

IICA



PAPEL DEL SECTOR AGROPECUARIO
EN EL DESARROLLO DE LOS PAISES
DE AMERICA LATINA A PARTIR
DE LA CRISIS DE LA DEUDA EXTERNA.

IICA
13
15

Faint, illegible markings or text at the top center of the page.



**PAPEL DEL SECTOR AGROPECUARIO EN EL DESARROLLO DE LOS PAISES
DE AMERICA LATINA A PARTIR DE LA CRISIS DE LA DEUDA EXTERNA**

Mario Kaminsky
Oficina del IICA en México

Noviembre de 1989

~~01 4573~~

00003648

IICA

E13

K15

**PAPEL DEL SECTOR AGROPECUARIO EN EL DESARROLLO DE LOS PAISES
DE AMERICA LATINA A PARTIR DE LA CRISIS DE LA DEUDA EXTERNA**

Contenido

	página
Introducción	1
Algunas Situaciones y Condiciones en América Latina y el Caribe	2
Postulados del Plan de Acción Conjunta para la Reactivación	10
Situación Relativa de México en Comparación con América Latina	16
Proyecto SARH-IICA Estrategia y Políticas Macro y Agropecuarias	20
ANEXO. Cuadro Estadístico	24

PAPEL DEL SECTOR AGROPECUARIO EN EL DESARROLLO DE LOS PAISES DE AMERICA LATINA A PARTIR DE LA CRISIS DE LA DEUDA EXTERNA*

Introduccion

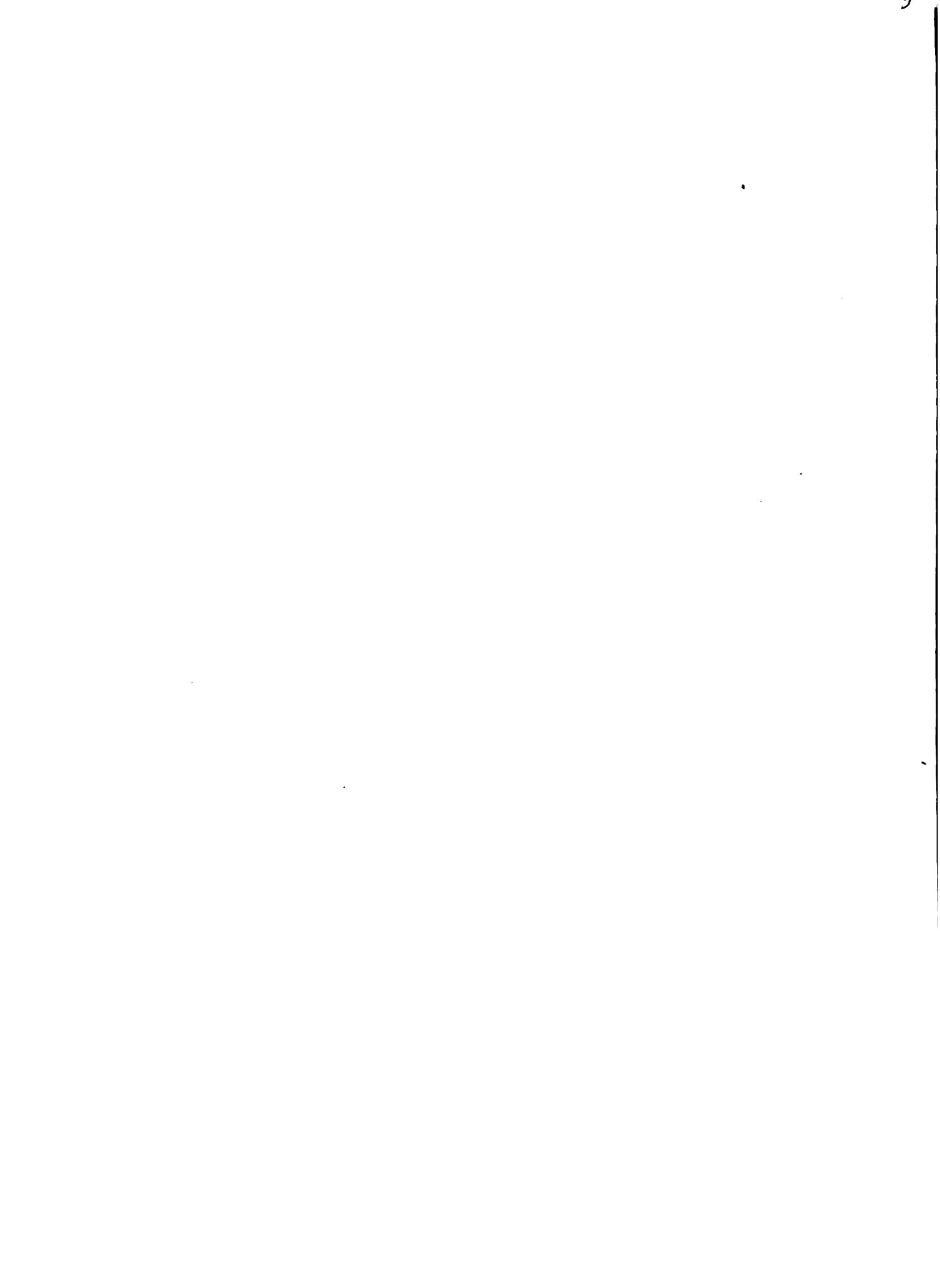
Se nos ha invitado a presentar, en el contexto del t6pico general del Seminario "Deuda Externa y Sector Agropecuario" y del tema "El Papel del Sector Agropecuario en la Estrategia Econ6mica", la presente ponencia con 6nfasis en una visi6n global sobre Am6rica Latina. La ocasi6n es propicia en vista de la muy reciente aprobaci6n por la Junta Interamericana de Agricultura¹ del Plan de Acci6n Conjunta para la Reactivaci6n Agropecuaria en Am6rica Latina y el Caribe, elaborado por el IICA con la intensa participaci6n de sus Pa6ses Miembros, en cumplimiento del mandato dado por la 6ltima Conferencia Interamericana de Ministros de Agricultura². El mismo ha sido orientado y estructurado precisamente en funci6n de dichos temas y problemas.

La siguiente secci6n trata entonces algunas situaciones y condiciones destacadas puestas de relieve por algunos trabajos con contenidos emp6ricos referidos a la Regi6n, sus pa6ses, y subconjuntos de ellos de mayor inter6s anal6tico. Algunos de estos aspectos son luego retomados en la secci6n tercera, donde se los resume junto a los principales postulados y propuestas del aludido Plan. La cuarta secci6n emplea estad6sticas recientes incorporadas en el documento principal del Plan, proces6ndolas de manera tal de brindar un an6lisis simple de los posicionamientos relativos de M6xico respecto a la Regi6n, como forma de transici6n a las condiciones locales. La 6ltima secci6n, en el 6mbito regional y nacional establecido por las anteriores, bosqueja las motivaciones, objetivos, estructura y actividades contemplados por el Convenio SARH-IICA que est6 dando inicio, orientado al 6rea de modelos econom6tricos para estrategia y pol6ticas sectoriales, en el contexto de los desarrollos macroecon6micos globales e intersectoriales, que son los que vienen reclamando creciente atenci6n a nivel regional y nacional.

* Presentado al Seminario: Deuda Externa y Sector Agropecuario, Tema 3: El Papel del Sector Agropecuario en la Estrategia Econ6mica. Centro de Econom6a, Colegio de Postgraduados, Montecillo, M6x., Noviembre 1989.

1 Resoluci6n No. 23 de la Quinta Reuni6n Ordinaria de la Junta Interamericana de Agricultura. San Jos6, Costa Rica, Octubre 1989.

2 Recomendaci6n No. X de la Novena Conferencia Interamericana de Ministros de Agricultura. Ottawa, Canad6, Octubre 1987. Conferencia Interamericana de Ministros de Agricultura (9: 1987: Ottawa, Can.). Reactivaci6n Agropecuaria: una estrategia para el desarrollo. San Jos6, Costa Rica: IICA, 1987. x; 266 p. (Serie Ponencias, Resultados y Recomendaciones de Eventos T6cnicos/IICA; no. A1/CR-87-13), p. 258-259.



Algunas Situaciones y Condiciones en América Latina

En los últimos tiempos se pueden distinguir dos períodos en el desarrollo de la agricultura de los países de América Latina y el Caribe (ALC). El primero, con auge en la década de los años de 1960 se caracteriza como uno de crecimiento impulsado prioritariamente por la industrialización ligada a la sustitución de importaciones. El mismo se asocia con estímulos a los productos de fuerte demanda urbana, con altos subsidios, escaso incentivo a las exportaciones, sobre todo por tipos de cambio sobrevaluados y precios relativos desfavorables para muchos productos agrícolas. Fue un período de modernización y cambio tecnológico intenso que, al ser desigual, favoreció la heterogeneidad sectorial.

Para la mayoría de las agriculturas de la región comienza a perfilarse un segundo período en la presente década, como consecuencia en buena medida de los cambios estructurales introducidos por los ajustes económico-financieros derivados de la crisis de la deuda externa. Ellos incluyen la corrección de algunos precios en favor de los agricultores, en gran parte a través de modificaciones en los tipos de cambio. Todo indica que en esta etapa la agricultura de ALC se encuentra en un estado de transición, que debe enfrentar los desafíos de una difícil apertura externa sin haber resuelto aún muchos problemas heredados del pasado.

Se ha derivado evidencia empírica en recientes trabajos del autor³, que sugiere fuertemente que en ALC la producción agropecuaria ha tenido mayor capacidad de resistencia a los efectos recesivos inducidos por las condiciones de la economía internacional y la crisis de la deuda externa, que otros sectores de la economía. Esta comprobación es importante, ya que ilustra la posibilidad y conveniencia de diseñar políticas económicas que fortalezcan estas características de la agricultura y le permitan desempeñar un nuevo papel como sector reactivador de la economía global.

3 Extractado de IBIDEM, Antecedentes y Marco Conceptual: los documentos de trabajo de la IX CIMA, Cap. I "Evolución reciente, perspectivas y potencial de la agricultura de las Américas en el contexto económico internacional, Sec. 1 "Contexto Económico Global y Comportamiento de la Agricultura en América Latina y el Caribe: Evolución y Perspectivas", Subsec. "Comportamiento del Sector Agropecuario Durante la Crisis", p. 35-40; con base en KAMINSKY, Mario, Las Agriculturas de los Países de América Latina y el Caribe en la Crisis Actual: Condiciones, Desempeños y Funciones, San José, C.R.: IICA, Julio 1988. 64 p. (Serie Documentos de Programas/IICA; no. 6).



Lo anterior surge de un análisis comparativo de "brechas de producción"⁴ agropecuarias, globales, y no agropecuarias (producción global, menos la agropecuaria). Las globales y no agropecuarias ponen de manifiesto la profunda recesión que viene viviendo la región, alcanzando niveles promedio de entre 20% y 25% en los últimos años. Y en estos casos los dos grupos extremos de países (los de mejor y los de peor desempeño relativo en la muestra estudiada⁵), no manifiestan grandes diferencias de comportamiento, ni entre sí, ni con respecto al promedio global total.

