

POLITICA AGRICOLA INTERNACIONAL

**MARCO LEGISLATIVO,
LINEAMIENTOS DE POLITICA,
INSTRUMENTOS
Y ESTRATEGIAS.**

**MEMORIAS
SEMINARIO INTERNACIONAL**

Diciembre de 2000, Bogotá D.C. Colombia

ICA
3187
001
FN-9066

República de Colombia



Ministerio de Agricultura
y Desarrollo Rural

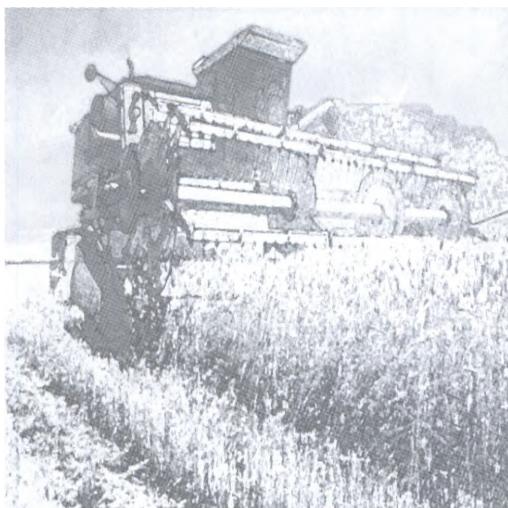


POLITICA AGRICOLA INTERNACIONAL

MARCO LEGISLATIVO, LINEAMIENTOS DE POLITICA,
INSTRUMENTOS Y ESTRATEGIAS.

SEMINARIO INTERNACIONAL

Bogota D.C., noviembre 30 - diciembre 01 de 2000



Coordinado por

JORGE MARIO DIAZ
Director de Política Sectorial
Ministerio de Agricultura
y Desarrollo Rural

CARLOS FEDERICO ESPINAL
Consultor IICA

CENTRO DE INFORMACION Y DOCUMENTACION

" RODRIGO PEÑA "

IICA - COLOMBIA

República de Colombia



Ministerio de Agricultura
y Desarrollo Rural



CARLOS FEDERICO ESPINAL
Coordinador Editorial

Editores:
Elizabeth Meek
Hugo Aldana Navarrete

Diseño e impresión: Papel House Group
Marzo, 2001

ISBN: 958-9328-24-8

*IJCA
3787
2007-9066
HFN*

CONTENIDO

PRESENTACION	5
INSTALACION	
«EN UNA DIRECCION CORRECTA» - Rodrigo Villalba Mosquera	7
I. SECTOR AGROPECUARIO Y SISTEMA AGROALIMENTARIO ARGENTINOS -Edith S. De Obschatko ..	9
CONSIDERACIONES TERMINOLOGICAS SISTEMA AGROALIMENTARIO, COMPLEJO AGROINDUSTRIAL, COMPLEJO AGRO	10
EL SISTEMA AGROALIMENTARIO EN ARGENTINA	11
Evolución de la producción agropecuaria argentina	13
Industria con materias primas agropecuarias	17
Inserción internacional del sector agroalimentario argentino	24
POLITICA AGRICOLA, AGROINDUSTRIAL Y DE DESARROLLO RURAL EN ARGENTINA	27
Orientaciones de política económica en Argentina	28
Política agrícola actual en Argentina	31
II. EL CASO DE CHILE - Claudio Farías	35
RESEÑA GENERAL DE LA AGRICULTURA CHILENA	36
UNA POLITICA DE ESTADO PARA LA AGRICULTURA CHILENA. PERIODO 2000-2010	46
Institucionalidad del sector silvoagropecuario	46
Líneas estratégicas de la política para el sector silvoagropecuario ..	53
Instrumentos para el desarrollo silvoagropecuario	61
III. LA POLITICA AGRICOLA COMUN DE LA UE Y LAS POLITICAS NACIONALES.	
CASO DE ESPAÑA - José M. García A-C	71
LA AGRICULTURA EN LA UE ALGUNOS DATOS BASICOS	72

