentaciones conclusivas que realizaron en el seminario Javier Iguíñiz, Juan Antonio Morales y Oscar Cismondi.

1. Ver «El estado mundial de la agricultura y la alimentación: Análisis mundial y por regiones, el ajuste estructural y la agricultura». Roma: FAO, 1990; «Políticas agrícolas y políticas macroeconómicas en América Latina», Estudio FAO *Desarrollo económico y social*, 108. Roma: FAO, 1992.

para un crecimiento de la producción agropecuaria. En este contexto, el análisis de las experiencias de Bolivia, Chile, Ecuador y Perú demuestra que no bastan la estabilidad macroeconómica ni precios relativos más favorables para provocar aumentos en la producción y productividad agrícolas.

3. La constatación anterior permitió analizar la relación entre programas de ajuste, política macroeconómica, política sectorial y comportamiento del sector agropecuario en los cuatro países. En relación a esto, la experiencia de Chile, país pionero en la aplicación de los programas de ajuste en América Latina, es muy ejemplificadora. En efecto, en los veinte años de aplicación de los programas de estabilización en la economía chilena se pueden distinguir tres etapas en las cuales las relaciones entre las políticas macroeconómicas y las políticas sectoriales se entrelazaban de maneras diversas condicionando también diversamente el comportamiento del sector agropecuario.

En la primera etapa, que abarcó el período 1973-1983, hubo *ausencia de una política específica hacia el sector agropecuario*, por lo que la agricultura quedó sometida al esquema macroeconómico general. La ausencia de una política sectorial afectó especialmente a los pequeños productores, quienes dependían en gran medida de los programas de apoyo gubernamentales. El período culminó en medio de una profunda crisis del sector agropecuario que, como expresó Maximiliano Cox², se «manifestó especialmente en los rubros de consumo interno, los que cayeron al 6% anual entre 1979 y 1983, y en un fuerte incremento de la incidencia de la deuda agrícola, la que pasa a representar un 90% del valor agregado del sector».

En la segunda etapa, que abarcó el período 1983-1989, *se estructuró una política específica para el sector agropecuario*, que buscó reactivar y desarrollar su capacidad productiva. La política sectorial se articuló en una serie de instrumentos como: *política de precios* a través de la aplicación del mecanismo de bandas de precios para los principales rubros de consumo interno, estableciéndose también políticas *anti-dumping*; *política de crédito*, por medio de líneas de crédito especiales para el sector agrícola, que comprendían mecanismos de garantía sobre la cosecha en gestación, para hacer frente a la escasa disponibilidad de garantías hipotecarias que tenía un numeroso grupo de agricultores; *política de transferencia tecnológica*, a través de la puesta en marcha de un programa de transferencia de tecnología en el que el Instituto de Investigación Agropecuaria asistía a grupos de agricultores medianos y grandes en forma periódica. Otras medidas de política que se aplicaron fueron el incremento temporal del subsidio de forestación y el establecimiento de un programa de subsidio a las obras de riego emprendidas por el sector privado.

Los efectos de la nueva orientación de la política sectorial provocaron «una rápida respuesta productiva y un crecimiento del PGB silvo-

2. Ver el artículo de Maximiliano Cox en esta misma edición de *Debate Agrario*.

agropecuario a una tasa del orden del 6% anual entre 1983 y 1989. Las exportaciones sectoriales se incrementaron de US\$ 656 millones en 1983 a US\$ 1.780 millones en 1989, mientras que las importaciones cayeron de US\$ 900 millones en 1981 a US\$ 269 millones en 1989»³.

La tercera etapa del programa de ajuste estructural aplicado en Chile comenzó con el gobierno democrático. En este período se impulsó una política sectorial aun más activa con el propósito de mantener el dinamismo productivo y el proceso de modernización iniciado en el sector, pero sobre todo interesaba ir preparándolo para el agotamiento de las fuentes de crecimiento que lo habían impulsado en los años ochenta. En este contexto, se intentó comenzar a revertir el proceso de deterioro de los recursos naturales y promover su recuperación, y se hicieron esfuerzos para apoyar la plena inserción de la pequeña agricultura en la modernidad y combatir la pobreza rural.