Las brechas de producción agropecuaria son en general, para la media de todos los países, mucho menores -menos de la mitad- que las de producción global y de producción no agropecuaria; en particular también lo son para ambos grupos extremos. Ello significa que si bien la brecha de producción del sector agropecuario "media regional" es positiva recientemente (su producción creció 11% por debajo de lo que hubiera crecido de continuarse con la tendencia previa), el descenso relativo es de menos de la mitad del que experimentó el resto de la economía. Ello pone de manifiesto una mayor resistencia de la agricultura a los embates del período de crisis.

Se dan además, en el caso de la brecha agrícola, diferencias muy notorias entre grupos de países. El grupo extremo de mejor desempeño relativo (menos afectado por la crisis) exhibe una brecha de apenas un 1%, mientras que para el otro grupo extremo ella es de casi 20%. Si bien entonces la agricultura regional fue ultimamente en general menos afectada que los otros sectores en conjunto, este fenómeno fue mucho más marcado en algunos países que en otros.

4 Diferencia entre nivel real de una variable de producción en un período -en este caso el último quinquenio disponible- y el que debería haber exhibido si se hubiese continuado la tendencia histórica (en este caso, de las dos décadas 1960-1980). Ellas reflejan por ende la distancia o brecha entre desempeño real y "capacidad de producción". En el trabajo se estimaron las brechas de producción globales (PIB total), las agropecuarias (PIB agropecuario) y las no agropecuarias (PIB no agropecuario), y se cotejaron fundamentalmente las agropecuarias vs las no agropecuarias, para definir el comportamiento relativo de la agricultura, mediante el cálculo del cociente entre ellas.

5 La muestra incluye 20 países de ALC para los cuales existía información disponible con la cobertura cronológica requerida. Los grupos extremos están compuestos por los cuatro países con extremo mejor comportamiento de la agricultura comparado con el resto de la economía, y los cuatro países con extremo peor comportamiento.

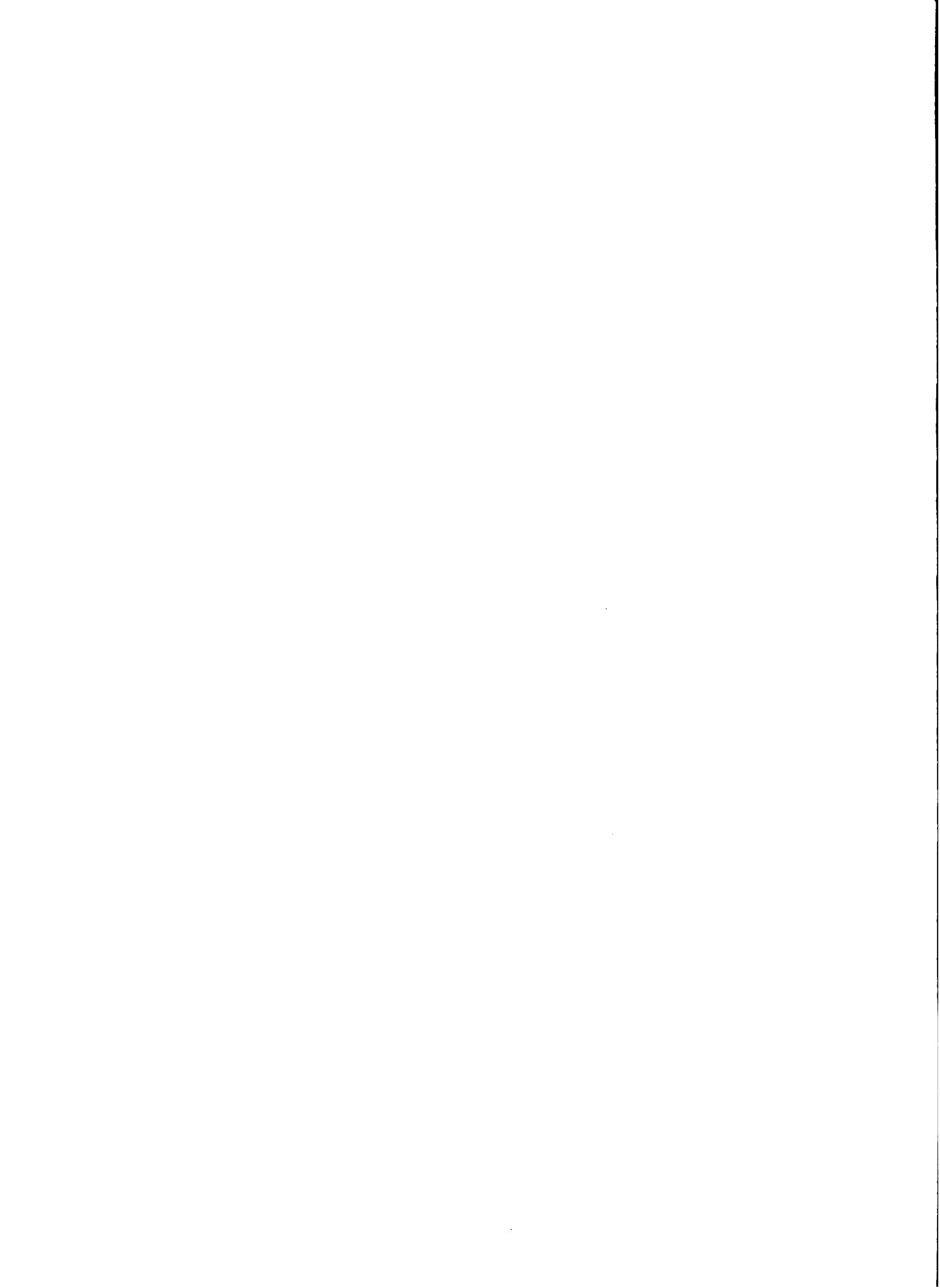
Si bien esta evidencia debe considerarse todavía de cierta manera preliminar, parecería que durante el período de crisis la agricultura ha tenido un mejor desempeño relativo en los países en que la actividad económica está más balanceada y diversificada (o sea donde la producción estrictamente primaria no es tan preponderante), y en aquellos en que la misma es más "moderna" (tecnificada) y diversificada. Estas trazas parecen coincidir en apuntar a favor de una mayor integración y encadenamiento de la producción primaria, que posiblemente favorezca la presencia de elementos amortiguadores de defensa, que raramente existen cuando la agricultura tiene pocos encadenamientos productivos y se limita estrictamente a lo primario, y en forma primaria. La diversificación es otra característica relevante, ante situaciones de mercados cambiantes, muchas veces en forma imprevisible.

Otras consideraciones adicionales que explicarían la mayor resistencia de la agricultura a la crisis son las siguientes: Dado que la agricultura en general exporta muy altas proporciones de la producción total, ella se ha beneficiado más que otros sectores con las mejoras en los tipos de cambio introducidas por muchos de los programas económicos "de ajuste"; el comportamiento de las exportaciones agrícolas últimamente parece comprobar ésto. Por otro lado, debido a la naturaleza de los procesos biológicos ligados a la actividad agropecuaria, las decisiones de producción -y los cambios en las mismas- tienen en general períodos largos de maduración; hay por tal razón una mayor inercia productiva, que determina el mantenimiento de niveles productivos previos, incluso ante cambios en el contexto. Asimismo -y esto es algo que debe investigarse adecuadamente, y el Proyecto SARH-IICA al que se refiere la última sección lo intentará hacer- los efectos en la caída de la inversión productiva se reflejan en la agricultura con un rezago mayor que en otros sectores, muy posiblemente.

A pesar de que en términos comparativos la agricultura ha tenido un mejor desempeño ante la crisis que los sectores no agropecuarios de ALC, no cabe duda que lá misma se está deteriorando respecto a décadas pasadas, y que lo está haciendo crecientemente en los últimos años, en gran parte debido a la brusca caída de los precios internacionales, que añaden así otro elemento negativo específico a un cuadro de por sí muy complicado. Otro elemento causal central del estancamiento -que sí existe, aunque menos marcado que en los demás sectores en conjunto- es la generalizada reducción de la inversión en agricultura, que compromete sin duda sus potencialidades de crecimiento en el futuro inmediato.

En otro trabajo⁶ que también intentó contribuir al esfuerzo que significó el Plan ya aludido, se encara el tema específico de la relación entre inversión y crecimiento en la agricultura de ALC. Cerrando esta sección, en lo que se sigue se incluirán algunos comentarios sobre evidencias que surgieron de su tratamiento.

6 KAMINSKY, Mario, Inversión y Crecimiento en Agricultura en América Latina y el Caribe. Primera Aproximación Cuantitativa. IICA, Programa I, Análisis y Planificación de la Política Agraria, San José, C.R., Setiembre 1988, vii, 42 p. y 31 anexos y apéndice.



En el plano más global, referido al agregado ALC y su situación y condición de contexto durante la presente década, se estimaron y examinaron las tendencias de un número elevado de variables⁷. Ellas muestran la gran severidad de la recesión. Los fenómenos que la marcan no pueden en general ser adecuadamente tipificados como de baja o alza continuada (y por ende fácilmente captados por funciones lineales), sino que se dan alzas y bajas (o viceversa) que deben ser tratadas por funciones de tipo parabólico. Más aún, se detectaron comportamientos de tipo cíclico o cuasi-cíclico, que fueron adecuadamente recogidos por estimaciones de funciones "seudo-cuadráticas", de la forma

$$X_t = c + b T + a (T * |T|) ;$$

donde $|T|$ significa valor absoluto de T, Tiempo, medido como desvío negativo o positivo respecto al "año" central (valor cero). Más de una cuarta parte de las alrededor de cuarenta variables tratadas mostraron tal tipo de comportamiento.

Un conjunto de variables muestra un máximo local en la primer parte del decenio y un mínimo local en su segunda parte. En general ellas revelan un mejoramiento de situación, seguido de un deterioro o "cansancio", y luego indicios de recuperación. Responden a esta caracterización variables como la variación de volúmenes de exportación (1980-89), valor de exportaciones, variación del PIB real, valor de créditos netos del FMI y la proporción de balance de cuenta corriente respecto a las exportaciones de bienes y servicios.

Otro conjunto apunta a un deterioro en los últimos años, después de una recuperación; pudiendo indicar también síntomas de fatiga respecto a los prevalecientes procesos de "ajuste" en ALC. Por su profunda significación social y económica en términos de "costos del ajuste" se destaca aquí la variable de variación del producto-ingreso per-cápita. Además de ella, responden a este comportamiento variables como la mediana del mismo concepto y la de variación de precios al consumidor (típico triunfo de los programas de estabilización y ajuste), la variación de volúmenes de importación, y -a pesar de ello, o provocándolo- el coeficiente de reservas respecto a las importaciones de bienes y servicios.