POLITICA AGRICOLA COMUN, PAC. . . . .	.75
La Agenda 2000. Razones para una reforma. . . . .	.82
POLÍTICA AGRARIA ESPAÑOLA. . . . .	.88
CONSIDERACIONES FINALES. . . . .	.89
IV. LA LEY AGRICOLA DE EEUU - Alfonso Liévano. . . . .	.91
DATOS GENERALES DEL SECTOR AGRICOLA	
EN ESTADOS UNIDOS. . . . .	.92
POLÍTICA AGRÍCOLA EN ESTADOS UNIDOS. . . . .	.97
Evolución histórica de la política agrícola estadounidense. . . . .	.98
The Federal Agricultural Improvement and Reform	
FAIR Act 1996 Ley pública 104-127. . . . .	.105
V. LA LEY DE ORIENTACION AGRICOLA	
DE FRANCIA - Carlos Federico Espinal. . . . .	.117
OBJETIVOS. . . . .	.118
ESTRUCTURA DE LA LEY. . . . .	.120
VI. ALGUNAS CONCLUSIONES SOBRE LAS EXPERIENCIAS	
DE OTROS PAISES Y LECCIONES	
PARA EL CASO COLOMBIANO - Carlos Federico Espinal. . . . .	.123
CLASIFICACIÓN DE LAS POLITICAS AGRICOLAS	
EN EL MUNDO . . . . .	.125
ALGUNAS CONCLUSIONES SOBRE LA VISION GENERAL	
DE LA POLITICA AGRICOLA EN ALGUNOS PAISES. . . . .	.131
¿CONVIENE UNA LEY GENERAL PARA LA AGRICULTURA	
Y EL MEDIO RURAL EN COLOMBIA?. . . . .	.135
VII. AGROVISION 2025. COLOMBIA - Henry Samacá. . . . .	.137
ELEMENTOS PARA LA CONSTRUCCIÓN DE UNA LEY	
AGRICOLA EN COLOMBIA. . . . .	.140
VIII. LAS POLITICAS AGROPECUARIA	
Y AGROINDUSTRIAL DE COLOMBIA - Luis Arango N. . . . .	.143
IX. COMENTARIOS FINALES DEL PANEL DE ASISTENTES. . . . .	.149
PARTICIPANTES. . . . .	.157

PRESENTACION

PRESENTACION

En algunos países del mundo, con el fin de dar estabilidad a la perspectiva del desarrollo agrícola y rural y darle expresión concreta a las decisiones políticas en torno al papel que juegan la agricultura y el mundo rural en el desarrollo económico, político y social de dichos países, se expiden periódicamente leyes marco o todo un arsenal de legislación, que señalan cómo los programas de apoyo gubernamental a la agricultura y al mundo rural se van a desarrollar para un periodo determinado.

Estas políticas y la legislación que las consagra, en términos generales, las constituyen un conjunto de medidas destinadas a facilitar procesos de ajuste del sector productivo, a la evolución del patrón de ventajas competitivas, por un lado, y a las condiciones de desarrollo social del medio rural, por el otro.

Generalmente, estas medidas tienen una temporalidad definida y se emiten para:

- Corregir fallas en el funcionamiento de los mercados o regular éstos para que sus estructuras permitan un grado de competencia amplio. Entre éstas medidas se encuentran algunas destinadas a mejorar la información de los agentes, prevenir prácticas monopólicas, asegurar los derechos de propiedad y promover la ética ambiental.

- Mejorar la presencia de la producción nacional en el mercado internacional.

- Mejorar la disponibilidad y calidad de los insumos y factores tales como fomento a la innovación, a la investigación y desarrollo de productos, desarrollar la infraestructura, elevar la calidad de la mano de obra, suministro y costo del crédito, provisión de mecanismos financieros, incentivos a la capitalización, etc.

