

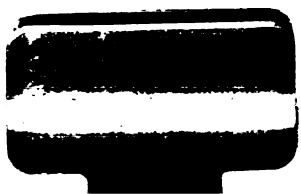
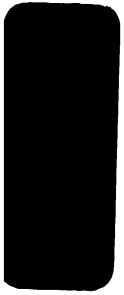
IICA
PM-A3/VE-
95-05

115
BIBLIOTECA
30 MAY 1995
RECIBO

IICA



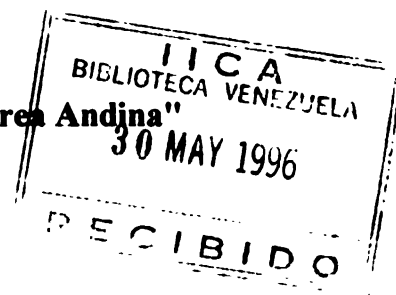
**MARGEN DE ACCION DE LA
POLITICA AGRICOLA DE VENEZUELA
EN EL MARCO DEL GATT 94**
• Caja Verde - Caja Ambar •



IICA-CID

**INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA
AGRICULTURA**

**Proyecto Multinacional
"Apoyo al Comercio y a la Integración en el Área Andina"**



**MARGEN DE ACCION DE LA
POLITICA AGRICOLA DE VENEZUELA
EN EL MARCO DEL GATT 94**

• Caja Verde - Caja Ambar •

**Preparado por:
Robertina García V.
Consultora del IICA**

Caracas, Mayo 1995

IICA
PM A3/VE-95-05

BV-009194

00001026

**SERIE DE PUBLICACIONES
MISCELANEAS**

**ISSN-0534-5391
A3/VE-95-05**

**Caracas, Venezuela
Mayo, 1995**

"Las ideas y planteamientos contenidos en los artículos firmados son propios del autor y no representan necesariamente el criterio del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura

PRESENTACION

Mayoritariamente los países de América Latina y el Caribe (ALC), han ratificado a través de sus Congresos los acuerdos que producto de las negociaciones de la Ronda Uruguay del GATT, dan origen a la creación de la Organización Mundial de Comercio (OMC). Por primera vez, después de siete Rondas de Negociaciones, la agricultura pasa a formar parte de las disciplinas multilaterales definidas para el comercio internacional.

Los acuerdos de la Ronda Uruguay del GATT, conforman los principios generales que están guiando la suscripción de nuevos y más profundos acuerdos como lo son el Tratado de Libre Comercio del Norte (TLCN), el MERCOSUR y seguramente del Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA), lanzado recientemente en la Cumbre Presidencial de Miami.

De la capacidad de los países de ALC y de cómo se organicen para la administración y seguimiento de los Acuerdos Internacionales, dependerá el grado de aprovechamiento de las oportunidades que para el comercio y la producción agropecuaria se van a ir abriendo, conforme los países vayan haciendo efectivos sus compromisos contraídos ante la OMC.

La institucionalidad requerida, que necesariamente, redefine las relaciones público-privada así como de diseño de instrumentos de políticas que involucren el conjunto de las actividades enmarcadas en el contexto agroalimentario (capítulos 1 al 24 del Sistema Armonizado), demanda conocer en detalle los márgenes disponibles para la acción pública en el ámbito agroalimentario.

La idea de agrupar las medidas de ayuda a los productores agropecuarios en las denominadas "caja ámbar" y "caja verde", permite visualizar la fortaleza o la vulnerabilidad de las distintas formas de asistencia gubernamental utilizadas para promover la producción y el comercio agroalimentario, habida cuenta de los compromisos contraídos por Venezuela en su condición de país miembro del GATT.

Este enfoque no debe interpretarse como una cuestión aislada, sino estrechamente articulado a los resultados que se vayan obteniendo en los frentes económico y sociopolítico, como



consecuencia de la aplicación de las políticas económicas, fiscal, financiera, monetaria y cambiaria en lo que resta del presente siglo.

Desde luego, el impulso para el desarrollo de la agricultura puede proceder de políticas incluidas en una u otra "caja", cuidando de seleccionar aquellas que impacten sustancialmente las actividades de los distintos segmentos de la cadena agroalimentaria y, simultáneamente, resulten favorables para la economía en su conjunto.

Esperamos que el material presentado en este documento sea de utilidad para los planificadores y diseñadores de políticas y que sirva de apoyo para el desarrollo de programas y proyectos que promuevan la competitividad de las cadenas productivas agroalimentarias en general y de las unidades de producción agrícola del país en particular.

Queremos resaltar la labor realizada por la Consultora Dra. Robertina García en la minuciosa tarea de sistematización de la información referida a los principales programas y proyectos vinculados al sistema agroalimentario del país así como en los detallados análisis de su segregación y ubicación de los mismos dentro de las categorías ámbar y verde definidas en el marco del GATT.

Finalmente queremos agradecer los valiosos aportes y autorizadas opiniones recibidas del Embajador Juan Moreno Gómez y del Ing. Alfredo Van Kesteren.

Héctor Morales Jara
Representante Agencia de Cooperación
Técnica en Venezuela

Jorge Caro C.
Jefe del Proyecto Multinacional Apoyo al
Comercio y a la Integración en el Area Andina



INTRODUCCION

El objetivo del presente informe es preparar un resumen analítico sobre el margen de acción de la política agroalimentaria de Venezuela, en el contexto de los compromisos contraídos en la Ronda Uruguay del GATT. En consecuencia, el estudio abarca todas las disposiciones del Acuerdo Sobre la Agricultura, exceptuando el Artículo 4: Acceso a los Mercados y el Anexo 5: Trato Especial en el Marco del Párrafo 2 del Artículo 4.

I. MARCO DE REFERENCIA

El Acuerdo sobre la Agricultura forma parte del Acta Final de la Ronda Uruguay de Negociaciones Comerciales Multilaterales, firmada el 15-4-94 en la ciudad de Marrakesh, Marruecos. Su objetivo a largo plazo es corregir las restricciones y distorsiones existentes en el comercio agropecuario, así como prevenir su recurrencia, mediante la aplicación de reglas y disciplinas en tres áreas: acceso a los mercados, ayuda interna y competencia de las exportaciones. Las reglas y disciplinas en la esfera sanitaria y fitosanitaria están contenidas en un Acuerdo especial denominado Acuerdo Sobre la Aplicación de las Medidas Sanitarias y Fitosanitarias.

Los resultados de las negociaciones sobre acceso a los mercados en las cuales los países participantes han contraído compromisos de supresión o de reducción de los tipos arancelarios y de las medidas no arancelarias aplicables al comercio de productos agropecuarios, se registran en Listas de Concesiones que forman parte integrante del Acta Final.

La Lista de Venezuela sobre los productos agropecuarios es la LXXXVI. Consta de la Parte I que se refiere a las concesiones arancelarias en régimen de la nación más favorecida (Sección I-A: Aranceles, Sección I-B: Contingentes Arancelarios) y la Parte IV que establece los compromisos de limitación de las subvenciones (Sección I: Ayuda Interna a los Productores, Sección II: Subvenciones a la Exportación). La Parte II: Arancel Preferencial y la Parte III: Concesiones no Arancelarias, no son aplicables a Venezuela.

Las ayudas gubernamentales que tienen efectos distorsionadores de la producción y el comercio internacional y están por tanto sujetas al compromiso de reducción, quedan clasificadas en dos grupos: a) la ayuda interna a los productores, tanto la relativa a un producto de base -el producto en el primer punto de venta- como la no referida a un producto específico y b) las subvenciones a las exportaciones.

Con respecto al primer grupo, el Acuerdo introduce el concepto de "medida global de la ayuda" (MGA), cuyo cálculo permite clasificar las medidas de política en dos grupos: a) las de la "caja ámbar" que por sus efectos distorsionantes del comercio internacional, están sujetas a compromisos de reducción y b) las de la "caja verde" que, en contraste con la anterior, cumplen los requisitos de no ser distorsionadoras del comercio ni tener efectos sobre la producción -o a lo sumo tenerlos en grado mínimo- además de no implicar transferencias de los consumidores y no estar referidas a los precios de los productos.

1
2
3
4
5
6
7
8
9
10
11
12
13
14
15
16
17
18
19
20
21
22
23
24
25
26
27
28
29
30
31
32
33
34
35
36
37
38
39
40
41
42
43
44
45
46
47
48
49
50
51
52
53
54
55
56
57
58
59
60
61
62
63
64
65
66
67
68
69
70
71
72
73
74
75
76
77
78
79
80
81
82
83
84
85
86
87
88
89
90
91
92
93
94
95
96
97
98
99
100

La inexistencia de una "caja roja" para la agricultura -que sí existe para otros sectores- es señal de las particularidades de las actividades agrícolas, pues su propia naturaleza determina sustantivas diferencias intersectoriales al interior de un país que se engrandecen en el escenario interpaíses, con la lógica consecuencia de hacer muy difíciles los acuerdos multilaterales. Puede también interpretarse que todos los países Miembros desean retener algún nivel de protección para su sector agrícola, por el reconocimiento que tienen de su relativa debilidad frente a otros sectores; tal es el caso de Venezuela, donde coexisten una economía petrolera altamente competitiva y una economía agrícola a un nivel de desarrollo bastante rezagado en relación a la primera.

1.1 AYUDA INTERNA A LOS PRODUCTORES

Ayudas de la Caja Ambar

La MGA se cuantifica con base en el Anexo 3 y en caso que no sea factible este cálculo, por insuficiencia de información, se estima una MGA Equivalente con arreglo al Anexo 4. La MGA Total de Base es la suma de toda la ayuda interna otorgada a los productores agrícolas durante un año. El período de base establecido para el cálculo de la MGA que se especifica en la Parte IV de la Lista de cada país Miembro es 1986-1988; por tanto, los resultados cuantitativos corresponden al promedio simple de estos tres años.

La MGA Total Corriente es el nivel de ayuda efectivamente otorgada durante el período de aplicación. Cuando se trata de países desarrollados, el compromiso de reducción es del 20% en 6 años y para los países en desarrollo, es del 13.3 % en 9 años, en virtud del trato especial y diferenciado que les concede a estos últimos el Artículo 1, párrafo f). Los compromisos de reducción de la MGA Total -anuales y final consolidado- son los consignados en la Parte IV de la Lista de cada Miembro.