La mayoría de las variables sin embargo, son no oscilatorias, aunque en general también son no monotónicas, mostrando en consecuencia mínimos o máximos globales durante la década. Las de tendencia en general creciente pero con descenso en la última parte del período son las predominantes; por lo tanto se obviará aquí su listado completo, reemplazándolo por los mensajes más importantes que surgen de su análisis, como sigue.

Se puede inferir en general que los esfuerzos de ajuste logran -al menos parcialmente- algunos de los objetivos declarada y no declaradamente buscados, pero se destaca la intratabilidad del "problema de la deuda externa", por lo menos por los medios hasta ahora ensayados. El "peso de la hipoteca", reflejado por la significación de los niveles de la deuda externa cuando se

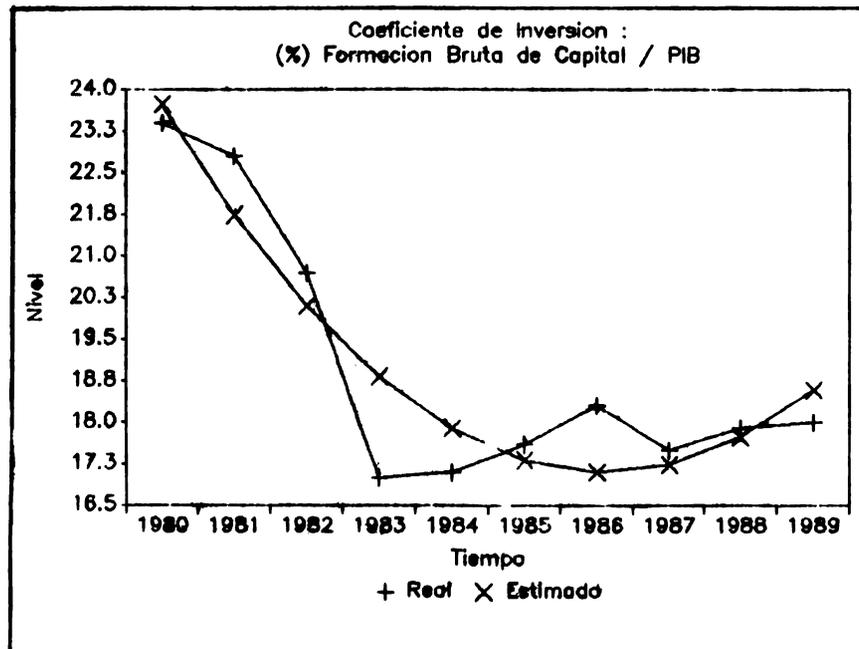
⁷ IBIDEM, Sec. "EL CONTEXTO GLOBAL: Tendencias del Decenio de 1980 en la Región", p. 3-8 y Anexos A y B, p. A1-B2.



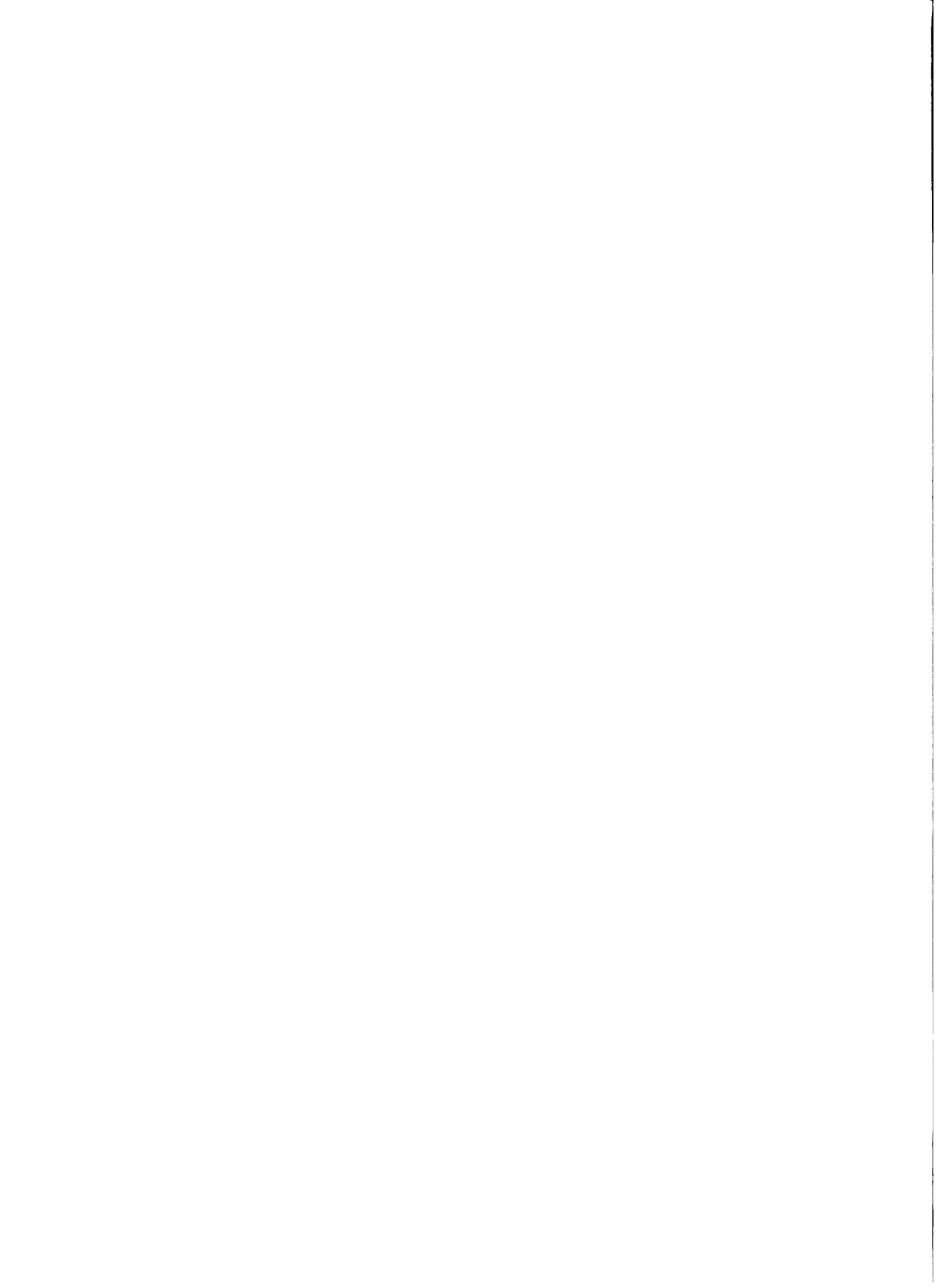
expresan como razón o cociente con respecto a los niveles totales de exportaciones de bienes y servicios -aunque con pendiente creciente a tasa decreciente- se casi duplica en el período. Ello parece conducir de nuevo a un cansancio respecto al tratamiento recetado, que se refleja en reducciones de remesas por pago de intereses. Las importaciones -además de los salarios y en general los ingresos- continúan siendo la variable de ajuste, después de una efímera fase de expansión. No hay signos claros de recuperación de los procesos recesivos que acompañan a la "crisis". Después de un proceso de aumento de pagos al exterior, los mismos se estancan o decaen. En síntesis, hay signos de agotamiento económico, tal vez provocados por otros de carácter social y político al interior de las sociedades que componen la región.

Por último, en esta tipología de comportamientos de tendencia, un grupo también numeroso de variables con tendencia decreciente que se revierte hacia el final del período, en general. Al contrario de lo que sucedía al considerar los tres comportamientos precedentes, el mensaje general que se deriva del análisis de este conjunto es optimista, sobre todo si se considera el segundo y último subperíodo, que para muchas de las variables aquí incluidas muestra signos de recuperación (reales y/o estimados o pronosticados). Entre ellas se cuentan: las variaciones de volúmenes de exportación (1981-91), de términos de intercambio comercial (1980-89 y 1981-91), de valor unitario de las exportaciones y las importaciones, y de los precios de los productos básicos no petroleros; los valores de las reservas de divisas y de los préstamos netos externos, pero también de las importaciones.

Por su importancia para los propósitos del trabajo original, pero también para los del presente, y en general para el tópico y tema que se están examinando en el seminario y en esta mesa específica, se ilustrará a continuación en forma gráfica el último tipo comentado de comportamiento de tendencia, con el correspondiente a la variable "coeficiente de inversión"; expresado en porcentaje como el cociente entre la formación bruta de capital y el PIB:



Para una mejor apreciación de la significatividad de esta evidencia, se debe destacar lo siguiente: En primer lugar la impresionante caída a lo largo de esta década de crisis recesiva, de la porción del producto que se destina a la inversión (formación de capital global); en segundo lugar las indicaciones de recuperación se establecen en



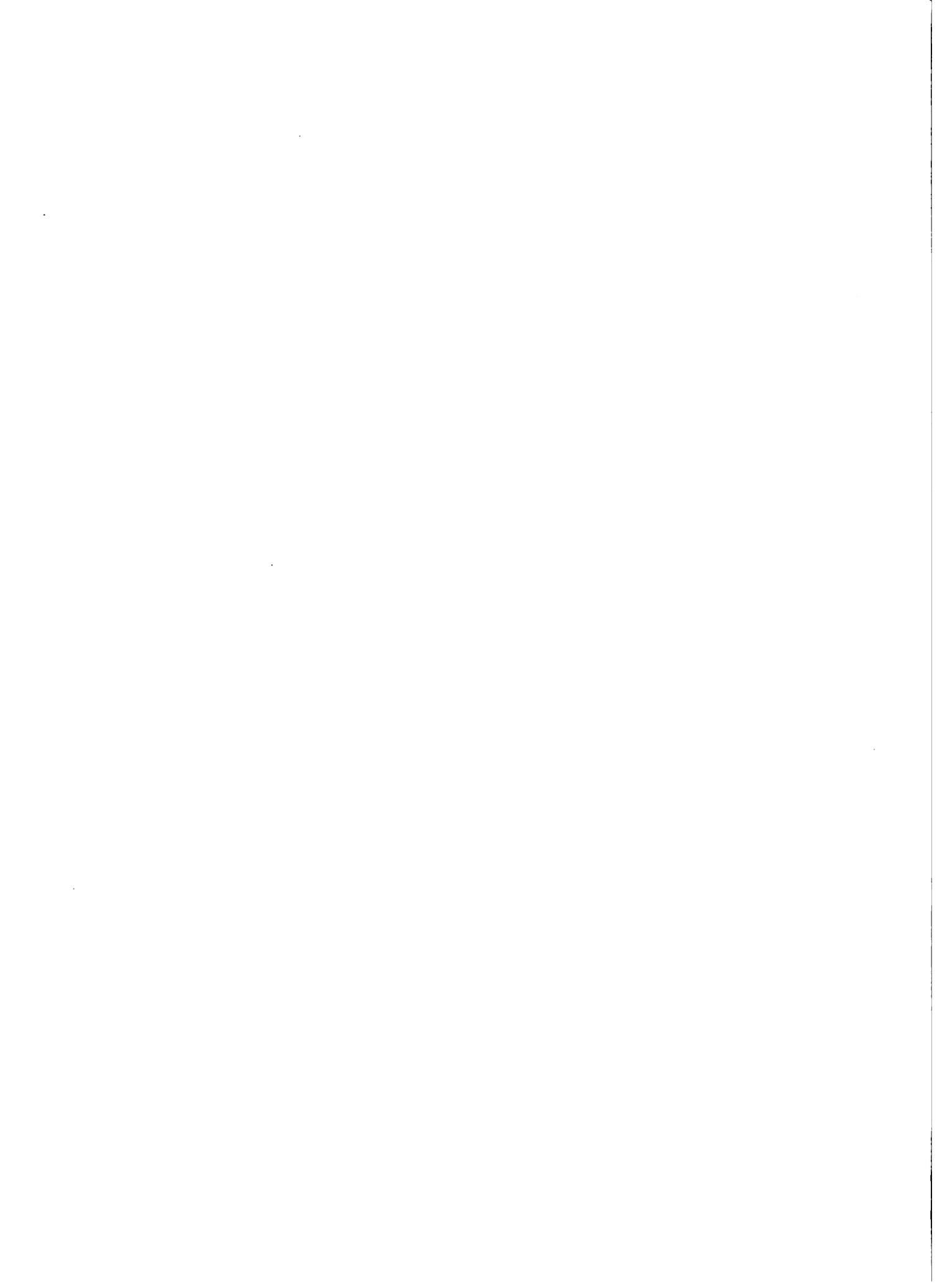
términos de estimaciones recién para 1987 en adelante, como consecuencia de suaves incrementos de niveles a partir del "pozo" real de 1983, que incluyen las observaciones 1987-89, que son a su vez estimaciones/predicciones, más que datos reales; en tercer lugar este fenómeno de reducción del "motor del crecimiento" global viene expresado en términos relativos, con respecto a un denominador que también viene descendiendo (PIB), o manteniéndose relativamente constante, o creciendo en muy escasa medida. En todo caso las caídas llevan los niveles de alrededor de 24% a alrededor de 17% (7 puntos, o 30%), mientras que la aparente incipiente recuperación gana tan sólo alrededor de un punto. Por último, este indicador se refiere a la capacidad relativa de inversión global; lo vinculado con el mismo concepto en el sector agropecuario se tratará someramente en lo que sigue a continuación.

