
Juan Antonio Morales

EL AJUSTE Y SUS EFECTOS EN EL AGRO BOLIVIANO*

Este trabajo atañe esencialmente al área de la macroeconomía, y se divide en tres partes. La primera alcanza algunos antecedentes del desarrollo agropecuario boliviano y de la situación del campo. La segunda es una breve revisión de las medidas de ajuste estructural y de lo que los bolivianos llamamos «la nueva política económica». La tercera, que es la parte medular, se refiere a los ajustes estructurales, al desempeño de la agricultura y a cómo evaluamos –o cómo creemos evaluar– que estos ajustes han afectado a la agricultura.

EL DESARROLLO AGRARIO EN BOLIVIA ANTECEDENTES

Creemos muy importante ver el contexto en el que se aplican las políticas económicas, porque su éxito depende mucho más del contexto de lo que alguna gente parece asumir, especialmente en las instituciones financieras internacionales.

En relación al contexto en el que se desarrolla la agricultura boliviana, es necesario constatar que el campo se está despoblando. Esto es así aun cuando Bolivia siga siendo un país con una fuerte presencia rural, con una fracción grande de su población en el campo. De acuerdo con el censo de 1976, casi el 60% de la población boliviana estaba en el área rural, según el censo de 1992, que es el último, esta proporción bajó al 42%. Las tasas de crecimiento de la población urbana y rural fueron muy diferentes. Esta última está creciendo al 0,1% anual, mientras que la tasa de crecimiento de la población total es de 2,1%. Claramente hay, pues, un problema de despoblamiento del campo.

* Este artículo es una versión editada de la intervención oral del autor.

Es necesario enfatizar que gran parte de la población rural habita en el altiplano y en los valles interandinos. La concentración es muy importante, y en eso hay similitudes con el sur del Perú.

También es importante señalar que las evaluaciones que se han hecho de las tierras cultivables, indican que sólo el 7% del territorio boliviano está constituido por tierras aptas para la agricultura. Ahora bien, estas cifras siempre tienen un grado de arbitrariedad. Algunos estudios posteriores dicen que el área cultivable es mayor.

Otro elemento es el de los efectos de la reforma agraria y la distribución de las propiedades agrícolas. En 1953 el gobierno de ese entonces promulgó una ley muy ambiciosa de reforma agraria. Fue una de las primeras leyes de ese tipo en la región, y sus consecuencias hasta ahora siguen siendo motivo de debate, como lo son en todo el resto de América Latina. Uno de sus efectos más claros es que de la superposición de las legislaciones de reforma agraria y de la legislación de derecho civil surgió un fraccionamiento muy importante de la propiedad agrícola, los predios se convirtieron cada vez en más pequeños. En el altiplano y los valles interandinos el 61% de las propiedades tiene una extensión inferior a las cinco hectáreas, con las dificultades claras que aparecen con predios de dimensiones tan reducidas. El fraccionamiento de las propiedades afecta negativamente la utilización de factores modernos de producción para cierto tipo de tecnologías, que son menos dependientes del tamaño de la propiedad que otras.

Es tradicional en Bolivia, como en otros países, dividir a la agricultura en campesina y comercial. Para fines analíticos y de exposición, consideramos a la agricultura campesina como aquella cuya oferta de producción es relativamente inelástica a los incentivos económicos, la agricultura comercial, en cambio, está esencialmente orientada al mercado y su oferta tiene suficiente elasticidad al precio de los productos y de otros incentivos económicos, en realidad, al conjunto de precios, incluyendo el de los insumos.

Sin embargo, esta es una simplificación gruesa. La oferta de alimentos de la agricultura campesina es sustancial. Hay, pues, una cierta inserción de la economía campesina en Bolivia. Ocurre lo mismo con otros países de la región, en los que una parte muy importante de la oferta total de alimentos —e insisto en la palabra alimentos— viene de la agricultura campesina. Pero es necesario señalar que la agricultura campesina está también incursionando en productos exportables como el café y la quinua. Hay también, por supuesto, una inserción perversa: la de la coca, cultivo eminentemente campesino.