El Acuerdo permite excluir del cálculo de la MGA Corriente las siguientes ayudas a los productores: a) la otorgada por los países desarrollados a un producto específico de base que no supere el 5% del valor total de su producción y b) la no referida a productos específicos que no exceda el 5% del valor total de la producción agrícola; en el caso de los países en desarrollo, el porcentaje *de minimis* es del 10%.

Por otra parte, ayudas como las que a continuación se indican, forman parte de la caja ámbar por constituir excepciones previstas en el Anexo 2.

- Servicios de comercialización y promoción sin especificar que puedan ser utilizados por los vendedores para reducir su precio de venta o conferir un beneficio económico directo a los compradores (párrafo 2, apartado vi).
- Suministro subvencionado de servicios de infraestructura que no sean de utilización general para la agricultura, así como las tarifas de usuarios preferenciales (párrafo 2, apartado vii).



Ayudas de la Caja Verde

Las ayudas de la caja verde se pueden agrupar en dos bloques: a) las que cumplen los requisitos de no ser distorsionantes del comercio y la producción (o lo son en grado mínimo), no implican transferencias de los consumidores y no tienen efectos sobre los precios de los productores; en este bloque se incluyen los programas gubernamentales de servicios encaminados a lograr el desarrollo agrícola y rural, identificados en el Anexo 2; y b) las medidas excluidas de la caja ámbar, tanto las concesiones de trato especial y diferenciado otorgadas a los países en desarrollo, como los pagos directos realizados en el marco de programas para el reajuste estructural.

Las ayudas del primer bloque son las siguientes:

- Servicios generales de apoyo que no implican pagos directos a los productores y empresas agroindustriales, en los cuales se incluyen: investigación -general y por producto-, sanidad animal y vegetal; formación y capacitación; divulgación, transferencia tecnológica y asesoramiento; inspección referida a sanidad, seguridad, clasificación o normalización; comercialización y promoción, incluida la información de mercado; y la infraestructura física (párrafo 2).
- Existencias públicas con fines de seguridad alimentaria (párrafo 3) y la ayuda alimentaria interna a sectores de la población que la necesiten (párrafo 4). Trato especial y diferenciado a los países en desarrollo para suministrar los alimentos a precios subvencionados con objeto de satisfacer regularmente, a precios razonables, las necesidades alimentarias de sectores pobres de la población urbana y rural (nota de pie de página 6).
- Pagos directos a los productores -monetarios o en especie- (o ingresos fiscales sacrificados) que no tengan efectos distorsionantes del comercio y la producción -o a lo sumo los tengan en grado mínimo- y que cumplan los requisitos establecidos en los párrafos 6 al 13 (párrafo 5).
- Ayuda a los ingresos desconectada, referida a los pagos que se otorguen a los productores -a partir del año 1987- que cumplan los requisitos de ser independientes del tipo y volumen de producción, de los precios nacionales e internacionales y de los factores de producción, incluyendo los que se otorguen sin que exista producción alguna (párrafo 6).
- Participación financiera del gobierno en los programas de seguro de los ingresos y de red de seguridad de los ingresos, aplicable sólo en caso que la pérdida de ingresos provenientes de la agricultura sea superior al 30% de los ingresos brutos medios -o su equivalente neto- del trienio anterior, o bien de un promedio trienal de los cinco años anteriores de los que se hayan excluido el máximo y el mínimo. La cuantía de estos pagos será inferior al 70% de la pérdida total de ingresos que tenga el productor (párrafo 7).

1
2
3
4
5
6
7
8
9
10
11
12
13
14
15
16
17
18
19
20
21
22
23
24
25
26
27
28
29
30
31
32
33
34
35
36
37
38
39
40
41
42
43
44
45
46
47
48
49
50
51
52
53
54
55
56
57
58
59
60
61
62
63
64
65
66
67
68
69
70
71
72
73
74
75
76
77
78
79
80
81
82
83
84
85
86
87
88
89
90
91
92
93
94
95
96
97
98
99
100

- Pagos en concepto de socorro en casos de desastres naturales, efectuados directamente o a través de la participación financiera del gobierno en planes de seguros de las cosechas (párrafo 8).
- Asistencia para el reajuste estructural otorgada mediante programas de retiro de productores, con la condición de que este retiro sea de manera total y definitiva (párrafo 9).
- Asistencia para el reajuste estructural otorgada mediante programas de detracción de recursos, condicionados al retiro de las tierras de la producción agrícola durante un tiempo mínimo de tres años y en el caso del ganado, su sacrificio o retiro permanente y definitivo; y a que los pagos sean independientes del tipo o cantidad de la producción, así como de los precios nacionales o internacionales, aplicables a la producción generada por el uso de los recursos objeto de tal detracción (párrafo 10).
- Asistencia para el reajuste estructural otorgada mediante ayudas a la inversión, referidas a la reconversión financiera o física de las actividades de los productores, así como a programas gubernamentales de reprivatización de las tierras agrícolas (párrafo 11).
- Pagos en el marco de programas ambientales del gobierno, limitados a los gastos extraordinarios o pérdida de ingresos derivadas del programa (párrafo 12).
- Pagos en el marco de programas de asistencia regional, circunscrito a los productores de regiones desfavorecidas y condicionados a que sean independientes del tipo o volumen de producción -excepto si se trata de reducir la producción- emprendida por el productor y de los precios internos o internacionales, ambos a partir del año 1987 (párrafo 13).

Las ayudas de la caja verde que de otro modo serían incluidas en el cálculo de la MGA y formarían por tanto parte de la caja ámbar son:

- Subvenciones a la inversión que sean de disponibilidad general para la agricultura (trato especial y diferenciado a los países en desarrollo. Artículo 6, párrafo 2).
- Subvenciones a los insumos agrícolas que sean de disponibilidad general para los productores con ingresos bajos o pobres en recursos (trato especial y diferenciado. Artículo 6, párrafo 2).
- Ayudas a los productores para estimularlos a sustituir los cultivos de los que obtienen estupefacientes ilícitos (Artículo 6, párrafo 2).
- Pagos directos realizados en el marco de programas para limitar la producción, siempre y cuando se cumplan los requisitos de estar basados en

1
2
3
4
5
6
7
8
9
10
11
12
13
14
15
16
17
18
19
20
21
22
23
24
25
26
27
28
29
30
31
32
33
34
35
36
37
38
39
40
41
42
43
44
45
46
47
48
49
50
51
52
53
54
55
56
57
58
59
60
61
62
63
64
65
66
67
68
69
70
71
72
73
74
75
76
77
78
79
80
81
82
83
84
85
86
87
88
89
90
91
92
93
94
95
96
97
98
99
100

superficies y rendimientos fijos -para los vegetales- o con relación a un número de cabezas fijo -en el caso del ganado- o se realicen con respecto a un máximo del 85% de la producción de base (Artículo 6, párrafo 5).

En virtud de lo consagrado en el Artículo 13, durante el período de aplicación, las medidas identificadas en el Anexo 2 deben aplicarse con moderación, serán subvenciones no recurribles a efectos de la imposición de derechos compensatorios, es decir, estarán exentas de la imposición de medidas compensatorias por parte del Miembro importador.

1.2 SUBVENCIONES A LA EXPORTACION

Las subvenciones a la exportación por parte de los gobiernos o de los organismos públicos sujetas a compromisos de reducción, son las identificadas en el Artículo 9, específicamente las siguientes:

- Subvenciones directas, incluyendo pagos en especies supeditadas a la actuación exportadora de una empresa, rama de producción, productores o sus organizaciones.
- Venta o colocación de existencias no comerciales a precios inferiores a los que prevalecen en el mercado interno para un producto similar al exportado.
- Pagos a la exportación financiados en virtud de medidas gubernamentales, entrañen o no desembolsos presupuestarios, incluyendo los pagos financiados con gravámenes al producto agropecuario de que se trate o producto del cual se obtenga la mercancía exportada.
- Pagos para reducir los costos de comercialización de las exportaciones.
- Tarifas preferenciales en transportes y fletes internos para las exportaciones.
- Subvenciones a productos agropecuarios condicionados a su incorporación en productos exportados.

En virtud del Artículo 10 se añaden a las antes identificadas, las transacciones no comerciales incluyendo donaciones de ayuda alimentaria internacional que permitan la elusión de los compromisos.

El plazo que tienen los países Miembros para cumplir los compromisos de reducción de las subvenciones a la exportación antes señaladas, así como las cantidades que se beneficien de ellas, es de seis años para los países desarrollados y de diez años para los países en desarrollo. Tales reducciones se efectuarán cada año en relación al nivel de base 1986-1990, de forma tal que al final del periodo de aplicación los países desarrollados habrán reducido el 36% de los desembolsos y el 21% de las cantidades, en tanto que esos porcentajes serán del 24% y el 14%, en el mismo orden, para los países en desarrollo; es



decir, que a los países desarrollados corresponde un porcentaje anual promedio del 6% para los desembolsos y 3.5% para las cantidades; y a los países en desarrollo, 2.4% y 1.4%, respectivamente.

Si bien todos los Miembros tienen que cumplir los compromisos establecidos en sus Listas para el año final del período de aplicación, el párrafo 2, aparte b) del Artículo 9 les permite conceder subvenciones por encima de la cifra acordada para un año determinado comprendido entre los años 1986 y 1989, siempre y cuando el exceso correspondiente al año en cuestión no sobrepase la cifra acumulada que existiría si se hubiese cumplido exactamente la reducción anual comprometida. Para el caso de un país en desarrollo, por ejemplo, puede conceder subvenciones, en término de desembolsos, hasta por un 4.8% en el año 1997, en lugar del 2.4% que le correspondería para ese año, pero en años sucesivos -y sólo hasta 1989- tendrá que conceder subvenciones por debajo del 2.4% que le corresponde anualmente, para poder llegar al año 2004 con una reducción total del 24%.

Las excepciones que contempla el Acuerdo en cuanto a compromisos de reducción en materia de competencia de las exportaciones son:

- Subvenciones a las tarifas de los transportes y fletes internos de los envíos de exportación, en condiciones más favorables que para los envíos internos (Artículo 9, párrafo 1).
- Subvenciones a los costos de manipulación, perfeccionamiento y otros gastos de transformación, así como a los costos de los transportes y fletes internacionales (trato especial y diferenciado a los países en desarrollo, Artículo 9, párrafo 4).