Las estimaciones que se condujeron en la oportunidad⁸ en el área de las relaciones entre producción-crecimiento e inversión sectoriales procedieron en base a un corte transversal de 29 países de ALC y 43 variables específicas. Los comentarios que se establecerán en forma concisa a continuación se basarán en algunos resultados destacados de estimaciones que emplearon los datos reales referidos al inicio del período de planeamiento (1983), que son los de mayor interés aquí; ya que los correspondientes al límite superior del respectivo horizonte son datos "sintéticos" que surgen de ejercicios de programación⁹.

En general se han derivado resultados firmes, significativos y "decidores". En algunos casos sin embargo, ellos son un tanto contradictorios con los mensajes que surgen de la "sabiduría revelada" (o expectativas) al momento. Lo más notorio y significativo en este sentido es que se puede inferir una clara ausencia de efecto de la inversión (inversión agrícola; diferentes categorías de ella) sobre el producto (producto agrícola; diferentes categorías del mismo) -y consecuentemente sobre el crecimiento (agrícola)-, cuando la inversión se introduce como variable explicativa del producto, acompañada de variables que representan los insumos y factores de producción usuales (en un contexto trivial, pero correcto, de "funciones de producción"). No sucede lo mismo en un contexto de simples "funciones de producto-inversión", donde se aprecia una contribución de la inversión al producto clara y firme.

8 IBIDEM, Sec. "INVERSION Y CRECIMIENTO EN LA AGRICULTURA DE LA REGION: Base (1983) y Horizonte de Planeamiento (Hasta Fines de Siglo), p. 9-23 y Anexos C a J, p. C1-J1.

9 Los dos últimos párrafos de la sección (p. 9) sin embargo, recogen brevemente un mensaje importante, que surge del tratamiento de los datos sintéticos referidos al horizonte de planeamiento total (1983-1999) y a la consideración explícita de categorías de inversión adicional neta durante el período, en un contexto de estimaciones de "funciones de producción" tan completas como lo permitieron los datos disponibles originariamente, y otros complementarios que se obtuvieron de otras fuentes compatibles y considerados indispensables.



En todo caso, como es natural esperar, el elemento dominante en la producción es la tierra. También conforme a las expectativas, el conjunto de insumos corrientes muestra un efecto negativo en las estimaciones que emplean el valor agregado de producción como variable dependiente. Se pudo derivar de las estimaciones un intervalo de confianza de entre .4 y .6 para el coeficiente que representa el efecto de la inversión (inversión acumulada de reemplazo en sector primario y apoyo) sobre el producto, y una estimación de coeficiente marginal de capital - producto o inversión-producto (CMIP), a un nivel de alrededor de 2.0. Cuando la categoría de inversión empleada es la de "inversión acumulada de reemplazo agricultura total" (un parcial que contribuye a la de "sector primario y apoyo" a la que recién se aludió), el intervalo de confianza respectivo es de .7 a 1.0 y el CMIP es de 1.2. A un menor nivel de agregación todavía, empleando la categoría "inversión acumulada de reemplazo sector primario" (un parcial que contribuye al total de "agricultura total"), el intervalo resultante es de .6 a 1.0 y el CMIP es de 1.25.

Con categorías de inversión todavía más desagregadas, por ejemplo "acumulada reemplazo total cultivos" y "acumulada reemplazo ganadería", acompañando en la misma formulación a insumos y factores, el valor de los insumos corrientes exhibe una alta significación, la inversión en ganadería tiene una clara contribución negativa, y la inversión en cultivos una positiva con intervalo de confianza de 0 a .7 y un CMIP de 2.9. Al considerar estas dos categorías desagregadas y aisladas de inversión, no acompañadas de factores e insumos de producción, de nuevo ganadería muestra contribución negativa y cultivos una positiva de entre .8 y 1.5, rindiendo así un CMIP de .9 (el primero menor a la unidad, de entre los hasta ahora considerados).

Cuando se consideran simultáneamente todas las categorías más desagregadas de inversión (siempre en términos de inversión de reemplazo o reposición), conjuntamente con los insumos y factores en la misma formulación, se destacan los siguientes resultados: La tierra sigue siendo el elemento dominante. El valor de insumos corrientes exhibe una contribución positiva estadísticamente significativa, naturalmente mayor en el caso de Valor Bruto de la Producción que a Valor Agregado (coeficiente estimado de 2.2 contra 1.2 respectivamente). El uso de fertilizantes tiene una contribución nula. Se encuentran coeficientes negativos y estadísticamente significativos para dos categorías de inversión: "control de inundaciones" e "instalaciones y equipos granja". El aporte positivo relativo de las tres restantes categorías de inversión puede ordenarse así: establecimiento de cultivos permanentes (valor relativo entre 15 y 17), tractores y equipos (entre 3 y 12), extensión y mejoras irrigación (valor relativo de base, 1). Un resultado interesante, cuando se contrasta con una casi natural tendencia a pensar en represas, canales, etc., y en general en irrigación, cuando se evoca la palabra inversión; que sin embargo, en el caso específico de México por ejemplo (en base a los resultados de estimaciones propias recientes) no se da, en general.



Si se tratan ahora las categorías desagregadas de inversión de reemplazo o reposición en forma aislada, o sea no acompañadas de insumos y factores, se mantiene el resultado de contribuciones negativas y estadísticamente significativas de "control de inundaciones" e "instalaciones y equipos granja". Y el ordenamiento de aportes positivos de las otras clases o categorías de inversión resulta así: tractores y equipos (valor relativo entre 13 y 14), establecimiento de cultivos permanentes (5), equipo animales trabajo (entre 3 y 4), extensión y mejoras irrigación (valor relativo de base, 1). Resultados que confirman el comentario general del párrafo precedente y vuelven a apuntar a la importancia de las opciones de inversión en cultivos permanentes y tractores y equipos.

Por último, trabajando con adiciones netas acumulativas tanto de producción como de inversión, correspondientes al período futuro 1983-1999, se obtiene evidencia gruesa y preliminar, pero sistemática, acerca de un tema de la mayor importancia que está comenzando ¡por fin! a despertar interés y recibir atención: la cuestión de "donde" invertir, si en agricultura propiamente dicha, o en actividades estrechamente relacionadas (por encadenamientos productivos en ambas direcciones); conforme a una nueva visión que el IICA viene impulsando (como se comprobará al revisar la siguiente sección), en el sentido de ir abandonando el sólo tratamiento estrictamente sectorial agropecuario, para pasar a considerar también y preferentemente la idea de complejos agrícolas integrados.

En este sentido, la categoría agregada de inversión más estrictamente agrícola, o agrícola propiamente dicha, es la que corresponde al "sector primario"; mientras que la de "agricultura total" considera además inversiones en producción de carne y leche, almacenamiento, enfriamiento, instalaciones rurales de mercadeo, actividades de recolección y distribución y mercados para frutas y hortalizas, etc. A su vez la categoría "sector primario y apoyo" incluye, además de todo lo anterior, inversiones en actividades tales como transporte de productos, molienda y beneficio de cereales, procesamiento de oleaginosas, caña y remolacha de azúcar, frutas y hortalizas, desmotamiento de algodón y otros procesamientos, etc. Y considerando los resultados de las estimaciones respectivas se deriva evidencia de que el aporte relativo mayor de una unidad de inversión se logra en los sectores "ampliados/integrados", en comparación con el sector primario o "agricultura stricto-sensu" (alrededor de 50% mayor). Si bien estas estimaciones de parámetros no pueden considerarse concluyentes, ellas señalan sin embargo la importancia de la cuestión abordada y un camino que se debe recorrer impulsando investigaciones aplicadas apropiadas para arrojar luz sobre un tema tan central y descuidado en el campo de la adopción de decisiones de inversión sectorial.