- Proveer marcos regulatorios que garanticen el libre juego de competencias en el mercado o eliminar reglamentaciones excesivas que entorpezcan el desarrollo de la iniciativa privada.

Junto con las anteriores, también aparecen medidas más verticales o subsectoriales, destinadas a proveer incentivos que favorecen la aparición de ventajas competitivas en sectores, cadenas y regiones con economías de escala y aprendizaje o generadores de externalidades o a apoyar sectores en decadencia, por razones de interés nacional.

This One



CEAW-BSO-HUAZ Google

Si bien Colombia ha tenido una cierta estabilidad en el mediano y largo plazos en relación con los principales instrumentos de apoyo a la agricultura y al desarrollo rural (Ley 101 de 1993, aún vigente; Ley de Reforma Agraria, Programa de Desarrollo Rural Integrado, desde la década de los setenta), es necesario contemporizar la legislación vigente y establecer un marco de incentivos, reglas de juego y procedimientos más acordes con las condiciones actuales y futuras del país y sus posibilidades de inserción en el mercado internacional.

Por estas razones, el gobierno colombiano, con la cooperación del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, IICA, ha tomado la iniciativa de preparar un proyecto de ley marco sectorial, para lo cual ha querido examinar junto con un grupo representativo de la sociedad colombiana, algunos casos existentes en el mundo, de políticas agrícolas, agroindustriales y desarrollo rural y su marco legislativo, como un insumo para el proyecto señalado.

OBJETIVO

Examinar algunos casos existentes en el mundo de política agrícola y de desarrollo rural y sus legislaciones marco, sus instrumentos, su financiación, sus procedimientos de ejecución, su coordinación y sus instituciones, en la perspectiva de la intención de preparar un proyecto de ley marco sectorial para Colombia, que garantice mayor estabilidad al desarrollo del mundo rural colombiano en el futuro.

METODOLOGIA

El Seminario se desarrolló mediante conferencias magistrales de hora y media, en las cuales cada expositor se refirió a la política y legislación de cada país, el contenido, el detalle de los instrumentos principales, los aspectos de financiamiento de cada legislación (cómo se financian los instrumentos que implican presupuestos públicos), cómo se coordina la ejecución de los distintos instrumentos contemplados en la legislación, cuáles son las instituciones que ejecutan las políticas de las cuales la legislación es su expresión jurídica. Al final de las presentaciones y partir de los debates que se generaron, se consolidaron conclusiones sobre los rasgos más relevantes de convergencia y divergencia de las políticas agrícolas presentadas y de la legislación e instituciones.

Finalmente, se efectuó una presentación del ejercicio de prospectiva que se está desarrollando para los sectores agropecuario y agroindustrial y para el sector rural del país, denominado Agrovisión 2025, así como un examen de la política sectorial del país y las orientaciones generales que el gobierno tiene para el proyecto de ley marco.

INSTALACION

«EN UNA DIRECCION CORRECTA»

RODRIGO VILLALBA

Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural

En primer lugar, agradezco a todos y cada uno de los participantes en este importante Seminario que ha convocado el Ministerio de Agricultura de Colombia en la búsqueda de aportes significativos para modernizar lo relacionado con marco y normativa de política agrícola, agroindustrial y de desarrollo rural. Particularmente, quiero agradecer y dar la bienvenida a los invitados internacionales, quienes con su conocimiento y experiencia alimentarán un debate importante para el desarrollo institucional de los sectores agropecuario y agroindustrial colombiano.

La agricultura de nuestro país se ha visto abocada a profundas transformaciones en la última década, como resultado, entre otras cosas, de los procesos de globalización de las economías, el aumento en la participación de otros sectores productivos y del nuevo orden internacional que le imponen las relaciones comerciales. Adicionalmente, existen nuevas áreas que están influyendo de manera fuerte el desarrollo del debate sobre agricultura, investigación genética, biotecnología, sostenibilidad del uso de los recursos naturales, modernización de las redes de comercio, avance tecnológico en los sistemas de información, desarrollo normativo en áreas como la sanidad, entre otras.