También establece el Acuerdo, una normativa específica para prevenir la elusión de los compromisos en materia de subvenciones a la exportación (Artículo 10) y un conjunto de disciplinas en cuanto a prohibiciones y restricciones a la exportación (Artículo 12).

Finalmente, cabe mencionar que los países en desarrollo importadores netos de alimentos contarán con medidas compensatorias para contrarrestar los efectos de presiones inflacionarias que las reformas antes señaladas puedan ocasionar sobre los productos alimenticios.



II. LA CAJA AMBAR DE LA AGRICULTURA VENEZOLANA

Ayuda Interna a los Productores

Las medidas de política más utilizadas por el gobierno de Venezuela para fomentar la producción de rubros agropecuarios que califican para la caja ámbar son: precios mínimos a nivel de productor, para garantizarles "una rentabilidad justa"¹; subsidios a los insumos, para reducir los costos de producción y tarifas preferenciales a los usuarios de la infraestructura de servicios públicos de apoyo a la agricultura.

A nivel de mercado se regulan los precios de grupos de alimentos, mediante la fijación de precios máximos de venta al público (PMVP)² a los fines de atenuar los efectos de la inflación en el poder adquisitivo de los consumidores.

El valor monetario de las medidas de ayuda (MGA Total) a los productores, alcanza a 1.304.6 millones de US\$ en el período de base 1986-1988, es decir, una participación del 55.8% en relación a los 2.337 millones de US\$ de producción bruta agropecuaria (PBA), la relación unitaria entre ambas variables indica que cada dólar de subsidio generó apenas 1.79 dólares (Cuadro 1).

El instrumento de precios mínimos que se valora en 182.6 millones de dólares, no necesariamente corresponde a desembolsos presupuestarios efectivamente realizados, habida cuenta que se calculó para la producción total, al considerar que toda ella tiene derecho a recibir el diferencial entre el precio exterior de referencia y el precio administrado (Anexo 3 del Acuerdo) y tiene un peso del 14 % en el PBA. La ayuda que en definitiva determina una MGA tan cuantiosa corresponde al subsidio al agua de riego -1.027 millones de US\$- que representan el 79% de la MGA Total prestada por Venezuela a los productores agropecuarios y un 43.9% del PBA.

A partir de 1989 -justo al año siguiente del período de base exigido por el GATT para calcular la MGA que forma parte de la Oferta Agrícola de los Miembros- es cuando Venezuela desmonta prácticamente todas las subvenciones a la producción, permaneciendo el subsidio a los fertilizantes cuya reducción ha sido gradual desde 1991 hasta su total eliminación.

De manera que a la luz de estas consideraciones, si el gobierno agrícola de Venezuela se inclinara por mantener o aumentar los subsidios actuales, no tendría dificultad alguna para cumplir los compromisos contraídos, en términos cuantitativos, con la OMC, pues cuenta con un amplio margen de maniobra representado por los 1.304.6 millones de US\$ en que pueden ubicarse las ayudas para el año 1995, con disminuciones anuales promedio de 1.3% durante el período de aplicación que finaliza en el año 2004.

¹Consejos Consultivos y Precios al Productor.

²Resoluciones Presidenciales, de conformidad con lo dispuesto en el ordinal 20 del Artículo 28 de la Ley Orgánica de la Administración Central, en concordancia con lo establecido en el Artículo 32 de la Ley de Protección al Consumidor y los numerales 1 y 3 del Decreto 243 del 27-6-94.

1
2
3
4
5
6
7
8
9
10
11
12
13
14
15
16
17
18
19
20
21
22
23
24
25
26
27
28
29
30
31
32
33
34
35
36
37
38
39
40
41
42
43
44
45
46
47
48
49
50
51
52
53
54
55
56
57
58
59
60
61
62
63
64
65
66
67
68
69
70
71
72
73
74
75
76
77
78
79
80
81
82
83
84
85
86
87
88
89
90
91
92
93
94
95
96
97
98
99
100

En este caso, es recomendable que la operacionalización de las ayudas se realice en forma cuidadosa, en el sentido de contar con mecanismos que permitan realizar estimados de los valores atribuibles a las subvenciones, a los fines de no exceder los mínimos porcentuales de reducción anual comprometidos. A título ilustrativo, es pertinente mencionar que para el presente año -el primero del período de aplicación- se incluyen diez productos (maíz, semilla híbrida de maíz arroz, sorgo, tomate, café, tabaco, sardina, leche y huevos) en el programa de precios mínimos, es decir, seis más que los subvencionados en el período de base y no se dispone de información sobre el costo implícito en estas subvenciones ni programación alguna de tales ayudas.

Con respecto al subsidio al agua de riego, es preciso referir que entre las políticas agrícolas diseñadas para el período 1994-99, se contempla la recuperación de las inversiones en riego "mediante la aplicación de sistemas tarifarios racionales"³, lo cual es señal de la reducción y eventual eliminación del subsidio, tal como ha sido convenido con los organismos multilaterales que están prestando la asistencia financiera a este componente del Programa Integral para la Transformación del Sector Agrícola (PITSA).

En relación a la política de precios mínimos, cabe destacar que esta medida efectivamente aumenta la rentabilidad de las fincas de los productores, pero de una manera artificial, por cuanto se aplica para compensar la parte del margen bruto que no pudo ser sufragada con el ingreso por ventas; si lo vemos en términos unitarios, es obvio que la medida se hace necesaria cuando la productividad física resulta insuficiente para que el productor cubra el costo total y obtenga un beneficio que le permita mantenerse en el negocio. Recordemos que en la economía todo beneficio tiene un costo y, en todo caso, la diferencia entre el precio mínimo y el precio de mercado que recibiría el productor de no existir el primero, constituye una transferencia de los compradores del producto que disminuye el precio en términos económicos, de tal manera que si se calcula la rentabilidad social de la finca resultaría ser inferior a la rentabilidad privada. En consecuencia, la diferencia de la rentabilidad social menos rentabilidad privada sería negativa y estaría indicando ineficiencia de uso de los recursos del país y desventajas comparativas.

En referencia a la regulación de los PMVP, sólo cabe indicar que la propia necesidad de aplicar esta medida es signo inequívoco de las fuertes distorsiones del mercado de alimentos.

Subvenciones a la Exportación

Las exportaciones de productos agrícolas frescos y procesados, han sido en algún momento objeto de subvenciones directas para promover su competitividad. El valor de esta medida es de 93.3 millones de US\$ para el período de base y el compromiso es reducirlo a 70.9 millones de US\$ al año 2004, lo cual representa una reducción del 24% con respecto al nivel de base, en virtud del trato especial y diferenciado que corresponde a Venezuela en su condición de país en desarrollo importador neto de alimentos (Artículo 9, párrafo 2, aparte iv.

³ MAC, Políticas Agrícolas 1994-1999.



El tipo de subvención al cual se refieren estos montos, es el denominado "Bono de Incentivo a la Exportación" que consiste en un crédito fiscal que se concede al exportador sobre la base del valor agregado que coloca en el mercado internacional. Fue eliminado en 1992 por razones de orden económico y administrativo poco entrelazadas con el entorno internacional; por tanto, de acuerdo con información de funcionarios del Instituto de Comercio Exterior, no tiene sentido una restitución del mismo; en su lugar, está previsto un conjunto de ayudas que forman parte de la caja verde, entre las cuales figuran mecanismos de "drawback" que implica reducción de aranceles o diferimiento de su pago.

Por otra parte, el país tiene otras alternativas que puede incluir en la caja verde en virtud de concesiones de trato especial y diferenciado, como son las subvenciones para reducir los costos de comercialización de las exportaciones de productos agropecuarios (costos de manipulación, perfeccionamiento y otros gastos de transformación, y los costos de los transportes y fletes internacionales), así como para reducir las tarifas de los fletes internos de los envíos de exportación, según lo establecido en el Artículo 9, párrafo 4.

III. LA CAJA VERDE DE LA AGRICULTURA VENEZOLANA

En el período de base, las ayudas de la caja verde ascienden a 1.405.5 millones de US\$, excluyendo mantenimiento y conservación de áreas cafetaleras y exoneración fiscal que no fueron calculadas para el año 1995 -por no disponer de información para el presente Informe- (Cuadro 2). Para este último año, el monto estimado es de 201.9 millones de US\$ (Cuadro 3) y comprende los siguientes programas:

Investigación y Transferencia Tecnológica

Todas las actividades de investigación general y relativa productos- así como las de transferencia tecnológica que realiza el Fondo Nacional de Investigaciones Agropecuarias (FONAIAP), a través de sus centros de investigación, estaciones experimentales y de la Unidad Coordinadora del Programa de Desarrollo Tecnológico (PRODETEC II), están en conformidad con el párrafo 2, aparte i) del Anexo 2.

Sin embargo, es importante señalar que el valor monetario atribuible a los costos de producción de los insumos tecnológicos producidos por el FONAIAP y los gastos de comercialización en que se incurre para su venta, formarían parte de la caja verde, siempre y cuando las operaciones comerciales se realicen a precios de mercado, pues en caso contrario quedan incluidos en la caja ámbar.

Es por ello recomendable que la institución proceda a valorar los costos reales de la producción comercial, incluyendo los gastos de personal en este segmento -al costo de oportunidad- para evitar distorsiones del mercado de este tipo de insumos; puede excluir de la caja ámbar la parte vendida a precios subsidiados a los productores con ingresos bajos o pobres en recursos, en virtud del Artículo 6, párrafo 2.

1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 11 12 13 14 15 16 17 18 19 20 21 22 23 24 25 26 27 28 29 30 31 32 33 34 35 36 37 38 39 40 41 42 43 44 45 46 47 48 49 50 51 52 53 54 55 56 57 58 59 60 61 62 63 64 65 66 67 68 69 70 71 72 73 74 75 76 77 78 79 80 81 82 83 84 85 86 87 88 89 90 91 92 93 94 95 96 97 98 99 100

Sanidad Vegetal y Animal

El Acuerdo Sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (AMSF) es un buen ejemplo del acento que puso la Ronda Uruguay sobre el tema de las barreras no arancelarias al comercio. Se trata de un Acuerdo especial que incluye el Acuerdo propiamente dicho más tres anexos que forman parte del mismo, el Anexo A, relativo a las definiciones; el Anexo B, contiene lo concerniente a la transparencia de las reglamentaciones, y el Anexo C, los procedimientos de control, inspección y aprobación, referentes a las medidas.