La contribución del sector agropecuario al producto bruto interno es sustancial. A principios de la década de los sesenta la agricultura contribuía aproximadamente con el 25% al producto interno bruto, lo que es sorprendentemente alto, sin embargo, esta fue declinando muy fuertemente hasta los años ochenta. En los ochenta, después de la crisis y como

consecuencia de esta, comienza a tener nuevamente una participación muy alta, pero las cifras siempre son engañosas esta participación no quiere decir que la situación de la agricultura haya mejorado, sino esencialmente que el sector agrícola fue menos vulnerable que los otros sectores de producción a la gran crisis de esos años

Otra característica es que hay una gran fluctuación, una gran variabilidad, en las tasas de crecimiento del producto bruto interno El crecimiento del sector agropecuario está muy lejos de ser sostenido Ello me permite concluir que el comportamiento del sector agropecuario siempre está determinado por causas exógenas, pues cuando las tecnologías son todavía muy precarias el peso de las causas exógenas —particularmente el clima— es enorme, mucho mayor que, por ejemplo, las ganancias de productividad o las políticas macroeconómicas aplicadas

Comparemos las tasas de crecimiento del PBI agrícola con el PBI total Claramente el PBI agropecuario es mucho más inestable que el PBI total, lo cual, una vez más, refuerza la conclusión según la cual el crecimiento del producto bruto interno está determinado mucho más por *shocks* exógenos que por políticas o ganancias sostenidas en productividad

Con todo, hay algunos signos alentadores en el desarrollo agrícola boliviano Entre 1972 y 1982 algunos productos se han expandido sustancialmente, principalmente la soya, café, arroz y quinua Por lo menos los tres primeros productos son exportables

La producción de coca ha crecido mucho más lentamente, contrariando la impresión del boliviano común y corriente y probablemente también la de los países vecinos Sin embargo, no puede negarse su importancia Los estimados cuantitativos son inciertos Los rangos de ingresos por exportaciones son muy amplios van desde los 200 hasta los 1,200 millones de dólares de exportación, 600 millones sería una cifra promedio Es importante también porque afecta a otros productos agrícolas, particularmente por la escasez relativa de mano de obra por mejores salarios en las áreas cocaleras Hay además una vía por la que afecta a la economía en su conjunto por sus efectos en el tipo de cambio Es claro que sin coca el tipo de cambio sería más alto De eso no cabe duda alguna

Hay una serie de problemas para lograr la inserción de la agricultura en el comercio internacional Primero, en relación a las exportaciones legales, nuestra inserción en el comercio internacional todavía es muy débil Exportamos café, quinua, caña de azúcar, soya y azúcar Las exportaciones de soya son las que muestran mayor dinamismo El atraso tecnológico es sustancial, los rendimientos por hectárea para la mayoría de los cultivos están muy por debajo del promedio de América Latina Los niveles de educación de la población rural son también muy bajos Las deficiencias de comercialización son casi tan importantes como las de producción

La pregunta es si en la agricultura comercial moderna la situación es mejor, y la respuesta es mucho más matizada Es cierto que ha habido una expansión muy importante de los volúmenes de producción de soya y de

otros productos similares, pero esta expansión se hace sobreexplotando la calidad de los suelos. Es una aproximación a la producción agropecuaria similar a la que habríamos hecho en la minería, algo que sabemos hacer muy bien. Muy rápidamente estamos agotando la calidad de los suelos, pues es una agricultura cuya expansión se sustenta en la expansión de la frontera agrícola. En el caso específico de la soya y de algunos productos del oriente boliviano, significa la deforestación. La pregunta de fondo es cuán sostenible va a ser una expansión de la producción, es decir, si esas tierras van a mantener la misma fertilidad cuando se repitan estos cultivos.

Otra dificultad es que cuando los precios internacionales caen, algunos cultivos desaparecen completamente al no ser competitivos bajo esas nuevas condiciones. No hay una proyección de más largo plazo que nos permita sostener ese tipo de cultivos. Eso ocurrió con el algodón, aunque este después ha vuelto a aparecer en parte alentado por la recuperación de los precios y gracias a la incorporación de tierras nuevas y de tierras que estuvieron en barbecho el tiempo suficiente para recuperar su fertilidad.

Quiero insistir en el hecho de que parte de la agricultura moderna está basada en una agricultura extensiva y de deforestación. Los exagerados optimismos no tienen lugar cuando se tiene presente ese hecho. Es un problema complicado, porque pronto las exportaciones bolivianas van a sentir presiones internacionales provenientes de los medios conservacionistas, preocupados legítimamente por este tipo de explotación.

Es muy importante señalar que gran parte de la producción de alimentos –bienes básicamente no transables– ha sido protegida. Pero con el desarrollo de las comunicaciones y el abaratamiento de los costos de transporte, por un lado, y con las ganancias de productividad en los países vecinos, especialmente en Chile, por otro, lo que está pasando es que gran parte de los sectores que eran protegidos, más por barreras naturales –no olvidemos que Bolivia es un país mediterráneo, boscoso y montañoso– que políticas, tienen que enfrentarse ahora a la competencia de alimentos importados. Yo me sorprende de ver en los mercados de La Paz la gran cantidad de productos de origen chileno, como lácteos y huevos. Hasta hace pocos años esos productos no hubieran soportado los gastos de transporte y no podían ser comercializados internacionalmente. Pero ahora hay progresos en las técnicas de refrigeración, de embalaje y de transporte, y las barreras naturales van perdiendo importancia.