La experiencia de Bolivia, Ecuador y Perú fue diversa a la chilena. Hasta el presente, las políticas ejecutadas por los gobiernos de dichos países a menudo no son otra cosa que la puesta en práctica del programa global de desmontaje de las distorsiones surgidas en el pasado, y no constituyen todavía políticas específicas dirigidas al sector.

El caso de Bolivia, de acuerdo con la exposición de Juan Antonio Morales y los comentarios a la misma por Gerson Gomes⁴, confirma que en los diez años de aplicación del programa de ajuste existió una subordinación indiscriminada de la política sectorial a los requerimientos globales del proceso de ajuste. En efecto, en dicho país el programa de estabilización y ajuste que se puso en marcha en 1985 impulsó políticas monetarias y fiscales restrictivas, una radical liberalización de los mercados (eliminación de controles de precios, cuotas y permisos de exportación y reducción de tarifas), eliminación de techos a las tasas de interés, desregulación del sistema bancario y reducción de empleos públicos. Pero no hubo una política sectorial que complementara el programa de ajuste macroeconómico con inversiones en infraestructura, educación, salud, y también con reformas en los mercados de crédito y de tierras. En este contexto, el sector agropecuario creció en el período 1985-1992 a una tasa promedio anual de sólo 0,73%, básicamente en función del pobre desempeño de su componente agrícola, que representa el 76,9% del total, y que se mantuvo prácticamente estancado a lo largo del período, mostrando un incremento promedio anual de apenas 0,21%.

En Perú⁵, la política sectorial, a partir de la aplicación del programa de estabilización y ajuste, está subordinada quizá de una manera aún más marcada que en Bolivia a la dinámica y orientación de la política

3. *Ibíd.*

4. Juan Antonio Morales es miembro del directorio del Banco de Reserva de Bolivia, y Gerson Gomes director del Proyecto PNUD/FAO/BOL/91/010, La Paz, Bolivia. (Ver artículo de Juan Antonio Morales en esta misma edición de *Debate Agrario*.)

5. Ver el artículo de Javier Escobal en esta misma edición de *Debate Agrario*.

macroeconómica en una lógica dirigida principalmente a eliminar las distorsiones creadas en el pasado. En efecto, desde 1990 la política sectorial fue estructurada a partir de tres elementos básicos: *política de precios*, que ha acompañado a la política general de liberalización de los precios de la economía eliminando los controles de precios a los alimentos e insumos agropecuarios y liberalizando, al mismo tiempo, las tasas de interés preferenciales que otorgaba la banca de fomento; *política comercial* aperturista⁶, eliminando las políticas de intervención directa (cuotas de importación, controles de precios y subsidio cambiario); y *reforma institucional* del Estado, introduciendo un importante número de reformas legales e institucionales entre las que destacan la reforma al mercado de tierras y la eliminación de la banca de fomento. En este marco, y en combinación con otros factores, el sector agropecuario peruano experimentó una retracción considerable en su producción. El volumen de bienes producidos se habría reducido en 3,7% en la campaña 1990/91 y en 8,5% en la campaña 1991/92, sufriendo una leve mejoría (1,7%) en la campaña 1992/93. El subsector agrícola, por su parte, mostró, durante las últimas tres campañas, una retracción acumulada del orden del 24,3%, debido a las menores cosechas registradas en prácticamente todos los cultivos⁷.

Del análisis de la relación entre programa de ajuste, política sectorial y evolución del sector agropecuario en los cuatro países considerados, se concluyó que las políticas de estabilización y ajuste estructural por sí solas no bastan para promover un crecimiento del sector agropecuario ni, mucho menos aún, para garantizar un desarrollo equitativo y sostenible. La política agrícola, aunque adecuándose a los lineamientos generales de la política macroeconómica, debería tener una presencia activa capaz de fomentar la producción y la productividad, así como de orientar el desarrollo agrario hacia una mayor equidad, dentro de una vía de sustentabilidad ambiental.

4. En la discusión relativa al *nuevo papel del Estado* en el marco de los programas de estabilización y ajuste estructural, prevaleció la concepción de la necesidad de una *intervención «inteligente» del Estado*. Hubo coincidencia general en que el Estado no debería interferir en la conformación de los precios relativos o, si lo tuviera que hacer, debería hacerlo indirectamente a través de franjas de precios o regulaciones de ese tipo, esencialmente para eliminar los efectos de una volatilidad exagerada en los precios, pero no para romper con las tendencias de largo plazo.