De manera que al Servicio Autónomo de Sanidad Agropecuaria (SASA) compete una materia muy delicada en el ámbito del comercio internacional, pues en su propia naturaleza subyace el requerimiento de que los servicios de prevención y control sean prestados bajo principios de indivisibilidad, en cuanto a los componentes de exportación e importación. De un lado, el SASA tiene que hacer uso del derecho que le otorga el Acuerdo -y le exige Venezuela- de adoptar las medidas necesarias para proteger la salud y la vida de las personas y de los animales o para preservar los vegetales; y de otra parte, está obligado -ante los otros países Miembros- a eximirse de aplicarlas de forma que constituyan un medio de discriminación arbitraria e injustificable y de usarlas como una restricción encubierta del comercio (ver párrafo 5 del Acuerdo)

Los derechos y obligaciones quedan por tanto estrechamente entrelazados. De la eficiencia del servicio al interior del país depende el logro de la protección y control de importaciones indeseables y, simultáneamente, de esa misma eficiencia depende que tengan luz verde las exportaciones venezolanas a otros países Miembros.

Ajustado a este marco debe operar el SASA para poder cumplir los compromisos a que está obligada Venezuela como Miembro de la OMC, los cuales quedan claramente expresados en el Artículo 45 del AMSF, en virtud del cual los Miembros son plenamente responsables de la observancia de todas las obligaciones estipuladas en el mismo.

Es importante señalar que el SASA está en conformidad con la normativa del Acuerdo, si se le examina sobre la base de sus instrumentos de planificación y programación, lo cual admite hacer la salvedad de que tal conformidad depende de la ejecución de los proyectos contemplados para operacionalizar los distintos programas preparados para el período 1995-1998; de no ser así, pueden surgir problemas para el país, por cuanto al presente el Servicio tiene algunas debilidades que limitan su eficacia.

La tarea del SASA a partir de 1995 es muy grande e importante. Debemos estar conscientes que la sola exigencia de estar acorde con los estándares del Codex Alimentarius, significa que cualquier reclamo que deba afrontar en la materia de su competencia tendrá como referencia disposiciones que buscan garantizar la calidad para el consumo de alimentos mediante guías para la industria alimentaria, inspectores sanitarios y laboratorios de análisis que incluyen 219 estándares y 35



códigos de prácticas de higiene y tecnología, pero que va más allá al considerar como riesgos para la salud el uso de unos 300 aditivos y contaminantes, así como de 3.000 residuos de pesticidas.

Estas normas tienen por tanto influencia en la producción y el comercio mundial de alimentos, en especial de frutas, hortalizas, cereales, carnes y pescados (excluidos del Acuerdo Agrícola), entre otros, y si no se incorporan estas preocupaciones a las nuevas estrategias del Servicio será difícil su coherencia con la competitividad y la eficiencia que hoy se reclama.

Cabe entonces subrayar que la capacidad real del Servicio para alcanzar sus objetivos estratégicos, es una condición indispensable para que pueda demostrar, en la práctica, que su marco legal y la dinámica de aplicación de las medidas están en conformidad con las exigencias normativas, regulatorias y procedimentales del AMSF, tal como antes afirmamos.

Dos observaciones finales son pertinentes: una, existiría cierta inconsistencia con el Acuerdo en la expresión "*línea de barrera*" que utiliza el SASA en el párrafo introductorio del Plan de Acción. Se entiende que esta expresión se refiere al derecho que tiene el país de proteger la salud y la vida de las personas y de los animales y preservar los vegetales; sin embargo, en atención al párrafo 7 del Acuerdo "...las medidas sanitarias y fitosanitarias no se aplicarán de manera que constituyan una restricción encubierta del comercio internacional", dicha expresión puede resultar confusa, por lo cual es recomendable cambiarla por "*protección*" y así evitar alguna interpretación contraria a la intención con que ha sido utilizada.

La segunda observación concierne a los aspectos financieros, al proponer el SASA "implementar mecanismos para la generación y captación de recursos que contribuyan a garantizar el eficiente cumplimiento de las metas", para lo cual prevé instrumentar un sistema tarifario que regirá el precio de los servicios que presta a los productores agropecuarios. Mecanismos de esta naturaleza son los adecuados para contribuir a la recuperación de la inversión pública, y aun cuando las tarifas involucren algún subsidio del precio del servicio, los efectos distorsionantes serían mínimos y, además, este tipo ayuda no está explícitamente contemplada en el Acuerdo Agrícola y puede por tanto ser excluida del cálculo de la MGA.

Sin embargo, no cabe ignorar que antes de la Ronda Uruguay, el GATT se ocupaba solamente de la normativa referente a las mercancías, pero la organización temática resultante de esta última Ronda incluye los denominados "nuevos temas" -dentro de los cuales están los servicios- de modo que así como la materia sanitaria fué objeto de un Acuerdo especial, básicamente por tratarse de un servicio que puede ser usado para restringir el comercio internacional, las tarifas para la prestación del mismo pudieran ser incluidas en la agenda de futuras negociaciones.

Hechas estas observaciones, puede afirmarse que todos los programas que operacionalizan el Plan de Acción del SASA están conformes con al Anexo 2, párrafo 2, apartado ii) referido a la lucha contra plagas y enfermedades, siempre y



cuando "la ayuda en cuestión sea prestada por medio de un programa gubernamental financiado con fondos públicos (incluidos ingresos fiscales sacrificados) que no implique transferencias (párrafo 1 del Anexo 2). De manera que los aportes, donaciones y pagos por servicios provenientes del sector privado no quedan incluidos en la caja verde aunque, obviamente, no son objeto de reducción.

A título ilustrativo, se anexa una síntesis del Plan Nacional de Acción para Sanidad Animal, siendo pertinente aclarar que el Plan de Sanidad Vegetal que está siendo elaborado se inscribe en igual estrategia en lo que a la gestión del Servicio se refiere, dentro de las especificidades que la sanidad fitosanitaria exige.

Capacitación

Las actividades de capacitación a los productores, técnicos y profesionales del sector agrícola son competencia de la Fundación CIARA, cumplen los requisitos establecidos en el Anexo 2, párrafo 2, apartado iii).

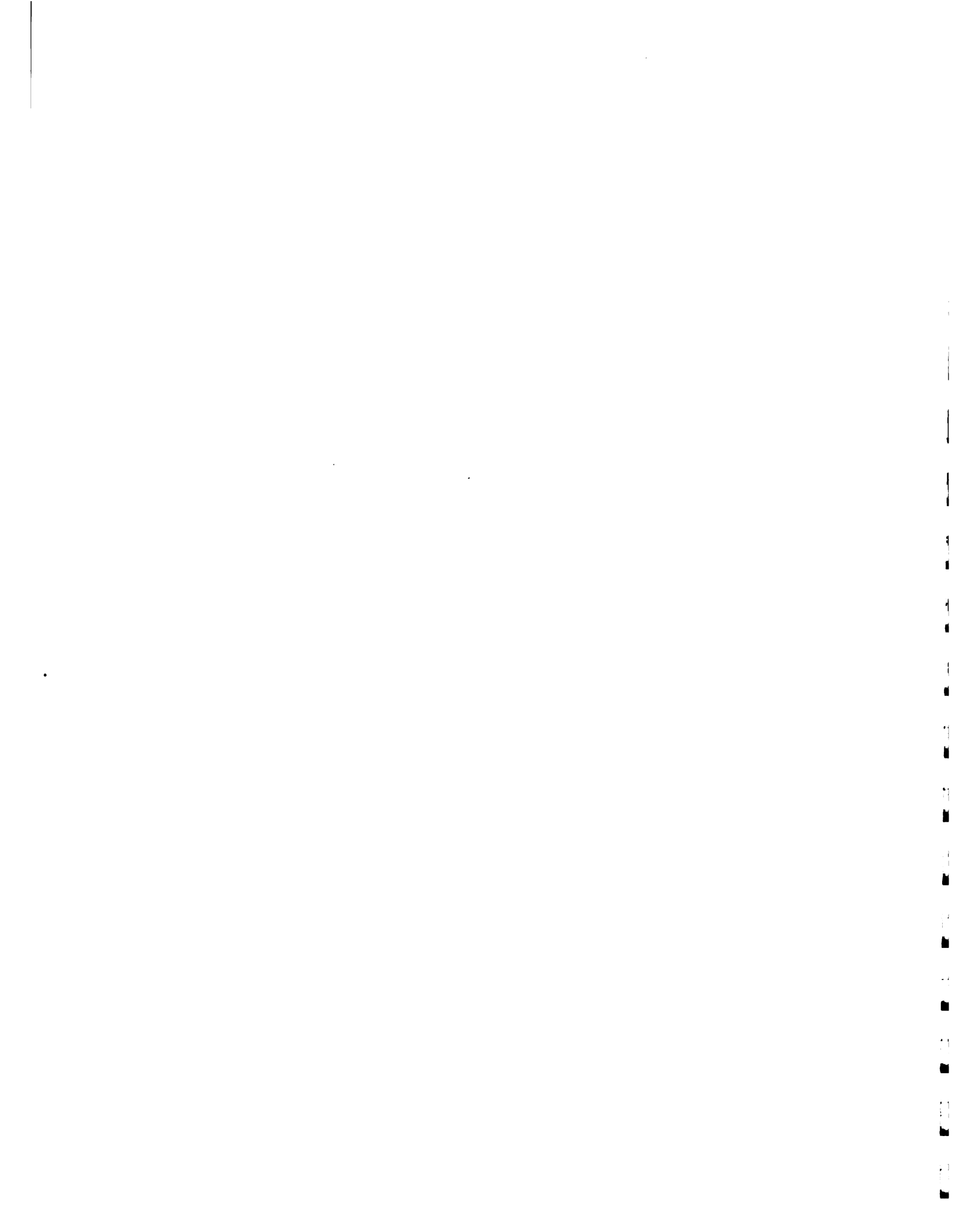
Extensión

El objetivo general del Programa Nacional de Extensión Agrícola MAC-Banco Mundial es "establecer un servicio de extensión agrícola con la finalidad de contribuir al aumento de la producción y la productividad de los pequeños y medianos productores y al mejoramiento de la calidad de vida del grupo familiar, como aporte del fomento de una agricultura sustentable y competitiva y a la potenciación del desarrollo con equidad a la sociedad rural".