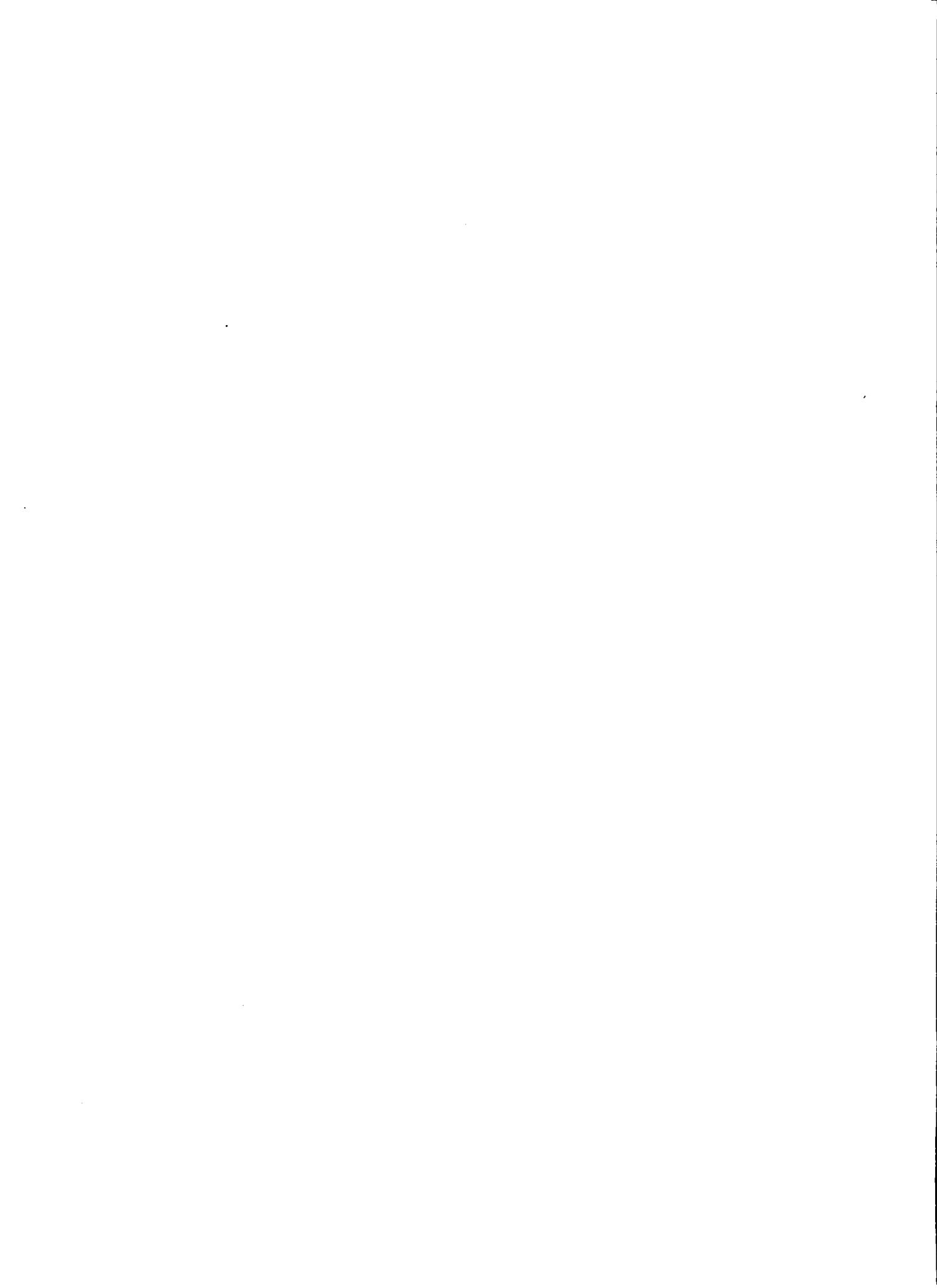
Postulados del Plan de Acción Conjunta para la Reactivación

El mensaje de presentación del Plan, del Director General del IICA, alude en forma central a la estéril contraposición de esfuerzos de política sectorial pura versus un entorno global macro con pronunciado sesgo antiagrario durante las tres décadas pasadas. Se requiere entonces una nueva visión que privilegie estudios y acción sobre el papel de la agricultura en la estrategia y políticas de desarrollo, en el contexto de las políticas macroeconómicas. Precisamente este es el contexto al que se dirige esta mesa y -como se verá en la última sección del presente trabajo- el esfuerzo conjunto SARH-IICA que se está iniciando justamente ahora.

Y en tal contexto el postulado central más ampliamente abarcador de posiciones en torno al tema, tanto en el aludido mensaje, como en la estructura y diseño del propio Plan, es el siguiente: El sector agropecuario, en la más amplia acepción del término, puede y debe hacer una contribución trascendental al desarrollo económico en la región; puede constituirse en el motor que lo impulse y favorezca. Para cumplir este papel deben renovarse y ampliarse los procesos de inversión sectoriales, que son sus propios motores. Y a su vez ellos deben ser activados por mecanismos de generación de excedentes económicos que descansen sobre los pilares de aumento de productividad, abatimiento de costos, progreso tecnológico y modernización de estructuras productivas, y el consecuente cambio y ampliación de la presencia sectorial en los encadenamientos productivos en ambas direcciones con otros sectores y con la economía global. Como se verá, estos son los elementos que el Proyecto IICA en México deberá formalmente considerar para contribuir a un mejor diseño y evaluación de estrategia y políticas macro y agropecuarias.

En forma consecuente con ello, los elementos centrales y propuestas de acción que el Plan contempla para hacer frente a los grandes desafíos que plantea esta reactivación agropecuaria en América Latina y el Caribe, giran alrededor de lo siguiente: Analizar con mayor detenimiento y profundidad que hasta ahora las posibilidades de un nuevo papel para la agricultura en el desarrollo, en el nuevo contexto planteado a partir de la "Crisis de la Deuda Externa" y el que prevalecerá en la próxima década; y en función de tal análisis proponer recomendaciones sobre políticas de los países y de los organismos multilaterales, aptas para alcanzar el logro de dicho nuevo papel.

La propuesta de una nueva estrategia parte del reconocimiento de que la crisis, si algo tiene de positivo, es precisamente imponer un nuevo punto de partida. Su realización surge del análisis de los procesos históricos previos, que revelan el papel secundario que había venido jugando la agricultura en el modelo de crecimiento y desarrollo. En estos procesos, y en especial en los predominantes durante las tres últimas décadas, hubo progreso aunque manchado de imperfecciones; entre las que se cuentan el ya aludido sesgo antiagrario (no inocente, sino funcional para lo que en realidad se buscaba), la excesivamente acelerada urbanización, la permanencia, y en muchos casos exacerbación, de estructuras rurales, agrarias y agrícolas duales o polarizadas, y su secuela



de mantenimiento o empeoramiento de la pobreza rural. Mientras tanto se producía un cambio tecnológico que derivaba en un creciente aumento de las relaciones intersectoriales y un agravamiento del límite impuesto por la ecología a la expansión de la frontera agropecuaria; todo ello sujeto a los vaivenes de un comercio agropecuario oscilante en un contexto de dramático acentuamiento de las dependencias internacionales.

La nueva situación ("crisis") impuesta por las condiciones de deuda y sector externos genera replanteos de política y corrige -vía "ajustes"- algunos de los sesgos previos, y al mismo tiempo pone dramáticamente de manifiesto la alta y creciente dependencia de la política sectorial respecto a la política macroeconómica o global. Ella también (como se vió en la segunda sección del presente, especialmente mediante el tratamiento comparativo de "brechas de producción") reveló una mayor resistencia de la agricultura a sus embates, prestando así un reforzamiento de origen empírico y un argumento que exige re-evaluar la contribución sectorial real y potencial en el nuevo contexto macro económico-financiero.

Pero los ajustes y los intentos de estabilización , junto con la positiva reversión de situaciones y tendencias en materia de sesgos (especialmente en precios), trajo consigo también consecuencias negativas: por el lado de la oferta, dramática caída de la inversión global y sobre todo sectorial, y por el lado de la demanda final y su restricción, un aumento de la pobreza absoluta y relativa, aumentando la ya extremadamente alta encontrada en el campo. ¡De manera que todavía no mucho ha cambiado en materia de "empates" tradicionales! El aporte que el nuevo papel que se visualiza para el sector agropecuario puede hacer a la economía se ve entonces minimizado, aún en presencia de precios relativos redimensionados, por factores adversos como las altas tasas de interés y la alarmante caída del gasto y la inversión públicos sectoriales. La concreción de tal aporte, además, depende estratégicamente de la evolución de los escenarios externos; un área donde todavía campea la declamación de buenas intenciones no sostenida por los hechos.

El "motor" agropecuario requiere para su funcionamiento el paso de un contexto de ajuste recesivo a uno de desarrollo equilibrado; es decir, uno que compatibilice los de todas maneras necesarios ajustes con procesos de crecimiento con equidad, con desarrollo. Así, puede postularse un nuevo papel de la agricultura en un marco de ajuste para el desarrollo, que a su vez requeriría de su propia actividad productiva ciertas características, como las siguientes: franca competitividad internacional, generadora de ahorro neto de divisas, bajos requerimientos de bienes de inversión e insumos externos, altos requerimientos de conocimientos y destrezas locales, mano de obra intensiva o tecnología creadora de empleo, amplios y crecientes efectos multiplicadores sobre otras actividades y sectores, composición de costos "resistentes a la inflación", alta contribución de oferta de bienes-salario (con alta incidencia en el costo de vida) en los mercados internos, y las muy exigentes de potencialidad de crecimiento en un marco macroeconómico de escasa oferta de crédito, acentuada disminución o ausencia de subsidios y flexibilidad y adaptación ante cambios en precios relativos.

El Plan de Acción Conjunta postula entonces la reactivación y dinamización agropecuaria como base para una nueva estrategia. Los procesos de dinamización exigen abandonar decididamente la extracción de excedentes agropecuarios destinados a otros sectores, para retenerlos y asignarlos libremente en su propia expansión sectorial, de manera que puedan contribuir al desarrollo económico global por medio de la generación de recursos externos por aumento de exportaciones y sustitución de importaciones, el abaratamiento de la alimentación para detener la caída del salario real o aumentarlo, vía aumento de la productividad media y marginal de la tierra y del trabajo, contribuyendo con esto último también a generar y retener empleo y cortar el éxodo-expulsión negativamente selectivo de población de las áreas rurales, la ampliación y profundización de los encadenamientos intersectoriales hacia adelante y hacia atrás, con reindustrialización competitiva de ancha base agropecuaria, y la promoción y sostenimiento de la demanda efectiva de las capas campesinas, caracterizada por su alta elasticidad-ingreso.

En resumen, los lineamientos estratégicos para el desarrollo agropecuario motor enfatizan los procesos de modernización productiva y organizacional-institucional, la equidad como sustituto de criterios asistencialistas y paternalistas y como medio para la incorporación de grupos marginados y semi-marginados a la corriente principal de modernización productiva capaz de retroalimentar las fuerzas de la demanda efectiva, la flexibilidad de los procesos productivos para adaptarse a mercados cambiantes con señales (precios) cambiantes, y la sustentabilidad de los mismos procesos a través del tiempo y el espacio, para evitar el deterioro de los recursos naturales básicos.

Los elementos centrales que dicha estrategia de reactivación y dinamización agropecuaria postula son los siguientes.