Por el contrario, se sostuvo que el Estado debería intervenir y fortalecerse, pero no aumentando su tamaño, sino en términos de su capacidad efectiva de influir sobre la dinámica del sector y ejecutar con eficiencia las funciones de regulación, apoyo y promoción. En este contexto, las funciones que el Estado debería cumplir se pueden sintetizar en cuatro aspectos principales:

6. Ver el artículo de Geoffrey Cannock en esta misma edición de *Debate Agrario*.

7. Javier Escobal, ob. cit.

a. *La orientación del desarrollo sectorial*, a través de políticas globales y específicas, la prestación de servicios de apoyo a la producción y la creación de externalidades para el desarrollo de la iniciativa privada.

b. *La regulación y racionalización del uso de los recursos naturales*, a través de políticas que contrarresten el proceso de deterioro del medio ambiente que se vio radicalmente acentuado en los últimos años en los cuatro países. En efecto, en Bolivia el *boom* exportador de productos agrícolas de los últimos años se basó principalmente en un gran deterioro de los recursos naturales. En Chile, al menos hasta 1989, la ausencia de una adecuada normativa y la incapacidad del aparato estatal para cumplir su papel de garante e impulsor del bien común, provocaron un severo daño del medio ambiente que puso en peligro la sustentabilidad del crecimiento sectorial en el largo plazo⁸.

La *reversión* de estos procesos y, paralelamente, el establecimiento de medidas de preservación de los sistemas ecológicos en áreas aún no degradadas, constituyen un ámbito fundamental de la intervención estatal.

En relación a lo anterior, nuevamente el análisis de la experiencia chilena permitió evaluar algunas de las medidas que el gobierno puso en práctica en los últimos años para preservar los recursos naturales renovables. Entre las más importantes destacan: una normativa para establecer niveles máximos de emisión de SO₂; la reglamentación del cultivo en aquellas zonas regadas con aguas fuertemente contaminadas; la reglamentación de la política de transferencia de suelos agrícolas a usos urbanos; la preparación de un programa de alivio a la pobreza rural y de conservación de los recursos en el secano de la Cordillera de la Costa, que es donde se presentan los mayores problemas erosivos del país; el fortalecimiento de la acción de preservación y control de los incendios forestales y el incremento en casi cinco veces del número de los controles a los planes de explotación forestal⁹.

c. *La corrección de las distorsiones en la estructura de los mercados* es otra de las funciones imprescindibles que el Estado debería cumplir. Del análisis realizado, en particular de los casos de Bolivia y Perú, resultó evidente que no basta con liberalizar los mercados, dado que en muchos casos esos mercados aún no existen y por lo tanto tienen que construirse. La intervención estatal debe orientarse entonces hacia el desarrollo de mercados agrícolas eficientes y competitivos, en los que participen los distintos agentes privados dentro de un proceso de desarrollo que asegure el crecimiento. En este contexto, las intervenciones selectivas, eficientes, articuladas en forma concertada con los agentes privados y complementarias a las fuerzas de mercado, son esenciales para el propio desarrollo de los mercados.

d. *La corrección de los desequilibrios sociales y de las tendencias regresivas en la distribución del ingreso* fue considerada también como

8. Ver el artículo de Maximiliano Cox en esta misma edición de *Debate Agrario*.

9. *Ibíd.*

parte del papel que compete al Estado. La función del Estado en la corrección de los desequilibrios sociales existentes se convierte en una actividad prioritaria, para lo cual es imprescindible asignar a la agricultura una efectiva prioridad dentro del esfuerzo global de desarrollo nacional. Ello implica, además de la conformación de un ambiente económico e institucional favorable, privilegiar, en el proceso de asignación de recursos, los requerimientos y necesidades que plantean la expansión y transformación del aparato productivo sectorial y el mejoramiento sostenido de las condiciones de vida de la población rural.