La duración del programa es de 6 años y la meta es el establecimiento de 180 núcleos municipales cuya acción abarca todo el territorio nacional donde existe agricultura, con los cuales se atenderá a 90.000 pobladores rurales (productor y su grupo familiar).

La matriz de cofinanciamiento prevista demuestra claramente el enfoque del programa, pues establece una participación progresiva del sector privado agrícola desde 5% en el primer año hasta el 20% en el sexto año, con descarga presupuestaria del gobierno central desde 75% al inicio hasta 25% al final. Al consolidarse el programa, el mayor peso financiero (30%) descansa en el nivel municipal que es la unidad operativa de las actividades de extensión, seguido por el gobierno estatal, con un 25%. La utilización de los recursos financieros globales -78.9 millones de US\$- es ascendente -desde un 6.2% hasta el 25.1% en los años extremos- en función del creciente número de núcleos municipales programados.

El comentario que surge de lo antes referido, es que en este programa -además de estar en conformidad con el Acuerdo Agrícola (párrafo 2, aparte iii)-, subyace el reconocimiento de que los servicios públicos pueden perfectamente ser convertidos en servicios público-privados que permiten aliviar los costos sociales involucrados y minimizar las distorsiones que se derivan de las políticas gubernamentales.



Servicios de Infraestructura Públicos y Privados

El instrumento básico con que cuenta el país para viabilizar el crecimiento productivo y el mejoramiento de la comercialización agrícola, es el Programa Integral para la Transformación del Sector Agrícola (PITSA), el cual contempla, en materia de infraestructura física y de servicios, la ejecución de inversiones públicas en sectores prioritarios -riego, drenaje, vialidad, electrificación, y de sanidad vegetal y animal y el apoyo financiero para la ejecución de inversiones privadas que apuntan a modernizar las unidades productivas agrícolas, por vía de mejoras de la tierra, maquinaria, equipos, construcciones, cultivos permanentes y rebaños, entre los principales (ver anexo del informe). Ambos componentes están en conformidad con el Acuerdo Agrícola, el de inversión pública, llena los requisitos del aparte vii) del párrafo 2 del Anexo 2, el de inversión privada puede ser financiado a una tasa de interés preferencial, en virtud del Artículo 6, párrafo 2.

En vista que el PITSA es cofinanciado por el gobierno nacional y la banca multilateral -Banco Mundial y BID-, su coordinación y ejecución, a nivel superior, es responsabilidad de una unidad administrativa creada para tal fin en el Ministerio de Agricultura y Cría (MAC), la OEPFI. A un segundo nivel, tales funciones están a cargo de varias dependencias gubernamentales, tanto al interior del MAC como fuera del mismo, cuales son: la Dirección General Sectorial de Infraestructura Agrícola (DGSIA) del MAC, en los casos de riego y drenaje -el primero está bajo la responsabilidad de la OEPFI, transitoriamente, hasta tanto se apruebe el Proyecto de Ley de Aguas sometido a la consideración del Congreso Nacional-; el Servicio Autónomo de Sanidad Agropecuaria (SASA), del MAC; el Servicio Autónomo de Vialidad Agrícola (SAVA), cuyo coejecutor es el Ministerio de Transporte y Comunicaciones (MTC) y la Compañía Nacional de Electrificación y Fomento Eléctrico (CADAFE), coejecutora del subprograma de electrificación rural. El componente de inversión privada del PITSA, está a cargo del Fondo de Crédito Agropecuario (FCA), institución de segundo piso que otorga créditos de mediano y largo plazo a los productores, a través de la banca comercial y del Instituto de Crédito Agropecuario (ICAP).

En cuanto al crédito de inversión, es pertinente señalar, que entre las condiciones del préstamo de la banca multilateral, figuran la eliminación del subsidio a la tasa de interés y la supresión de la obligatoriedad de cartera agrícola exigida a los intermediarios financieros privados. Estas medidas fueron incorporadas en la reforma financiera agrícola del año 1992, cuando se sustituye la tasa de interés preferencial fija que regía para las actividades del sector agroalimentario, por una tasa variable, cuyo nivel de subvención se ata a la tasa del mercado -se establece en 16 puntos y queda sujeta a reducciones graduales hasta su total eliminación- y, por otra parte, se reduce de 17% a 12% el porcentaje de obligatoriedad de cartera agrícola de la banca comercial -mecanismo que venía siendo utilizado para incrementar la oferta de crédito- y se disponen sucesivas rebajas hasta lograr la supresión definitiva de tal obligatoriedad.



Ahora bien, aun reconociendo que el otorgamiento de créditos a tasas subsidiadas y la obligatoriedad de cartera, contravienen principios de asignación eficiente de recursos, los elevados niveles de inflación que ha venido registrando el país, han inviabilizado la operación del crédito agrícola a tasas reales positivas, pues ello conduciría a agravar la crítica situación de los productores. Asimismo, la reducción de la obligatoriedad de cartera ha tenido efectos negativos sobre la oferta crediticia que condujeron al gobierno a reubicarla en 17%. Como consecuencia del incumplimiento de estas dos condiciones del préstamo, entre otras causas, se han entrabado los desembolsos.

En este contexto, el compromiso de Venezuela con el Banco Mundial y el BID de liberar la tasa de interés, en virtud de las condiciones del préstamo firmado y el derecho que tiene de subsidiarla, según lo consagrado en el Acuerdo Sobre la Agricultura del GATT 94, lucen, en principio, contradictorias. Por tanto, es recomendable que las autoridades gubernamentales estudien la posibilidad de elevar ante la OMC una consulta sobre este tema, con lo cual podría iniciarse un proceso que apoye la flexibilización de los condiciones que están obstaculizando los desembolsos.

Una consulta de este tipo puede apoyarse, además, en el párrafo 4 del Artículo 18 del Acuerdo "En el momento del examen, los Miembros tomarán debidamente en consideración la influencia de las tasas de inflación excesivas sobre la capacidad de un Miembro para cumplir sus compromisos de reducción en materia de ayuda interna". Vale decir, que si el Acuerdo reconoce que el nivel de inflación es un elemento de peso que puede justificar que los países no cumplan a cabalidad los compromisos que constituyen su objeto, podemos suponer que el BM y el BID también reconocerían tal importancia.

El PITSA en la Esfera Ambiental

Con respecto a la materia ambiental, cabe referir que el conjunto de proyectos que operacionalizan el PITSA, están en la obligación de cumplir las disposiciones del Reglamento Parcial de la Ley Orgánica del Ambiente Sobre Estudios de Impacto Ambiental (EIA)⁴, cuyo objeto es compatibilizar los resultados económicos y ambientales de los planes, programas y proyectos (PPP) que se desarrollen. Con base en información documentada, el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables (MARNR) decide cuáles de ellos deben presentar un EIA para obtener los permisos pertinentes. En este caso, los responsables de tales PPP deben atenerse a un conjunto de principios básicos, requisitos y procedimientos que prevé el Reglamento, para prevenir, controlar y corregir los efectos de las actividades susceptibles de degradar el ambiente y las tecnologías empleadas que puedan causar daños ambientales.

En este sentido, el PITSA ha tramitado 160 permisos, de los cuales le han sido otorgados 128 y falta cumplir la tramitación de 151, para alcanzar la totalidad de los 311 proyectos preparados en las áreas de drenaje, electrificación y vialidad. Sin

⁴ Decreto 2.213 del 23-4-92.



embargo, es la fase de ejecución la que en definitiva determinará el cumplimiento de la normativa y las infracciones a que hubiere lugar serían sancionadas de acuerdo a lo previsto en la Ley Penal del Ambiente.

Los pagos que se realicen para resarcir a los productores de los gastos extraordinarios -o la pérdida de ingresos- que hayan tenido que hacer para cumplir con la Ley Orgánica del Ambiente y su Reglamento⁵ forman parte de la caja verde, en virtud del Anexo 2, párrafo 12, habida cuenta que sus actividades productivas y de inversión están conformes con la Ley.

Ayuda Alimentaria

El Proyecto de la Cesta Estratégica Alimentaria (CEA), que contempla un subsidio anual de 110.4 millones de US\$, está en conformidad con el Acuerdo, en virtud de lo dispuesto en el párrafo 4 del Anexo 2 y se ajusta a la nota de pie de página 6 del párrafo 4. Este tipo de ayuda está prevista en el IX Plan de la Nación "... el Estado promoverá la mejora de las condiciones nutricionales y de alimentación... y particularmente de los grupos en situación de pobreza..."

En vista que la CEA implica compras a precios corrientes de mercado, para el abastecimiento directo de la población en situación de pobreza, lo cual satisface plenamente la segunda condición establecida en el párrafo, aspirando además a obtener descuentos por pronto pago y volumen -práctica común en la esfera comercial- y ahorrar en la comercialización, para reducir en lo posible los desembolsos públicos requeridos para sufragar el subsidio, puede afirmarse que no sólo cumple lo estipulado en el Acuerdo sino que el nivel de distorsiones resultantes de su aplicación ha de ser relativamente bajo

IV. MARGEN DE ACCION DEL GOBIERNO AGRICOLA

El análisis que sigue focaliza en las políticas de apoyo que diseña y ejecuta el gobierno agrícola, pasando al final una mirada sobre las medidas relativas a la ayuda alimentaria y al tema de las subvenciones a la exportación, en el cual las autoridades agrícolas comparten responsabilidades con los organismos de comercio exterior.

Un punto de partida para escoger entre opciones de políticas de la caja ámbar y de la caja verde, es el reconocimiento de que los cambios exigidos desde la vigencia del Acuerdo Agrícola están también determinados por la globalización de la economía internacional, con los evidentes procesos de concreción de la Unión Europea y el TLC, así como los avances de otros procesos de formación de bloques.

El Acuerdo está marcando el rumbo: el del libre intercambio, la competitividad y el desarrollo. Se trata de un escenario fuertemente entrelazado, en el cual el sector agroalimentario venezolano tendrá que participar con nuevos enfoques y estrategias.

⁵ Gaceta Oficial Extraordinaria N° 4.418 del 27-04-92.