Incentivos e Inversión

La muy alta y al parecer creciente dependencia de lo sectorial respecto al nivel macro o global, especialmente en el área de políticas y más específicamente de los incentivos y los procesos de inversión, es causa de que la política sectorial se desvanezca o compense o sobrecompense en sus efectos. Esto se ve agravado a lo largo del tiempo con paulatinos cambios estructurales generados por la intensificación de la producción agropecuaria, que redundan en y/o se debe a, crecientes relacionamientos intersectoriales que hacen que se diluya y haga ambiguo el concepto tradicional de "sector agropecuario", y que crezca la dependencia de variables extra-sectoriales y globales. Estos fenómenos han encontrado a los diversos componentes del sector desgarnecidos en cuanto a su grado de comprensión de los fenómenos que lo rodean, y consecuentemente en su capacidad de diálogo e influencia sobre las decisiones que directa o indirectamente lo afectan. De allí que un elemento central a considerar es el aumento de su capacidad técnica y consecuentemente de su presencia sectorial en los ámbitos de diseño, ejecución y evaluación de políticas de incentivos e inversión, entre otras áreas de política económica. El fortalecimiento técnico sectorial se hace así insoslayable. Como se verá en la última sección, a él se dirige precisamente el esfuerzo conjunto SARH-IICA en México, que justamente ahora se está iniciando.

En este contexto general el énfasis se deberá poner en la elaboración de pautas para la formulación de políticas macroeconómicas de ajuste con crecimiento; para priorizar cambios estructurales básicos y atender a su financiamiento. También para disponer de una adecuada política de precios, atendiendo la relación entre los internos y los internacionales, los subsidios, las tasas de cambio efectivas, la tributación y los demás factores que definen los precios reales y los precios relativos. La política de precios debe favorecer la competitividad en un marco de mayor especificidad, gradualismo y cautela para no afectar indebidamente la frágil economía campesina, ni atarse rígidamente a esquemas de precios internacionales todavía altamente distorsionados. En el área de la definición y adopción de préstamos de ajuste sectorial y en general de préstamos de política se requiere un cambio, que lleve a modalidades de vinculación de financiamiento de reformas con programas de inversión productiva e institucional. Y en el campo de la inversión se postula un aumento de su eficiencia y mayor complementación entre la privada y la pública, así como esfuerzos para hacerla atractiva en función de las ventajas comparativas de todo orden que el sector ofrece.

Relaciones Económicas Internacionales

Para mejorar el acceso de los productos de origen agropecuario a los mercados internacionales se postula un enriquecimiento de los procesos de diversificación de productos y mercados, de los procesos de integración económica regional y de la acción regional conjunta y solidaria. Esta última debe enfatizar la liberalización gradual del comercio agropecuario, el cumplimiento de los acuerdos y declaraciones de la Ronda Uruguay del GATT, la eliminación de los subsidios de exportación de los países centrales, la formulación de estrategias conjuntas y la elaboración de esquemas de financiamiento que permitan operacionalizar los propósitos de aumento y enriquecimiento de la integración regional sectorial.

Modernización y Desarrollo del Sector Público Agropecuario

Para una nueva estrategia como la que se ha delineado arriba se requiere un nuevo sector público, acorde con las características dinámicas y competitivas que se quiere imprimir al sector, de manera que éste tenga acceso a instituciones y servicios eficientes. El acumulativo gigantismo burocrático no conduce a un sector público fuerte, sino todo lo contrario. La crisis ha puesto de manifiesto y acentuado las de por sí evidentes limitaciones estructurales previas. Punto destacado aquí, relacionado estrechamente con lo ya dicho al tratar el área de "Incentivos e Inversión", es el ya comprobado deterioro de su capacidad técnica, provocado por una mezcla de deficiencias organizacionales, de recursos y de metodologías de análisis y planificación. La crisis predispone a cambios y posibilita un mayor grado de consenso, requerido para emprender reformas sustanciales en este campo. Entre ellas deben contarse las que posibiliten un traspaso de responsabilidades e iniciativas a la

sociedad civil organizada; existe ya conocimiento acerca de cómo hacerlo, y las fuerzas políticas se inclinan hacia ello, de manera que es posible trascender los medios académicos y técnicos donde se generó tal conocimiento. En el otro extremo, como también se estableció en la subsección de "Incentivos e Inversión", se debe readecuar el aparataje institucional para permitir un mayor y decisivo grado de participación sectorial en las decisiones de tipo más global. La formación y retención de personal especializado en la tarea es fundamental aquí para sostener y hacer verdaderamente útil el nuevo aparataje que se postula.

Tecnología

El desarrollo y adaptación del cambio tecnológico es fundamental para cumplir con los propósitos estratégicos de aumento del nivel de competitividad en el ámbito internacional. Para sostenerlo en el largo plazo (sustentabilidad del desarrollo agropecuario) el mismo debe ser no explotativo, sino preservador y conservador de los recursos naturales que le sirven de sustento en primer lugar. En el ámbito de la tecnología agropecuaria también se requieren nuevas modalidades institucionales, que permitan ajustes en los organismos autónomos tradicionales, abriendo el modelo a nuevos actores tecnológicos y a aumentos de eficacia y eficiencia. La oferta de tecnología, en presencia de clientelas sumamente heterogéneas, debe abrir un abanico razonable que de adecuada cobertura a algunas al menos de las especificidades más relevantes; algunas de ellas, como las de pequeños productores y campesinos, están todavía a la espera de tales diseños tecnológicos y medios de difusión específicos. El sistema internacional de generación y transferencia de tecnología debe adaptarse y aprovecharse con criterios de optimización, mediante la ampliación y consolidación de la cooperación horizontal. Ello exigirá que los centros internacionales enfatizen la investigación básica, que los sistemas nacionales de generación y transferencia adaptarán y diseminarán; para ello se deberá aumentar y calificar recursos humanos en las áreas de biotecnología y ciencias básicas, y en general ampliar y recomponer este capital.

Desarrollo Agroindustrial y de Relacionamientos Intersectoriales

La reactivación agropecuaria requiere un nuevo modelo de desarrollo agropecuario y rural que incorpore la articulación agroindustrial con las actividades primarias. Ella permitirá una revaloración de su producción, ampliará las oportunidades de generación de empleo rural alternativo y actuará de agente modernizador y dinamizador. En este último aspecto, su presencia es síntoma y causa de la ampliación de la red de efectos multiplicadores asociados a los encadenamientos productivos de naturaleza intersectorial, tanto los que van hacia el sector primario, como los que se originan en él.

Economías Campesinas y Desarrollo Rural

El contexto productivo heterogéneo general que es la marca de la Región se reproduce en ella aún al interior de una de sus clases típicas predominantes: el campesinado. La economía campesina no debe ser un lastre, sino constituirse en uno de los ejes del nuevo modelo de desarrollo agrícola, rural, y aún general. Para lograrlo es necesario en primer lugar tipificar sus propias situaciones predominantes o modales y diseñar políticas y acciones específicas para ellas. Sin desvalorizar propósitos de equidad, deben buscarse mecanismos que la logren en un entorno de maximización productiva real, facilitado por procesos de participación ampliada. El segmento específico de unidades de infrasubsistencia es difícil que encuentre soluciones en la producción estrictamente primaria, sobre todo en las condiciones restrictivas impuestas por la crisis; el recurso menos deteriorado con que actúan es su propia mano de obra, de manera que es factible encontrar soluciones más adecuadas vía empleo rural. En cambio, el segmento de unidades familiares autosuficientes debe ser objeto de acciones de rescate de su potencial productivo agrícola, liberando sus restricciones más apremiantes y serias. En ambos casos, para su promoción se impone un mayor grado de protagonismo y participación. Ello exige a su vez un marco adecuado de políticas para el desarrollo rural, compatible con las políticas agropecuarias generales y con las macroeconómicas globales.

Situación Relativa de México en Comparación con América Latina

En lo precedente, dados los propósitos centrales del trabajo, se ha considerado la situación "positiva" y "normativa" de América Latina y el Caribe. Mucho de lo allí establecido se ha basado (especialmente en lo que hace a los aspectos "normativos") en el Plan de Reactivación recientemente aprobado por la Junta Interamericana de Agricultura. Algunas de las condiciones prevalecientes en la Región pueden ser mejor comprendidas por una audiencia nacional, comparándolas con las que imperan en México; y viceversa, las condiciones de México pueden ser evaluadas comparándolas con el patrón global correspondiente a la Región. En lo que sigue, el análisis se basa en tal tipo de comparación, restringiéndola al conjunto de indicadores que se pueden encontrar precisamente en el documento principal de dicho Plan.

En el Anexo -para posibilitar tal comparación en forma sistemática- se ha procedido a registrar la posición relativa de México (MEX) respecto a América Latina y el Caribe (ALC), empleando para ello los cocientes entre los respectivos niveles del país y (divididos por) los correspondientes de ALC. El análisis procederá haciendo referencia a los más importantes de entre ellos, cuya identificación se anotará aquí entre paréntesis. Nótese que todos los estadísticos incluidos en el Anexo siempre son tales cocientes o razones o relativos, y es siempre con referencia a ellos que procede el análisis.

En tal contexto el tamaño relativo de México, en términos de producto interno bruto, es de más de un quinto del total y -consecuentemente- de más de un cuarto del "Resto" de la Región, i.e. el total menos México. Y este tamaño relativo ha crecido durante las dos décadas precedentes, y disminuido en la presente, aunque en escasa proporción (01 y 02). Naturalmente ello se debe a que su tasa de crecimiento ha sido mayor en aquellas dos décadas (entre un décimo y un cuarto mayor) y menor en la última (alrededor de un tercio menor) (03). La caída relativa de México durante el período de la "Crisis de la Deuda Externa" ha sido pues mayor que para el conjunto del resto de los países de la Región.

En cambio el "tamaño agrícola" relativo de México es siempre menor que el tamaño total relativo (comparación de indicadores 18 y 19 con 01 y 02), pero todavía muy importante. Es decir, México es "menos agrícola" relativamente que el resto de la Región. El menor tamaño agrícola relativo de México es menos acentuado en 1970 y 1980, pero en 1987 regresa a los niveles relativos de 1960 (18 y 19). El comportamiento de crecimiento agrícola a través del tiempo confirma el origen de tales características relativas: mayor (en comparación con ALC) crecimiento agrícola durante los años 60's, prácticamente igual durante los 70's, y significativamente menor durante el último subperíodo (1980 a 1987) (20). Y en términos comparativos con el crecimiento global relativo, el de la agricultura ha sido en dichos períodos prácticamente igual, excepto durante la década de los '70, en que fue significativamente menor (comparación de las series 20 y 03).

En términos aproximados de "bienestar" (en la medida en que el indicador Producto Interno Bruto Total Per-cápita lo puede representar, en forma aislada), la posición relativa de México respecto a ALC ha sido siempre favorable, y crecientemente favorable en los años iniciales de las dos últimas décadas, resintiéndose un tanto últimamente sin embargo (04) (hacia 1987); lo que naturalmente se refleja en el comportamiento relativo de las respectivas tasas de crecimiento (05). La evolución de los precios al consumidor resulta antes de 1985 (1970, 75, 80) siempre notoriamente inferior en México que en el país-promedio del resto de ALC; y también después de 1985 (1987), aunque ya no en una proporción tan alta (07). En otra dimensión, mucho más extendida, de "bienestar" (salarios mínimos reales), su evolución (con base en 1980: 100) en México fue decrecientemente favorable hasta 1982, comparada con el país-promedio del resto de ALC, para luego hacerse desfavorable y deteriorarse paulatinamente en los últimos tiempos (06); es casi seguro que esta situación relativa desfavorable se mantuvo o agravó a partir de 1987 y hasta ahora.