Al respecto, del análisis sobre las consecuencias de la aplicación de los programas de ajuste en la situación social de la población rural en los cuatro países, resultó evidente que en la última década hubo un deterioro sustancial de las condiciones de vida. En el caso de Perú, el 96% de la población rural es pobre, carente o las dos cosas a la vez. En Ecuador los ingresos reales de la población asalariada se han reducido del 53% al 21% del PIB entre 1980 y 1992, lo que tiene impactos negativos sobre la demanda efectiva interna¹⁰. En Bolivia, por su parte, la marginación y pobreza rural han aumentado en los últimos años. El 82% de los pobladores rurales del país tienen sus necesidades básicas insatisfechas, el 47% vive en situación de extrema pobreza y el 6% está sometido a condiciones de miseria.

LAS REPERCUSIONES DEL AJUSTE ESTRUCTURAL EN LA AGRICULTURA Y EL DESARROLLO ECONÓMICO Y LA FUNCIÓN DE LA FAO¹¹

Los temas tratados en el seminario han sido abordados por la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) a distintos niveles. Siendo la FAO una organización de asistencia técnica de carácter internacional, en el último decenio ha tenido oportunidad de evaluar diversas experiencias de aplicación de programas de ajuste estructural en África, Asia y América Latina.

La intervención de la FAO se realizó, en primer lugar, a través de la realización de análisis sobre los efectos y repercusiones de la aplicación de los programas de ajuste en el sector agropecuario, en la población rural, la seguridad alimentaria, los recursos naturales y el medio ambiente, con el fin de disponer de una base sólida para brindar asesoramiento a los Estados miembros que la soliciten. En segundo lugar, ha asistido directamente a los países en las áreas de formulación de política, proyectos y programas de

10. Ver el artículo de Luciano Martínez y Rafael Urriola en esta misma edición de *Debate Agrario*.

11. Lo que se expone a continuación está basado en diversos documentos oficiales de la FAO («Estado mundial de la agricultura y la alimentación» 1990, 1991, 1992 y 1993; «La agricultura: Hacia el año 2010», 1993).

desarrollo agrícola en el marco de los programas de ajuste. Entre los objetivos de estos proyectos se incluyen la formulación de planes y políticas de desarrollo agrícola y rural, así como también de apoyo y fortalecimiento institucional.

En el último decenio se ha asistido a un proceso donde los países en desarrollo fueron adoptando uno tras otro políticas de estabilización y ajuste estructural en un intento de corregir los desequilibrios externos e internos con el fin de pagar la deuda y crear las condiciones para lograr un funcionamiento más equilibrado y eficiente de las economías en el largo plazo.

Los países han utilizado una gran variedad de instrumentos de política para conseguir los objetivos de estabilización y ajuste. Los resultados obtenidos en cada país han variado de acuerdo con una serie de factores internos y externos. Entre los factores internos se incluyen la atención prestada a objetivos concretos, la elección de los instrumentos de política, la naturaleza y dimensiones de las perturbaciones y desequilibrios económicos existentes y la mayor o menor aceptación política. Entre los factores externos han figurado, en diferentes momentos, el deterioro de las relaciones de intercambio, un proteccionismo creciente, tipos de interés históricamente elevados, mercados decrecientes a causa de la recesión de los países desarrollados, así como otros hechos que escapan al control de los gobiernos, como las sequías prolongadas.

Aunque el ajuste económico ha producido con frecuencia resultados estrechamente relacionados a las circunstancias concretas de cada país, de su análisis se desprende una serie de enseñanzas que ofrecen valiosas ideas tanto a los países en desarrollo como a las instituciones públicas y privadas. En general, ahora se admite que la estabilización y el ajuste estructural son procesos complejos a largo plazo y que es preciso que trascurren años antes de que se puedan obtener resultados. También se ha podido constatar que las políticas de estabilización y ajuste estructural por sí solas no bastan para promover un crecimiento y desarrollo económico sostenible.