1
2
3
4
5
6
7
8
9
10
11
12
13
14
15
16
17
18
19
20
21
22
23
24
25
26
27
28
29
30
31
32
33
34
35
36
37
38
39
40
41
42
43
44
45
46
47
48
49
50
51
52
53
54
55
56
57
58
59
60
61
62
63
64
65
66
67
68
69
70
71
72
73
74
75
76
77
78
79
80
81
82
83
84
85
86
87
88
89
90
91
92
93
94
95
96
97
98
99
100

Como todos sabemos, el crecimiento no es lo mismo que el desarrollo, aumentar los volúmenes de producción no necesariamente significa haber mejorado la rentabilidad de la empresa agrícola, como tampoco tiene la misma significación contribuir a ensanchar el déficit fiscal con inversiones que con subsidios que muchas veces se esfuman sin lograr sus objetivos, en términos de eficiencia económica y privada.

El problema es entonces, ¿cuáles alternativas existen para aumentar la rentabilidad de las unidades productivas agrícolas?. Para ésto, se habla de transformación productiva que significa aprovechar la tecnología disponible -en el país o en otra parte del mundo- diversificar las actividades y avanzar hacia la integración y asociaciones estratégicas, compartiendo infraestructura y costos operativos en las cadenas productivas y comerciales.

En este contexto, el paquete de programas formado por el PITSA, el PRODETEC II, el Programa Nacional de Extensión y el Programa de Capacitación Agrícola, además de otros programas que se preparen en la esfera de la reforma agraria, representan buena parte de lo que conceptualmente se considera como una integral y correcta política de desarrollo agrícola y rural. De modo que, la estrategia de desarrollo que está aplicando el gobierno agrícola está, básicamente, en línea con medidas de la caja verde (Anexo 2 del Acuerdo).

Cabe subrayar, que el PITSA constituye muy buen punto de partida para impulsar un proceso en el cual los componentes de inversión, pública y privada, actúan sobre la finca -punto focal que se espera impactar para potenciar el proceso de modernización de la agricultura- con dos consideraciones especiales: una, que la inversión pública puede -y debe- ser inductora de la inversión privada y, la otra, que la transformación de las llamadas "unidades productivas" en "empresas agrícolas" es una condición ineludible para competir, pues a final de cuentas, son las empresas las que exportan o están expuestas a las importaciones dentro del país.

Si se tiene en cuenta que la reprogramación del PITSA (ver cuadro anexo) se ubica en un total de 408.4 millones de US\$, es razonable inferir que la sola disminución del subsidio al agua de riego en, aproximadamente, un 40%, bastaría para financiar este tipo de inversiones que sin duda promueven la modernización de la agricultura.

Una alternativa de financiamiento parcial del PITSA, está representada por el acuerdo gubernamental que establece la utilización de recursos vinculados al precio de la gasolina para financiar inversiones en vialidad rural.

Desde luego, no cabe ignorar que el crecimiento del sector agroalimentario requiere de un cierto marco de protección que le ayude a evolucionar de manera sostenida, lo cual significa instrumentar mecanismos de soporte de los ingresos de los productores. En este sentido, Venezuela puede recurrir a la caja ámbar y aplicar ayudas por los montos anuales acordados en la Sección I de la Parte IV de su Lista.

Los datos registrados en el Cuadro 2 muestran la proyección de la MGA durante el periodo de aplicación expresada en bolívares, tanto al tipo de cambio oficial como al



de realización en el mercado paralelo. En vista de las significativas diferencias de la MGA al tomar uno u otro tipo de cambio, podría surgir la interrogante de cuál paridad utilizar para cumplir los compromisos contraídos con el GATT. La respuesta depende de la estrategia que en definitiva se diseñe para encaminar el sector hacia un desarrollo, en el contexto de los cambios que se espera alcanzar con la aplicación del Programa Macroeconómico presentado recientemente al país por el Ministro de Hacienda.

Las ayudas hasta aquí relacionadas significan que para el año 1995 el gobierno agrícola puede, en conformidad con el Acuerdo Agrícola del GATT 94, aplicar medidas de ayuda interna a la producción por un monto de 2.615.8 millones de US\$, de los cuales, US\$1.328.6 son verdes y US\$1.287.2 son ámbar. (Ver cuadro 1;2 y 3).

Es pertinente señalar la viabilidad de aplicar estos montos para subsidiar a los productores agrícolas depende de las disponibilidades presupuestarias del país, tanto en el año 1995 como en los que prosiguen, habida cuenta del considerable déficit fiscal existente. Las expectativas de lograr presupuestos fiscales equilibrados a partir de 1996, constituyen una buena señal que permite suponer mejoras en la capacidad del país para otorgar dichos subsidios.

De otro lado, las expectativas de cubrir la brecha fiscal una vez que se complete la estructuración del Servicio Integrado de Administración Tributaria (SENIAT), sitúan al año 1995 como punto de transición hacia el logro de presupuestos fiscales equilibrados, lo cual queda a la vez condicionado por las decisiones que en definitiva se tomen al respecto al tipo de cambio, la deuda externa, los precios y la gasolina.

Ello depende de la política que en definitiva se adopte para corregir la sobrevaluación actual del bolívar, a lo cual está ligada la capacidad real de otorgar subsidios vía compromisos fiscales y su consecuente presión sobre los precios que a la larga ensancharía la brecha entre el tipo de cambio nominal y real.

Adicionalmente, el Gobierno tiene la opción de elevar los ingresos de los productores mediante una medida verde: "la ayuda a los ingresos desconectada" que consagra el Acuerdo en el párrafo 6 del Anexo 2. Algunos estudiosos del GATT consideran esta medida como una suerte de compensación de las obligadas reducciones de la MGA, encontrándose también variadas opiniones acerca de la viabilidad de desconectar el ingreso de la producción y de los precios, como indican los requerimientos a cumplir para la aplicación de este tipo de ayuda.

La praxis aconseja aprovecharla si fuese necesario, tal como probablemente lo harán otros países Miembros, especialmente los desarrollados por su mayor capacidad para sufragar su costo y, además, porque luce menos riesgosa que las otras políticas encaminadas a incrementar los ingresos sujetas al compromiso de reducción. Ante la incertidumbre de lo que ha de ocurrir en la próxima Ronda de Negociaciones prevista para el año 2000, es razonable suponer que las ayudas de la caja ámbar serán objeto de nuevas reducciones o hasta de supresión, en tanto que la segunda, por haber sido considerada como no distorsionadora del comercio, podría ser ratificada



en el futuro o ser objeto de algún cambio menor o sustituida por alguna otra medida verde.

Puede también el gobierno agrícola descontar de la MGA las subvenciones a la inversión que se otorguen a todos los agricultores. En esta área, queda incluida la tasa preferencial agrícola de los créditos a mediano y largo plazos que otorga el FCA a los medianos y grandes productores, por intermedio de la banca comercial, y a los pequeños, a través del ICAP. En vista que la mayor parte de los recursos que maneja el FCA provienen del préstamo Banco Mundial-BID y que entre las condiciones del préstamo está contemplada la eliminación del subsidio a la tasa de interés, sería interesante que las instituciones involucradas analizaran este condicionamiento vis a vis el trato especial que el Acuerdo Agrícola concede a Venezuela por ser un país en desarrollo (Artículo 6, párrafo 2).

Otra medida permitida es la participación financiera del gobierno en programas de seguros de los ingresos y de red de seguridad de los ingresos (párrafo 7 del Anexo 2), cuya conceptualización podría ser similar al Seguro de Paro Forzoso que protege a quienes tienen calificación de "empleados". Aun tomando en cuenta que los productores agrícolas, por las especificidades de las actividades que realizan, no son reconocidos como empleados, no cabe ignorar que hoy día la agricultura venezolana tiene quizás más "empleados" que propietarios.

Esta es un área donde el gobierno agrícola tendría mucho por hacer. Un programa de esta naturaleza podría formar parte de un AGROSEGURO rehabilitado, dentro del conjunto de pagos que le corresponde realizar, como son el seguro a las cosechas y los relativos a socorro en caso de desastres naturales, los cuales también son medidas verdes establecidas en el párrafo 8 del Anexo 2, en articulación con el Ministerio del Trabajo y cualquier otra institución competente

Finalmente, se puede prestar asistencia para el reajuste estructural, mediante programas de retiro de productores, detracción de recursos y de ayudas a la inversión, (párrafos 9, 10; y 11, del anexo 2). Estos programas, conjuntamente con ayudas verdes para la asistencia regional conferidas en el párrafo 13, pueden ser aprovechados para apoyar el proceso de modernización, teniendo en cuenta que las relativas al reajuste estructural podrían ser eliminadas en la próxima ronda de negociaciones, por considerar que diez años es un plazo suficiente para realizar tal reajuste.

En materia de ayuda alimentaria, el gobierno nacional está en libertad de aplicar el subsidio de 80.6 millones de US\$ previsto en el Proyecto CEA, diseñado para operacionalizar el Programa de Alimentos Estratégicos, pues constituye también una ayuda que se incluye en la caja verde, en virtud de la nota 6 que hace referencia a los párrafos 3 y 4 del Anexo 2.

Con respecto a las subvenciones a la exportación, el nivel establecido en la Parte iv, sección ii) de la lista de Venezuela le permiten un monto global de 91.1 millones de US\$ en el año 1995, con reducciones anuales del 2.4% para cumplir el compromiso



US\$ en el año 1995, con reducciones anuales del 2.4% para cumplir el compromiso final de no sobrepasar los 70.9 millones de US\$. Sin embargo, vale recordar que no estaría planteada en el ICE la posibilidad de incentivar la exportación mediante este mecanismo.

V. CONCLUSIONES Y SUGERENCIAS

Puede afirmarse que, en términos cuantitativos, el país puede cumplir sus compromisos anuales y llegar al año 2004 con una MGA igual o menor que la acordada en el GATT 94 e igualmente, no tendría problema alguno para reducir el incentivo a la exportación, por cuanto fué eliminado hace tres años y la nueva política no incluye medidas sujetas a reducción.

El margen de maniobra del gobierno para fomentar la producción y la exportación agrícola es muy amplio. La condición de país en desarrollo que tiene Venezuela permite recurrir a ciertas ayudas de la caja ámbar -sin tener que reducirlas- para "elevar" los ingresos de los productores mediante rebajas del costo de producción y financiero, como son los casos del subsidios de los insumos que utilizan los pequeños productores y el subsidio a la tasa de interés para inversiones.