En forma coherente con la evolución relativa del producto (01 y 02), la del coeficiente de inversión (08) muestra que en México él es siempre superior al del total regional, aunque en el período final registrado (1987) la diferencia es mínima; resultado esto último de la dramática caída de la inversión global en el país a partir de la "Crisis". Un reciente trabajo del autor muestra para el caso de las actividades agropecuarias una todavía más dramática caída, verdaderamente notable, y a esta altura sin duda ya arrastradora de los niveles de producción agropecuaria. Desafortunadamente no se cuenta con información actualizada para comparar esta situación de la inversión agropecuaria con la que corresponde a ALC.

El cociente del ingreso tributario respecto al PIB (09) (una forma de expresar la "presión fiscal") ha sido -para el autor, un tanto sorprendentemente- siempre menor en México que en el país-promedio del resto de ALC, desde 1960 hasta ahora; pero con una tendencia hacia la igualación hasta 1980, para luego descender nuevamente. El del ahorro público (10) es naturalmente muy volátil, de manera que lo que puede rescatarse en términos de mensajes analíticos aquí es que fue positivo en 1970, 75 y 80 y negativo en 1985 y 87; de nuevo, indicaciones de la presión impuesta en México por la "Crisis", tanto en términos absolutos, como en relación con ALC.

Los indicadores (21, 22 y 23) gruesos de relacionamientos intersectoriales agricultura-otros sectores muestran para el período y los países para los que se dispone de estadísticas (circa 1970, doce países): Prácticamente el mismo porcentaje de consumo intermedio total respecto al valor bruto de producción total en México que en el país-promedio del resto de ALC (22); siendo menor en México para el mismo concepto pero aplicado al campo específico de la agricultura (21); todo lo cual refleja una cierta menor comercialización o "modernización" de la agricultura en México, sin duda una revelación no sorprendente pero llena de significado. Por último (23), una notoria mayor (casi 60% mayor) proporción de producción agropecuaria destinada a consumo intermedio en México que en ALC; resultado que se deriva al menos

en parte por los altos coeficientes de exportaciones agropecuarias que tienen países como Argentina, Brasil, Uruguay, y otros. De todo ello se puede inferir preliminar y sintéticamente la conclusión de que México, comparado con ALC, exhibe un menor grado de "encadenamiento hacia atrás" de su agricultura, y simultáneamente un mayor grado de "encadenamiento hacia adelante"; algo a tomar en cuenta en el diseño de políticas agropecuaria y macroeconómica global.

En lo referido a valores de sector externo global: Los saldos negativos de cuenta corriente (11) alcanzaron en México niveles abultados en 1970, 75 y 80, equivalentes a entre 40% y casi 60% de los saldos totales (también negativos) del resto de ALC; situación que cambia notablemente en 1985 y 87, cuando los saldos ahora positivos de México equivalen a alrededor de un tercio de los (negativos) del resto de ALC. En comparación con el resto de ALC las exportaciones totales de México (12) crecen ininterrumpidamente desde proporciones muy menores en 1970 (menos de 4%), hasta alcanzar el nivel correspondiente a la proporción del país en el producto (cotejar 02); es decir entre un cuarto y un tercio; evolución muy interesante y que -esta vez- comienza desde antes de las presiones de la "Crisis". Con las exportaciones de mercancías (13) sucede algo similar, aunque partiendo de condiciones iniciales de proporciones mayores y con un suavemente menor crecimiento de ellas. Las importaciones de mercancías (14) exhiben un comportamiento parecido al de las exportaciones de mercancías, pero iniciándose con proporciones aún mayores (de casi el doble, siempre en relación con el resto de los países de ALC), y llegando a un máximo no hacia el fin del período analizado (1987), sino en 1985, para luego descender en relación con el resto de ALC.

En el campo general al que se refiere el párrafo precedente, pero concentrando la atención en lo agrícola y alimentario, se tiene lo siguiente: En consonancia con el menor grado relativo de "agriculturización" de México, ya observado, un relativamente menor tamaño de exportaciones agrícolas, comparado con el resto de ALC (24); y muy estancado en su evolución, tanto cuando se la considera en si misma, como en relación con las exportaciones totales relativas (cotejar con 12). Todo lo cual, en conjunción con el comportamiento ya comentado de las exportaciones totales y de mercancías (12 y 13), resulta en una decididamente declinante proporción de exportaciones agrícolas respecto a las totales, a través del tiempo, comparada con la correspondiente al total de ALC (25). Los mismos comentarios aplican cuando se observan los niveles y evolución a través del tiempo de las exportaciones de alimentos (28). Sucede lo contrario en general con las importaciones, tanto agrícolas, como de alimentos en particular; sin embargo y un tanto sorprendentemente, el nivel relativo de estas últimas (en relación con las del resto de ALC) (29) es sensiblemente menor que el de las primeras (siempre en relación con las del resto de ALC) (26). Los comportamientos de los saldos -como es usual- es volátil, tanto del comercio agrícola (27), como del de alimentos (30); de todo lo anterior sin embargo, es posible rescatar evidencias de deterioro y números rojos de tales saldos (exportaciones-importaciones) a través del tiempo.

Por último, en lo que hace a la evolución relativa a través del tiempo (todo respecto a ALC y con Base 1980: 100) de precios y parámetros relacionados con el sector externo general y agropecuario, a los que respectivamente se han referido los dos párrafos precedentes, pueden resumirse las condiciones y situaciones de México así: En lo general o global, tasas de cambio (15) y términos potenciales de intercambio (16) crecientes en general (comparados con sus equivalentes para el país-promedio del resto de ALC) a través del tiempo; es decir, claramente favorables a un mejoramiento de las condiciones de sector externo, como tendencia, y partiendo de condiciones relativas (a ALC) desfavorables antes de 1980, que se hacen favorables a partir de dicho año. Evoluciones que coinciden con los cambios dramáticos que se observan en el poder de compra de las exportaciones de bienes (17), partiendo de niveles de un tercio respecto al país-promedio del resto de ALC, antes de 1980, para pasar a niveles de casi cinco tercios en los últimos años registrados (1985, 87). En lo sectorial agropecuario, precios de las exportaciones agrícolas (31, 32 y 33) suavemente fluctuantes, comparados con los de ALC, alrededor de una línea 1970-87 entre constante y levemente creciente.

Proyecto SARH-IICA Estrategia y Políticas Macro y Agropecuarias

Hay un gradiente de mayor generalidad a mayor especificidad en los contextos factuales e intelectuales establecidos por el Seminario, por su Tema 3 y finalmente por la presente ponencia. El mismo se intenta luego reproducir al propio interior de ella para, partiendo de una revisión breve de algunas condiciones y situaciones generales y luego más específicas (en el área de inversión-producción/crecimiento) que establecen el contexto mayormente "positivo" del tema en ALC, pasar a uno más normativo y dirigido a propósitos de reactivación de la agricultura en la misma región; después se introduce específicamente a México en el cuadro, en relación con aquel contexto positivo regional; y finalmente se desemboca en lo que tratará la presente sección, que es más específico aún y se refiere a una iniciativa que contempla para este país en particular hacer frente a algunos de los desafíos específicos que en forma explícita o implícita se fueron planteando a lo largo del trabajo.

El origen de la iniciativa aludida está en la adecuada coincidencia de propósitos, oportunidades y capacidades relativas mantenidas en general por la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos de México y el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura y su Oficina en México; en particular, por su Subsecretaría de Política Sectorial y Concertación y su Programa de Análisis y Planificación de la Política Agraria, respectivamente. Las tareas de concertación que han llevado a la concreción de esta iniciativa fueron facilitadas por la definición de funciones de la Dirección General de Política Sectorial y su Dirección de Estudios de Desarrollo Rural y la amplitud de miras de sus funcionarios técnicos a cargo de las mismas, y por la disponibilidad en el IICA de antecedentes y experiencias generales en la materia y una propuesta de proyecto en el área temática de interés, de cobertura hemisférica.

Se ha acordado formalmente entonces, precisamente en estos días, la realización de un ambicioso esfuerzo conjunto de cooperación técnica entre ambas instituciones, dirigido específicamente al "Fortalecimiento del Área de Modelos Económicos para el Análisis y la Planificación de la Política Agropecuaria y Rural", en el entorno oficial al que ya se aludió. Se trata de un Proyecto con una duración de cinco años, a ser ejecutado por planes de acción de cooperación técnica anuales, respaldados por sus respectivos convenios operativos.

Entre las motivaciones de la iniciativa se mencionan en los considerandos del Acuerdo General de Cooperación Técnica que comienza a darle concreción, las siguientes:

" ...en el estado actual de desarrollo general de los
" Estados Unidos Mexicanos, y en especial en la actual
" coyuntura económica general y agropecuaria por la que
" atraviesan, se hace necesario actualizar y replantear
" sus estrategias y políticas económicas generales, y
" agropecuarias y rurales, poniendo énfasis en la natu-
" raleza de sus interrelaciones, y las que se dan entre
" los distintos sectores económicos, para mejor atender
" los propósitos básicos de su Programa de Modernización
" del Campo 1989-1994;"

" ... es necesario contar con los estudios e investiga-
" ciones aplicadas básicas que orienten la formulación,
" diseño y evaluación de dichas estrategias y políticas;
" en especial los de naturaleza econométrica, que permi-
" tan cuantificar sus efectos probables, para así selec-
" cionar las más adecuadas a las circunstancias;"

" ... se ha venido definiendo nítidamente el área temá-
" tica y operacional ...que ... rendirá mayores frutos;
" definiéndose la misma en algunos documentos y propues-
" tas ..., tales como "Proyecto: Estrategias y Políticas
" de Desarrollo Agropecuario y Rural en el Contexto de
" Relaciones Macroeconómicas e Intersectoriales;"

" ... las atribuciones de la Dirección General de Polí-
" tica Sectorial, ...normar, integrar y realizar los es-
" tudios económicos y sociales sobre la problemática del
" desarrollo rural que se requieran para apoyar el pro-
" ceso de planeación, conforme a los objetivos, estrate-
" gias y políticas de los programas de corto y mediano
" plazo, las de normar, diseñar y operar el Sistema Na-
" cional de Información del sector agropecuario y forestal, ...;"

Todo lo cual define el área temática e institucional de esta iniciativa, cuyo objetivo central es el de

" Contribuir a fortalecer el área de estudios economé-
" tricos básicos de la Dirección de Estudios de Desarrollo Rural, ..., para que pueda coadyuvar eficaz y eficientemente a alcanzar los objetivos básicos de las estrategias y políticas de desarrollo agropecuario, alimentario y rural de México, establecidos por el Programa de Modernización del Campo y el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994."