En función de la evaluación anterior, los responsables de la formulación de políticas han sacado algunas enseñanzas importantes de estas experiencias. En primer lugar, existe una preocupación por mejorar los procedimientos de ejecución y adoptar medidas nuevas e innovadoras que no se habían tenido en cuenta inicialmente. En segundo lugar, se han apreciado y comprendido mejor las dificultades políticas, problemas sociales y tensiones económicas que causa el ajuste estructural. Ahora se reconoce que en el pasado los programas de ajuste estructural afectaron negativamente a los «crónicamente pobres», al mismo tiempo que creaban un sector de nuevos pobres, y que el peso del ajuste puede recaer de modo desigual sobre categorías ya desprotegidas de la población rural. En este contexto, en los programas de ajuste estructural más recientes las consideraciones sociales son un objetivo importante, no sólo por razones de equidad y humanidad, sino también porque se reconoce, con mucho retraso, que el deterioro del

bienestar social tiene un efecto desestabilizador sobre el crecimiento económico y el éxito de los programas.

Por las consideraciones anteriores, la FAO sostiene que es necesario que el ajuste estructural sea considerado como una parte del desarrollo económico general y no como un sustituto de este. Los programas de ajuste estructural deberían adoptar, en la mayor medida posible, políticas que estimulen el desarrollo económico general, prestando especial atención a las medidas que permitan a los pequeños agricultores y los pobres participar en este proceso.

Para que se beneficien los pobres es necesario:

1. *Aumentar sus activos mediante una reforma agraria.* El acceso a la tierra constituye un factor importante para determinar los efectos del crecimiento agrícola sobre la mitigación de la pobreza. El intento más reciente de determinar los progresos de la reforma agraria redistributiva se realizó en 1991, con miras al informe cuadrienal de la FAO sobre los progresos realizados en el marco del Programa de Acción de la CMRADR. Según dicho informe, los progresos habían sido limitados, debido sobre todo a que la aplicación de los programas de distribución de tierras se veía fuertemente afectada por las realidades políticas. No obstante, dichas reformas siguen siendo aconsejables tanto desde el punto de vista de la eficacia como de la equidad, y aun más cuando se consideran las relaciones con el sector no rural agrícola, ya que una distribución más equitativa estimula también el empleo rural no circunscrito a las explotaciones agropecuarias.

2. *Mejorar su productividad* gracias a un mayor acceso a recursos productivos (fertilizantes, riego, créditos, servicios de extensión).

3. *Mejorar la estructura de comercialización.* La deficiente estructuración de los sistemas de comercialización y de generación de funciones auxiliares, como los servicios de información de mercados, oscurece la transparencia del mercado y entorpece el flujo de productos, dificultando la toma de decisiones del productor y acentuando los desfavorables términos de intercambio entre el sector y el resto de la economía.

4. *Incrementar las oportunidades de empleo* para los que carecen de tierras suficientes a través de mercados de trabajo eficaces, la adopción de tecnologías adecuadas y programas específicos de empleo.

5. *Facilitar servicios de sanidad y enseñanza.* La defensa de este tipo de intervención se ve reforzada por la demostración cada vez más palmaria de que la investigación agraria proporciona altos rendimientos.

Una de las principales conclusiones que se puede extraer del examen de la experiencia de la aplicación de los programas de ajuste estructural, es que las soluciones parciales no pueden dar buenos resultados, puesto que las crisis no suelen derivarse de una sino de numerosas políticas, muchas veces orientadas a fines diversos. Si bien las reformas de las políticas a corto plazo orientadas a corregir los desequilibrios económicos y aliviar las crisis que los acompañan son necesarias, no son suficientes para la

reanudación del crecimiento. Las estrategias de crecimiento obligan a ir más allá de las políticas de corto plazo. A menos que existan factores externos muy fuertes y a fin de evitar las experiencias pasadas con elección de industrias «estratégicas», las soluciones a largo plazo deben basarse en unos criterios estrictos de relación costo-beneficio. Esto no debe equivaler a prescindir de intervenciones específicas encaminadas a aliviar la pobreza, impedir la degradación de los recursos naturales, etcétera. En un marco orientado al mercado, es mucho lo que pueden hacer los gobiernos: dictar normas y reglamentos para los mercados e imponer su cumplimiento; establecer derechos de propiedad, especialmente de tenencia de la tierra, y obligar a cumplirlos; establecer normas de calidad de los alimentos; proporcionar bienes públicos y corregir los factores externos; efectuar intervenciones específicas para aliviar la pobreza y mejorar la seguridad alimentaria y la nutrición.