Previamente a la adopción de las políticas económicas de 1987, la protección a la producción de alimentos se expresaba en la existencia de restricciones cuantitativas al comercio y de medidas arancelarias. No es por tanto totalmente cierta la idea simplista que sostiene que en todos los países el esfuerzo de industrialización discriminaba a la agricultura. No sólo había aranceles sobre los productos manufacturados, sino también sobre los alimentos, aunque es cierto que el sector industrial era más protegido. Lo que no era protegido en Bolivia eran los sectores tradicionales de la minería e hidrocarburos.

Pero también es cierto que antes de las reformas económicas el sector agropecuario era manipulado. Había aranceles de protección, pero al mismo tiempo había fijaciones de precios para una lista relativamente larga de productos agropecuarios. Esos controles generalmente no eran efectivos pues, al ser muy costosos, se los evadía. Pero aun existiendo esa evasión, el hecho era que eso daba opacidad a los mercados, estos no eran transparentes y sí segmentados. La gente mejor informada podía evadir los controles, en contraste con la menos informada. Se daba una situación de incertidumbre porque había limitaciones cuantitativas a las importaciones y también a las exportaciones. Existían licencias previas de exportación para algunos productos que pesaban fuertemente en la canasta familiar. En realidad, los gobiernos de esa época tenían una regla muy simple: en cuanto encontraban que el precio nominal de un producto de la canasta familiar estaba aumentando, simplemente prohibían las exportaciones de ese producto, por lo que el comercio de exportación era esencialmente un comercio de saldos. Todo lo que no podía ser absorbido por el mercado interno era dejado para la exportación.

Quiero hacer tan sólo una referencia adicional al período de la hiperinflación (1982-85) que, ciertamente, nos ha dejado una cicatriz muy profunda. Contrariamente, y para sorpresa de mucha gente, incluyéndome, encontré que el sector agropecuario —o al menos muchas de sus partes— se había beneficiado con la hiperinflación. La razón era muy simple: en situación de alta inflación hay una demanda por alimentos que es una demanda por activos, una demanda especulativa, ella aumenta los precios de los alimentos *vis a vis* otro tipo de bienes. Estos sí bien se caracterizan porque sirven para preservar el valor adquisitivo del dinero, siguen siendo suficientemente líquidos. Es, pues, una demanda por activos que se produce en situaciones de alta inflación.

Es claro que esa situación era percibida por los campesinos como transitoria. Lo prueba el hecho de que si bien aumentaban los volúmenes de producción, no aumentaba el área sembrada. Sólo había un uso y una comercialización más intensivos de los productos.

LA «NUEVA POLÍTICA ECONÓMICA»

¿En qué consistió el paquete de reformas de 1985? Es sorprendentemente similar al que se aplicó en el Perú en agosto de 1990. Se hizo un paquete de saneamiento fiscal esencial, pues el centro mismo del programa de estabilización es la corrección fiscal. Esta se consiguió con un incremento sustancial del impuesto —y por ende del precio— de los carburantes, es el impuesto que nadie puede evadir. Esta medida tuvo dos efectos. En primer lugar, afectó al sector agrícola por la vía de sus insumos, efecto especialmente notable en un país con una topografía sumamente accidentada. La participación de los carburantes en el total de costos de producción agraria tiene un peso importante, sobre todo en el proceso de comercialización.

En segundo lugar, el paquete de ajuste fiscal tuvo un efecto de reducción muy fuerte sobre la demanda agregada, además, se opera una redistribución de la demanda agregada en favor de los sectores de ingresos más altos. Estos sectores tienen normalmente una elasticidad de ingresos al consumo de alimentos más bajo y, por tanto, se reduce la demanda por productos agropecuarios como consecuencia del ajuste fiscal, de sus aspectos distributivos y de sus efectos sobre la demanda agregada.

Hay gente muy seria en la profesión, como J. Sachs, que afirma que no hay ningún efecto de demanda agregada porque con un paquete de estabilización lo único que se hace es sustituir un impuesto ineficiente, como el impuesto inflacionario, por impuestos legítimos, genuinos. La demanda agregada no tiene por qué verse afectada. Sostiene, además, que no es claro que se produzcan efectos redistributivos en desmedro de los pobres, porque si hay un impuesto que afecta mucho más a los pobres que a la gente de más altos ingresos, ese es la inflación. Entonces, la reducción de la inflación significa una redistribución del ingreso en favor de los grupos que menos tienen.