Una medida novedosa para Venezuela -incluida en la caja verde- es la ayuda a los ingresos desconectada, pues permite realizar pagos directos para aumentar el ingreso de los productores sin que esté relacionada con el tipo o volumen de producción ni con los precios, siendo permisible su pago aún cuando no se haya logrado producción alguna. Esta ayuda podría ser un mecanismo de redistribución de la riqueza más equitativo que el de precios mínimos y subsidios generalizados a los insumos, ya que permitiría distinguir entre quienes más necesitan ayuda -productores de bajos ingresos o pobres en recursos- y quienes la puedan requerir en menor cuantía.

La cooperación prevista OMC-FMI-BM, abre oportunidades para que Venezuela eleve ante la OMC una consulta concreta sobre el tema de la tasa preferencial agrícola, con lo cual es posible reforzar el diálogo con los organismos multilaterales que prestan la asistencia financiera del PITSA, a objeto de viabilizar los desembolsos.

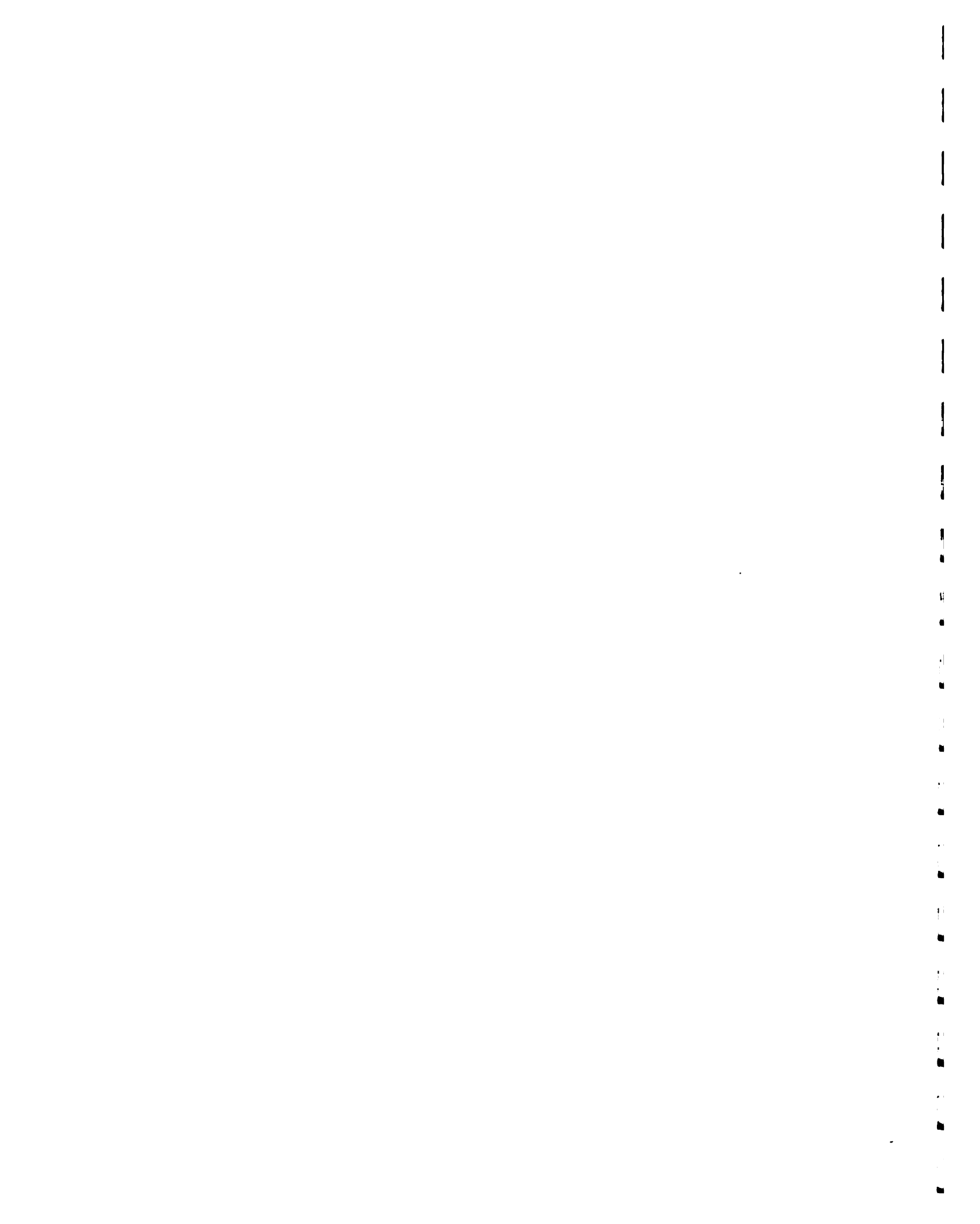
Es importante destacar, que aun existiendo tan amplio margen de maniobra para cumplir los compromisos con el GATT 94, existen buenos motivos para estar alerta por lo que ha de acontecer en el escenario del siglo venidero. Es saludable que el país agrícola se vaya preparando ante una probable reducción más profunda de los márgenes de ayuda tipificadas como distorsionadoras del comercio internacional, lo cual podría tocar inclusive alguna de las concesiones de trato especial y diferenciado que le corresponden por su condición de país en desarrollo.

Se debe estar conscientes que el GATT 94, si bien está comprometiendo al país a reducir la ayuda interna directa, también le está dando la oportunidad para demostrar que existe capacidad de diseñar y ejecutar una estrategia de desarrollo agrícola y rural que permita la inserción de país en la economía internacional.



En una óptica optimista -no por ello irreal- no se debe descartar la posibilidad de que en el largo plazo la OMC realmente logre que todos los países Miembros honren sus compromisos, en cuyo caso los efectos de la liberalización y la desprotección resultarían beneficiosos para todos, tanto por su impacto en la eficiencia económica mundial como por la estabilidad que tendrían los mercados. Sin embargo, no cabe soslayar la indudable superioridad de los márgenes de maniobra de los países desarrollados, frente a los cuales Venezuela, al igual que el resto de los países en desarrollo, exhibe limitaciones, particularmente por los relativamente escasos recursos aplicables a subsidios a los productores. Esta situación debe ser motivo de un estudio detallado que facilite la gestión de las opciones venezolanas, de tal manera que siendo coherentes con sus disponibilidades fiscales, efectivamente ayuden a hacer más competitiva la agricultura y eviten, en lo posible, el desencadenamiento de costos adicionales para la economía en su conjunto.

Percibido así el escenario, procede para Venezuela transitar en la dirección de la agroeficiencia para ganar competitividad. Esto supone tener la convicción de que en términos de eficiencia económica y con el largo plazo en la mira, existe la alternativa de robustecer la infraestructura física, tecnológica y humana que posee el sector agroalimentario, para el mejor aprovechamiento de los factores productivos.



CUADRO N° 1**MEDIDAS DE AYUDA INTERNA SUJETAS
AL COMPROMISO DE REDUCCION
Miles USS**

TIPO DE AYUDA	PERIODO DE BASE 1986-1988	AÑO 2004
Medida Global de la Ayuda (MGA)	1.304.616	1.130.667
Referida a un producto específico	182.617	-
- Precio mínimo maíz	37.656	ne
- Precio mínimo sorgo	785	ne
- Precio mínimo caraota	1.267	ne
- Precio mínimo semilla papa	6	ne
- Precio mínimo leche	142.903	ne
No referida a un producto específico	1.121.999	-
- Subsidio a los fertilizantes	70.835	ne
- Subsidio a los ABA	24.231	ne
- Subsidio al agua de riego	1.026.933	ne
Subvenciones a las Exportaciones	93.297	70.719
TOTAL	1.397.913	1.201.386

ABA: Alimentos balanceados para animales.

ne: no especificado.

Fuente: Oferta Agrícola de Venezuela, Cuadros Justificantes 6 y 10. Parte IV
Sección I y Sección II.



CUADRO N° 2
COMPROMISOS DE REDUCCION ANUAL
DE LA MGA TOTAL

Año	Millones US\$	Millones Bs. TC 170	Millones Bs. TC 230
1995	1.287.2	218.824.0	296.056.0
1996	1.269.8	215.866.0	292.054.0
1997	1.252.4	212.908.0	288.052.0
1998	1.235.0	209.950.0	284.050.0
1999	1.217.6	206.992.0	280.048.0
2000	1.200.2	204.034.0	276.046.0
2001	1.182.9	201.093.0	272.067.0
2002	1.165.5	198.135.0	268.065.0
2003	1.148.1	195.177.0	264.063.0
2004	1.130.7	192.219.0	260.061.0

Nota: Diversos especialistas del sector privado estiman que el tipo de cambio real estaría entre 220 y 240 Bs./US\$. Se toma el promedio simple de estos datos.

Fuente: Oferta Agrícola de Venezuela, Parte IV, Sección I.

1
2
3
4
5
6
7
8
9
10
11
12
13
14
15
16
17
18
19
20
21
22
23
24
25
26
27
28
29
30
31
32
33
34
35
36
37
38
39
40
41
42
43
44
45
46
47
48
49
50
51
52
53
54
55
56
57
58
59
60
61
62
63
64
65
66
67
68
69
70
71
72
73
74
75
76
77
78
79
80
81
82
83
84
85
86
87
88
89
90
91
92
93
94
95
96
97
98
99
100

CUADRO N° 3
MEDIDAS DE AYUDA INTERNA NO SUJETAS
AL COMPROMISO DE REDUCCION
NIVEL DE BASE 1986-1988

PROGRAMAS	Miles US\$	Institución Ejecutora
1. Ayuda Indirecta a los Productores	1.328.562	
Investigación	22.553	FONAIAP-PRODETEC
Control de Plagas y Enfermedades	9.612	MAC-SASA
Educación, Capacitación y Extensión	191	MAC-CIARA
Riego y Drenaje	6.123	MAC-DGSIA
Vialidad Agrícola	32.680	MAC-MTC-SAVA
Centros de Acopio y Mercados	1.898	MAC-DGSPC-CASA
Infraestructura Agrícola Varia	4.456	MAC
Mantenimiento y Conservación Areas Cafetaleras	16	MAC-FONCAFE
Crédito Subsidiado para Inversión en Fincas*	1.247.417	MAC-FCA
Exoneración Fiscal	3.616	MAC-MH
2. Ayuda Alimentaria a la Población en Situación de Pobreza	80.569	MAC-CASA-INN
TOTAL	1.409.131	--

* Trato Especial y Diferenciado

Fuente: Oferta Agrícola de Venezuela, Cuadros justificantes 4 y 5.