Más específicamente, entre las áreas de cooperación previstas y acordadas, se cuentan las siguientes: especificación de un modelo general de política, centrado en el sector agropecuario y rural y sus relacionamientos con los fenómenos macroeconómicos y en especial con las políticas que los afecten, con énfasis en los procesos de inversión generales y sectoriales; su estimación y establecimiento de propiedades de identificación; su empleo en ejercicios de estrategia y políticas alternativas para la derivación de recomendaciones de opciones de política económica y social; su posible regionalización y estimación de parámetros específicos; capacitación en las áreas de modelos cuantitativos de política y relacionados, en especial para usar en forma intensiva y extensiva el o los modelos especificados; difusión de las características y resultados empíricos relacionados con dichos modelos, sus ventajas y limitaciones y potencial de uso; conducción de estudios complementarios y suplementarios a los que constituirán el módulo central de modelización y análisis de política; etc.

Los instrumentos que por medio de sus actividades darán contenido a las áreas temáticas e institucionales generales y las específicas de cooperación técnica estarán constituidos en especial por los siguientes: estudios e investigaciones aplicadas de política económica agropecuaria y rural, asesoramiento técnico directo, misiones de asistencia técnica para diseño, elaboración, operación y evaluación de planes, programas, proyectos y estrategias y políticas de desarrollo agropecuario y rural de México, capacitación de personal por medio de cursos, seminarios, seminarios-taller, adiestramiento en servicio, pasantías, becas y visitas de estudio, servicios de difusión y extensión de todo tipo, apoyo logístico y administrativo.

El Plan de Acción de Cooperación Técnica 1990 correspondiente al Proyecto está comenzando a ser ejecutado ya, y naturalmente contempla tareas organizativas, exploratorias y de lanzamiento. Sin embargo, una de sus características es pretender que antes de la finalización del período se cuente ya con productos utilizables para dar inicio concreto a la satisfacción del objetivo central. En particular, se contempla disponer ya de un modelo inicial, preliminar y modesto, pero formalmente establecido y estimado, y comenzar básicamente a través de su empleo a ejecutar no muy pretenciosamente todavía, simulaciones de políticas específicas en áreas prioritarias y que sean tratables en base a los desarrollos y resultados con que se cuente al momento.

La estrategia a la que responde el Plan de Acción de Cooperación Técnica 1990 consiste en la combinación de dos elementos que raramente se registran en actividades de este tipo: el establecimiento de bloques fundacionales sobre la base de los cuales continuar la construcción de la obra final, por un lado; y por otro lado, la pretensión de dar uso efectivo para análisis y planificación de política, al andamiaje preliminar y los avances de la construcción global que se vayan logrando parcialmente.

El eje de la modernización, explícito en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 conocido en junio 1989 y en el Programa Sectorial respectivo (Programa de Modernización del Campo, 1989-1994), coincide también con los énfasis previos del Proyecto IICA, pues modernización implica cambios de estructuras de relacionamientos macroeconomía-agricultura y otros sectores-agricultura, en ambos sentidos; y el conocimiento de tales relacionamientos se halla en el corazón de la propuesta que se venía elaborando. Por último, la colaboración del IICA en la preparación de trabajos sobre requerimientos sectoriales de inversión, a cargo de la DEDR, ofreció una oportunidad para reafirmar estos conceptos, a la vez que permitió detectar áreas de mayor necesidad de fortalecimiento, que deben atenderse en forma preferencial.

Entre ellas resaltan nítidamente dos grandes temas (y su interacción) a los que debe prestarse especial atención: por un lado, los relacionamientos entre desarrollos macroeconómicos o globales (especialmente los derivados de políticas generales) y los desarrollos sectoriales agropecuarios y rurales; por otro lado, los procesos de inversión y sus consecuencias sobre el producto (especialmente el sectorial) y otras variables relacionadas, tanto de nivel global o macro, como sectoriales.

En las secciones precedentes, y especialmente en la de "Postulados del Plan de Acción Conjunta para la Reactivación" de la Agricultura en América Latina y el Caribe¹⁰, se pueden encontrar referencias explícitas o implícitas acerca de las motivaciones generales para encarar el tema global del Proyecto y sus áreas de énfasis. Algunas de ellas estaban presentes ya en los propósitos que condujeron al trabajo central resumido en el documento citado en último término¹¹, que intentó contribuir al esfuerzo constituido por dicho Plan de Acción Conjunta. El aludido trabajo es uno de los antecedentes simples del Proyecto, donde pueden encontrarse algunas de sus justificaciones. De él se deriva la intención de -en principio- prestar

" ... atención preferencial a modelos tradicionales de
" crecimiento (inversión-crecimiento) y a los que en la
" literatura del área se conocen como modelos de doble
" brecha ('two-gap models'); estos últimos fueron pro -
" puestos e intensivamente trabajados por el Prof.
" Chenery y sus asociados hace alrededor de dos décadas
" atrás, y dada su preocupación central con las brechas
" de sector externo y de inversiones, es sorprendente la
" poca atención que reciben en las investigaciones empí-
" ricas que se llevan a cabo últimamente en ALC"¹².

Sin duda este Proyecto encontrará terreno fértil en México, ya que permitirá catalizar los numerosos y valiosos esfuerzos académicos y en general de investigación, que se han realizado en el país en el pasado en campos relacionados estrechamente con el suyo, y los que se están realizando actualmente, para "poner a trabajar" los productos resultantes en las tareas concretas de diseño de estrategias y políticas y su evaluación, y la adopción de decisiones relacionadas. Este Seminario brinda una oportuna ocasión para solicitar y ofrecer la colaboración que permita tratar de optimizar su aporte potencial.

10 Cf. por ejemplo p. 10, 1er. párr., y más especialmente su Subsec. "Incentivos e Inversión", p. 12-13.

11 IBIDEM, Sec. "INVERSION Y CRECIMIENTO AGRICOLAS EN EL MARCO DE LAS RELACIONES MACROECONOMICAS: Modelo Económico Simple y Aplicación a un Caso (Costa Rica, 1965-1985)", p. 24-42 y Anexos K a Z, p. K1-Z1.

12 IBIDEM, p. 25, 1er. párr.

AMEX. Cuadro Estadístico

SERIES DE ESTADÍSTICAS DE SITUACIÓN RELATIVA DE MEXICO (MX) RESPECTO A AMERICA LATINA Y EL CARIBE (ALC)

<Coeficientes de niveles de variables de/en MX respecto a Total ALC (T), Total Besto ALC (T-MX) (B), o País Promedio Besto ALC (P)>

No.	Indicador o Concepto	1960	1961	1970 1960-70	1975	1979	1980 1970-80	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1989-87
G E N E R A L E S															
01.	Producto Interno Bruto Total (T)			218			232								224
02.	Producto Interno Bruto Total (B)		182	218			207								224
03.	Tasa Crecimiento Producto Interno Bruto Total (T)		238				1.107								258
04.	Producto Interno Bruto Total Per-Capita (T)		1.047	1.004			1.185								1.065
05.	Tasa Crecimiento Producto Interno Per-Capita (T)						1.118								1.075
06.	Salario Mínimo Real; Base 1980: 100 (P)					1.187	1.000	1.040	0.990	0.796	0.755	0.790	0.600		0.619
07.	Índice Precios Consumidor; Base 1985: 100 (P)			132			213								1.014
08.	Inversión Interna Bruta como porcentaje del Producto Interno Bruto Total (T)		1.019	1.009			1.144								1.014
09.	Ingreso Tributario Gobierno Central como porcentaje del Producto Interno Bruto Total (P)			0.621		0.772	0.645					0.714			0.754
10.	Aborro Corriente Gobierno Central como porcentaje del Producto Interno Bruto Total (P)			1.529		0.681	1.401					-2.304			-4.863
11.	Saldo en Cuenta Corriente (B) (negativo todos los períodos para B, positivo 1985 y 1987 para MX)			581		411	025					322			319
12.	Exportaciones Totales (B)			0.581		0.677	0.198					0.288			0.317
13.	Exportaciones de Mercancías (B)			1.077		0.972	0.257					0.276			0.296
14.	Importaciones de Mercancías (B)		1.177	1.192		1.176						0.276			0.213
15.	Tasa de Cambio Real y Tasa de Cambio Efectiva; Base 1980: 100 (P)			0.649		0.714	1.000		1.276			0.999			1.255
16.	Términos Potenciales Intercambio (Tasa chbo nomind pr internal exp/ind pr mayor interno); Base 1980: 100 (P)			0.629		0.669	1.000		1.218			0.973			1.252
17.	Poder de Compra de las Exportaciones de Bienes; Base 1980: 100 (P)			0.633		0.569	1.000		1.218			1.018			1.353
18.	Producto Interno Bruto Agrícola (T)			184			192								174
19.	Producto Interno Bruto Agrícola (B)		216	225			223								216
20.	Tasa Crecimiento Producto Interno Bruto Agrícola (T)						1.171								0.663
21.	Relación: Consumo intermedio nacional agricultura / Valor bruto producción agropecuaria (P)			0.931			0.931								
22.	Relación: Consumo intermedio nacional total / Valor bruto producción total (P)			1.274			1.274								
23.	Relación: Producción intermedia agricultura / Valor bruto producción agropecuaria (P)			1.516			1.516								
24.	Exportaciones Agrícolas (B)			130		0.91	0.60					0.97			119
25.	Exportaciones Agrícolas como porcentaje de las Exportaciones Totales (T)		1.500	1.500		1.001	0.519					0.359			0.44
26.	Importaciones Agrícolas (B)		246	246		305	512					0.648			0.60
27.	Saldo Comercio Agrícola (Exportaciones Agrícolas - Importaciones Agrícolas) (B)		104	104		0.64	0.65					-			0.73
28.	Exportaciones de Alimentos (B)		0.608	0.608		0.608	0.75					0.62			0.60
29.	Importaciones de Alimentos (B)		1.2	1.2		2.14	3.1					3.1			2.17
30.	Saldo Comercio de Alimentos (Exportaciones de Alimentos - Importaciones de Alimentos) (B)		0.408	0.408		0.468	0.65					0.52			0.43
31.	Precios Exportaciones Agrícolas; Base 1980: 100 (T)			1.149		0.82	1.000		1.170			1.197			1.232
32.	Precios Exportaciones Agrícolas; Base 1980: 100 (B) (10 países exportadores agrícolas y ALC)			0.972		1.000	1.000		1.011			0.96			1.022
33.	Precios Exportaciones Agrícolas; Base 1980: 100 (B) (10 países exportadores agrícolas)			0.978		1.025	1.000		1.007			0.971			1.005

Fuente: Procesamiento propio de todos los datos en cuadros 1 a 19 y 21 Anexo 3, Cuadros Estadísticos, p. 173-93 de "IICA. Plan de acción conjunta para la reactivación agropecuaria en América Latina y el Caribe: documento principal", San José, C.R., Octubre 1985, 194 p.



INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA

Insurgentes Sur No. 933-4o. Piso Col. Nápoles 03810 México, D.F.

Apartado Postal 61-148 06600 México, D.F., Tels: 543-15-42 y 523-88-17 FAX: 536-10-00