Los datos no soportan ese tipo de afirmación. Los despedidos de las minas, los despedidos del sector público, del sector financiero, han sufrido fuertemente los efectos del paquete fiscal. Pero junto con el paquete fiscal viene todo el conjunto de reformas estructurales, es decir, en una primera fase la liberalización de los mercados de factores y de productos. Se levantaron todos los controles internos de precios, los aranceles fueron bajados. Actualmente el arancel boliviano es plano, de 10% para todos los bienes salvo una relación de unos 100 bienes de capital que tienen arancel de 5%. Se suprimieron las restricciones cuantitativas a la importación y a la exportación. Se liberalizó completamente el mercado de crédito.

Pero hay un mercado que no se ha liberalizado y que tiene consecuencias muy importantes para el desarrollo ulterior del sector agropecuario: el mercado de tierras. Se mantienen las restricciones fijadas por la ley de reforma agraria de 1953. Aunque esto no ha sido revisado por el paquete de liberalización, hay dudas sobre el cumplimiento de esas restricciones. Hay una serie de limitaciones para la venta y el alquiler de tierras, en general para cualquier forma de enajenación, incluyendo su reagrupación. De hecho, sin embargo, han estado ocurriendo reagrupaciones, no al margen de la ley, violándola, sino más bien ignorándola.

Hay sin embargo por lo menos tres propuestas de reforma legislativa para abrir el mercado de tierras, que van desde la posición más liberal a otras más tímidas: liberalización para operaciones, para alquiler o para reagrupar tierras contiguas o, tomando ejemplos que vienen de países europeos —Dinamarca—, para reagrupar en una primera fase entre parientes cercanos, luego ampliar el círculo de parientes hasta ir creando un mercado de tierras.

Hay quienes sostienen que el argumento principal para abrir el mercado de tierras es que ello permitiría el acceso de los campesinos al crédito.

Pero en la práctica no sucede eso. Lo que exigen los bancos como garantía es el título de propiedad otorgado por la reforma agraria, aunque de hecho este no le crea ningún derecho al banco. Normalmente los campesinos detestan la incertidumbre que proviene de no tener sus títulos. No sé si es una cuestión cultural –yo como economista pienso poco en explicaciones culturalistas–, pero es cierto que la gente cree de alguna manera que el dejar el título de reforma agraria es una garantía suficiente.

Además, ha habido mucha innovación financiera que hace que los títulos de propiedad resultantes de un mercado libre no sean indispensables para acceder a créditos: hay créditos mancomunados o créditos a comunidades, que disminuyen en parte el problema de garantías. Pero es cierto que en Bolivia el crédito formal para la agricultura es un problema que se ha agravado con la política de liberalización, pues parte del ajuste estructural fue cerrar el Banco Agrícola, como ha pasado en el Perú con el Banco Agrario. Las instituciones financieras internacionales obligaron a hacerlo.

Lo que a mí me preocuparía mucho es que una rápida o desordenada liberalización del mercado de tierras dé lugar a la aparición de campesinos sin tierra, creándose así problemas sociales y políticos mucho más graves. Los bolivianos siempre nos consolamos diciendo que si no hemos tenido a Sendero Luminoso en Bolivia ha sido porque la situación de tierras era mejor que en el Perú. No sé si la segunda parte de tal afirmación es cierta, pero la primera sí que lo es: no hemos tenido Sendero Luminoso.

Algunas restricciones cuantitativas se mantuvieron excepcionalmente hasta 1990. Es el caso del azúcar, cuyas importaciones requerían de licencias previas. Creo que esa medida era correcta, pues el mercado mundial del azúcar –no el mercado internacional– es un mercado de saldos. También había restricciones para las importaciones de trigo, ligadas al problema de las donaciones de este cereal –problema compartido también por el Perú–, especialmente bajo el título 3 de la Ley Pública 480 de los Estados Unidos. Durante un corto período hubo asimismo licencias previas para aceites. Pero a partir de 1990 han desaparecido todas las licencias previas.

LOS AJUSTES ESTRUCTURALES Y EL DESEMPEÑO DE LA AGRICULTURA

¿Qué es lo que pasa finalmente? Un liberal saltaría de contento –excepto por el asunto de las tierras– y nos diría: «Señores, ustedes han hecho su tarea, han liberalizado todos los mercados, han levantado las restricciones, han estabilizado la economía». La inflación boliviana de este año (1994) va a ser inferior al 10%, posiblemente el 7,5%, en este momento la inflación anualizada es 6,8%.