CUADRO Nº 4

**MEDIDAS DE AYUDA INTERNA NO SUJETAS
AL COMPROMISO DE REDUCCION
PERIODO DE APLICACION**

PROGRAMA	Miles US\$ Año 1995	Período de Ejecución	Institución Ejecutora
1. Ayuda Indirecta a los Productores	91.509		
Investigación	12.788	1994-1997	FONAIAP-PRODETEC
Sanidad Animal y Vegetal	9.606	1994-1992	MAC-SASA
Extensión 1)	4.827	1995-2000	MAC-
Capacitación 2)	953	1995	CIARA
Subsidio al Crédito de Inversión 3)	5.071	1995	MAC-FCA
Programa de Riego	42.523	1994-1998	MAC-DGSIA
Programa de Drenaje	3.785	1994-1997	MAC-DGSIA
Programa de Vialidad Rural	11.931	1994-1997	MAC-MTC-SAVA
Programa de Electrificación Rural	25	1994-1997	MAC-CADAFE
2. Ayuda Alimentaria a la Población en Situación de Pobreza (CEA)	110.403	indefinido	MAC-CASA-INN
TOTAL	201.912	-	-

CEA: Cesta Estratégica Alimentaria.

- 1) Programa de Extensión Agrícola MAC-Banco Mundial, excluido el monto de capacitación del CIARA.
- 2) Incluye recursos de los programas ordinario, FIDA y Extensión.
- 3) Tasa de interés activa promedio 1° al 20 abril: 42.5%; tasa preferencial agrícola: 26.5%; presupuesto FCA 31.697 miles US\$.

Fuente: Instituciones Ejecutoras.



PLAN DE ACCION DEL SASA 1995-1998

OBJETIVOS Y ESTRATEGIAS	DISPOSICIONES OMC
Estudios económicos sobre el impacto y la ocurrencia de plagas, enfermedades y agentes mórbidos perjudiciales a los animales en la productividad agrícola y el comercio internacional.	ASA, Anexo 2, párrafo.2, apartado ii. AMSF, párrafos 19 y 21
Reglas y normas que sirvan de referencia y regulación a la asistencia técnica privada	ASA, párrafo 2, apartado ii
Mecanismos de control sanitario de movilización interna y externa.	AMSF, párrafo 5
Facilitar las negociaciones para la exportación de productos y subproductos pecuarios y agroindustriales y lograr una transparente y económica importación.	AMSF, párrafos 5; 21 y 27
Prevenir la introducción de plagas y enfermedades exóticas.	ASA, Anexo 2, párrafo 2, apartado ii
Sistema de inspección a nivel de puertos, aeropuertos y puestos fronterizos.	SASA está actualizando los procedimientos con base en el Anexo C.
Divulgación de información a productores, exportadores y público en general sobre los servicios de sanidad, leyes, decretos, resoluciones y normas operativas.	AMSF, párrafo 27 y Anexo B, párrafos 2 y 3
Reconocimiento expreso de los conceptos de zonas libres de plagas y zonas de escasa incidencia.	AMSF, párrafo 25
Vigilancia de los convenios sanitarios de frontera.	ASA, párrafo 2, apartado 2
Mantener actualizado el servicio de sanidad con base en normas sanitarias y técnicas, y procedimientos de control del comercio internacional de la Comisión de Codex Alimentarius OMS/FAO, la Oficina Internacional de Epizootias, la Oficina de Protección Sanitaria de la OMS, IICA y el Proyecto PROPEXAN.	AMSF, párrafo 12 y Anexo B, párrafo 3

Servicios cuarentenarios en puertos, aeropuertos y fronteras. Construcción de puestos y oficinas cuarentenarias.	ASA, Anexo 2, párrafo 2, apartado ii
Plan de emergencia para combatir eficazmente la eventual aparición de enfermedades exóticas.	AMSF, párrafo 11
Desarrollo de un sistema de control integrado de los insumos. Sistema de registro, inspección y evaluación de insumos. Evaluación del riesgo.	AMSF, párrafo 28 y Anexo C
Divulgación de procedimientos para el uso de plaguicidas y su impacto sobre el medio ambiente.	AMSF, párrafos 16 al 19

ASA: Acuerdo Sobre la Agricultura.

AMSF: Acuerdo Sobre la Aplicación de las Medidas Sanitarias y Fitosanitarias.

Anexo B: Transparencia de las Reglamentaciones Sanitarias y Fitosanitarias.

Anexo C: Procedimientos de Control, Inspección y Aprobación.

INVERSION TOTAL DEL PITSA

COMPONENTE	Millones US\$	Coejecutor
Riego	191.4	DGSIA
Drenaje	13.9	DGSIA
Vialidad	47.7	SAVA-MTC
Electrificación	25.1	CADAFE
Sanidad Animal y Vegetal	11.1	SASA
Pesca	1.8	DGSDPA
Fortalecimiento Institucional	6.9	OA
Catastro	49.6	DGSCA
Crédito	60.9	FCA
TOTAL	408.4	-

DGSIA: Dirección General Sectorial de Infraestructura Agrícola.
SAVA: Servicio Autónomo de Vialidad Agrícola.
MTC: Ministerio de Transporte y Comunicaciones.
CADAFE: Compañía Nacional de Alumbrado y Fuerza Eléctrica.
SASA: Servicio Autónomo de Sanidad Agropecuaria
OA: Organismos Adscritos.
DGSDPA: Dirección General Sectorial de Desarrollo Pesquero y Acuícola.
DGSCA: Dirección General Sectorial de Catastro Agrícola.
FCA: Fondo de Crédito Agropecuario.

Fuente: Organismos Ejecutores.



PERSONAS ENTREVISTADAS

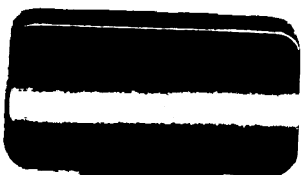
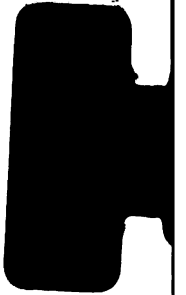
Berrio, Angel	Gerente de Comercialización y Valoración.
Herrera, Juan	Director de Proyectos, MAC.
López, Gustavo	Jefe de la División Agroindustrial, ICE
Marcano C. Luis	Coordinador General del Programa Nacional de Extensión Agrícola MAC- Banco Mundial.
Martínez, Trinidad	Jefe de la División de Planificación, FCA
Osorio, Jorge	Director General Sectorial de Sanidad Agropecuaria, MAC.
Quintero, David	Gerente de Planificación y Presupuesto, FCA.
Ramsay, Inés	Consultora del Programa Nacional de Extensión Agrícola MAC-Banco Mundial.
Saviroff, Miguel	Director General Sectorial de Producción, MAC.
Segovia, Víctor	Coordinador General del PRODETEC II, FONAIAP, MAC.
Vargas, Néstor	Director de Planificación y Presupuesto, CIARA.
Villarroel, Mercedes	Consultora de DARIAN, C.A.
Viloria, Rafael	Adjunto al Director en Asuntos del GATT, ICE.

INFORMACION REVISADA

Caro, Jorge	Bases para Una Acción Estratégica en Política Comercial Agrícola de Venezuela, Programa IV: Comercio e Integración, Proyecto Multinacional de Apoyo al Comercio y la Integración en el Area Andina, Junio 1994.
CORDIPLAN	Lineamientos del IX Plan de la Nación, Venezuela, febrero 1995.
Evans, P. y Walsh, J.	The EIU Guide to the New GATT, Uruguay Round, 1994.
FCA	Plan Operativo 1995 - Plan de Acciones 1995.
FONAIAP	Plan Operativo 1994.
GATT 94	Acuerdo Sobre la Agricultura, en Revista Nacional de Agricultura, Publicación de la Sociedad de Agricultores de Colombia, N° 905, cuarto trimestre 1993, pp.55-99.
_____	Oferta Agrícola de Venezuela, Cuadros Justificantes y Compromisos Específicos, marzo 1994.
MAC	Plan Nacional de Acción para Sanidad Animal 1995-1998.
_____	Políticas Agrícolas 1994-1999, julio 1994.
_____	Programación de Proyectos del PITSA 1994-1998.
_____	Proyecto de la Cesta Estratégica Alimentaria (CEA), febrero 1995.
_____	Síntesis del Programa Nacional de Extensión Agrícola MAC-Banco Mundial, s/f.
Martínez J., Patricio	Ecuador en la OMC, Oficina del IICA en Ecuador, Area de Concentración I: Políticas Socio económicas, Comercio e Inversiones, 1995.

1
2
3
4
5
6
7
8
9
10
11
12
13
14
15
16
17
18
19
20
21
22
23
24
25
26
27
28
29
30
31
32
33
34
35
36
37
38
39
40
41
42
43
44
45
46
47
48
49
50
51
52
53
54
55
56
57
58
59
60
61
62
63
64
65
66
67
68
69
70
71
72
73
74
75
76
77
78
79
80
81
82
83
84
85
86
87
88
89
90
91
92
93
94
95
96
97
98
99
100

- Misle, J. F. y Bermúdez, M.E. Los Acuerdos de la Ronda Uruguay de Negociaciones Comerciales Multilaterales y su Impacto para Venezuela, Serie Venezuela Exportadora, Fascículo 8, ICE-DHL, 1995.
- OCEI Estadísticas Agrícolas y de Población, en Anuario Estadístico, 1986-1988.
- Silva C., Alvaro Ayudas Internas a la Producción y Subvenciones a las Exportaciones, Ponencia presentada en el Taller GATT 94 y la Organización Multilateral del Comercio: Perspectivas y Retos para la Agricultura Colombiana, Bogotá, diciembre 1994.
- Varios Autores Documentos del Taller Nacional Sobre Negociaciones y Acuerdos Comerciales Internacionales, Lima, noviembre 1994.



INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA

Oficina en Venezuela - Telfs.: 572.18.10 - 572.12.43 - 573.10.21 - 571.80.55 - 571.82.11 - 572.07.76

Fax: 576.31.50 - Esquina Puente Victoria - Edif. Centro Villasmil, Piso 11, Ofic. 1102 - Apdo. 5345

Caracas 1010 - Cable: IICA