Todo va bien, pero hay algunas dificultades. Los trabajos que se han vuelto clásicos como los de Krueger y sus colaboradores, Schiffer y Valdez, nos dicen lo siguiente: el sector agrícola ha sido discriminado de dos maneras. De una manera directa, porque sus precios internos frecuentemente

eran más bajos que los precios internacionales, para muchos productos de exportación, por ejemplo. Y de una manera indirecta —y ellos le asignan más importancia a la discriminación indirecta—, por efecto de políticas macroeconómicas equivocadas, esencialmente del tipo de cambio real. Entonces, sostienen, si el tipo de cambio real no es el adecuado, se está penalizando al sector agropecuario que, por esencia, es un sector productor de bienes transables en el comercio internacional. Ahora bien, afirman liberalizando, bajando los aranceles, el tipo de cambio real tiene que aumentar.

Pero yo creo que aquí hay un problema. Ellos están apuntando a un tipo de cambio real de equilibrio. Es cierto que rebajando los aranceles el tipo de cambio real de equilibrio tiene que aumentar. Eso ha pasado, eso es el *shock* exógeno. Pero también debe considerarse la parte endógena. Nosotros hemos creado políticas monetarias muy apretadas, lo que ha producido en un principio el tipo de cambio real boliviano, eso se ha dado en todas las experiencias de estabilización. Ha habido apreciación cambiaria real y fuerte. El ejemplo extremo probablemente sea el Perú, pero también ha ocurrido en otros países. En todos esos casos llevar adelante una política de liberalización con apreciación cambiaria es muy complicado. Ocurre que los términos de intercambio para la agricultura, que supuestamente tenían que haber mejorado con la liberalización, se deterioran. Pero, con todo, hay una reducción de la incertidumbre al poner la casa en orden con relación a los precios, en darle transparencia a los mercados. Hay entonces dos efectos de signo contrario: el poner en orden los precios crea incentivos para la producción, pero la apreciación cambiaria crea desincentivos, sobre todo en los sectores de bienes sustitutos de importación, que compiten con las importaciones.

Las exportaciones agrícolas bolivianas han estado expandiéndose, y los resultados esperados para este año son muy buenos. El año pasado ya hubo una expansión sustancial. Ustedes dirán que el tipo de cambio también tendría que afectar a las exportaciones. No lo ha hecho, en parte porque el tipo de cambio boliviano se ha corregido, no por mérito nuestro sino simplemente por los errores que han cometido los países vecinos. Si los otros países se sobrevalúan y Bolivia comercia intensamente con esos países, el tipo de cambio boliviano queda bien. Hay así una corrección cambiaria, pero también ha habido una serie de inversiones de apoyo para las exportaciones agrícolas y de concesión del crédito. Si uno mide por los volúmenes de exportación, el resultado exportador boliviano es importante con la salvedad del problema del que ya he hecho mención, de que es muy intensivo en calidad del recurso natural. Pero hay un problema desde el punto de vista estrictamente financiero: las moras crediticias del sector agropecuario exportador son muy elevadas. Uno tendría la impresión de que de alguna manera este sector estaría esperando un subsidio vía crédito, y con la esperanza de ese subsidio crediticio las exportaciones han estado expandiéndose muy fuertemente.

Por último, quiero señalar que la respuesta de la agricultura campesina –subrayo campesina– a todas las reformas agropecuarias ha sido tímida. No ha habido una expansión de la producción campesina, no ha habido expansiones de área sembrada o de cosecha que sean verdaderamente significativas. En parte eso nos lleva a considerar que el obtener precios correctos es una condición necesaria pero está lejos de ser suficiente. Sin embargo, es claro que la agricultura campesina también está cambiando. No está congelada en el tiempo y está influida por cambios en el contexto internacional. Es sorprendente ver en Bolivia cómo productos que antes no se consideraban transables se han vuelto ahora transables. Productos que antes no soportaban los gastos de transporte ahora sí lo hacen, en gran parte por el desarrollo tecnológico y no solamente por la infraestructura de comunicaciones y desarrollo en materia de conservación.

Mi impresión general es que el gasto público, la inversión pública en la agricultura tienen un papel muy importante que cumplir en la expansión de la producción agrícola. Mi conclusión es que si hay algo que yo he encontrado terriblemente difícil elaborar –yo he hecho ese tipo de ejercicio cuando estaba en el Ministerio de Planeamiento en Bolivia–, es un buen plan de inversiones públicas para la agricultura. Ese es probablemente uno de los desafíos más grandes que uno puede encarar.