Para dar respuesta y consolidar una posición coherente con la fuerte dinámica sectorial, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, simultáneamente con el diseño e implementación de la política agropecuaria, ha venido realizando un ejercicio de prospectiva para construir una visión integral compartida de los posibles escenarios del sector en el mediano y largo plazos. El resultado de este esfuerzo es una contribución para el consenso que necesita la sociedad colombiana sobre el papel que juegan la agricultura y el medio rural en el desarrollo del país. Adicionalmente, el Ministerio ha abordado el tema de la institucionalidad sectorial, entendida no solamente como las organizaciones que desarrollan funciones específicas para la ejecución de las políticas, sino también como las reglas del juego que deben seguir en desarrollo de las mismas. En este sentido y consistente con la visión prospectiva que está promoviendo el Ministerio, se ha venido discutiendo cuál debe ser la institucionalidad que los sectores agropecuario y agroindustrial requieren en el futuro. Con respecto a las organizaciones, existe una propuesta de ajuste que ha sido debatida conceptual y técnicamente con diversos actores sectoriales. En lo que respecta a las reglas de juego, estamos promoviendo la reducción del marco normativo para ajustarlo a los

nuevos requerimientos del sector y para favorecer las actividades que en él se desarrollen, en un contexto de modernización de la agricultura y del medio rural.

Colombia cuenta con una larga tradición política muy activa y esto se refleja en la rica normatividad relacionada con el sector y en la diversidad de organizaciones públicas y privadas a él vinculadas. Sin embargo, dicha normatividad adolece de algunos problemas, entre los cuales podemos mencionar falta de coherencia y alta dispersión en las normas, ausencia de un hilo conductor claro entre la formulación de las normas y la ejecución de las mismas, pobre relación entre la realidad sectorial y el alcance normativo, amplio margen de discrecionalidad en la aplicación de las mismas, ausencia de decisión y coordinación intersectorial. Por esta razón, hemos promovido este encuentro para conocer la experiencia de otros países en los cuales ya se han adelantado iniciativas exitosas en la elaboración de un marco legislativo para el desarrollo de los sectores agropecuario y agroindustrial. Con los aportes de todos ustedes, esperamos identificar y construir los elementos necesarios para la descripción del ajuste normativo que un sector moderno requiere. La recomendación es que (y esto se ha venido hablando con el señor viceministro, con el director de política y con el equipo que está preparando estos eventos), de manera pragmática, nos fijemos un plazo para poder definir todo este marco que requerimos para la agricultura a mediano y largo plazos.

Es un momento oportuno después de transitar una década negativa para la agricultura colombiana con el diagnóstico que ya ustedes conocen, pues se ha comenzado a reactivar el sector y muchos actores empiezan a tener mayor participación. Creo que lo rescatable de la década de los noventa es la formación del sector privado, que es consciente del rol de primera línea que está jugando, lo cual requiere que el gobierno cree un entorno favorable, política estable, reglas de juego claras y un apalancamiento en la parte social. En esta vía, el gobierno va transitando en la dirección correcta: una política, unos instrumentos que ha puesto en marcha, unas reglas del juego claras y unos recursos para apalancar estos programas en esta etapa, especialmente en cadenas productivas, que han generado resultados muy importantes, constituyendo más que un logro superior, un estímulo.

Hice esta referencia, para decirles a ustedes que es muy buena la oportunidad para trabajar. Existen ya unos indicadores de crecimiento sectorial que nos tienen que animar a avanzar en esta meta y en los programas, y simultáneamente a actualizarlos normativa y conceptualmente, teniendo en cuenta la visión para garantizar unas reglas del juego claras a mediano y largo plazos. Agradezco la colaboración del IICA, en cabeza de su representante y de los funcionarios que han venido prestando un apoyo técnico importante; de igual manera, al doctor Juan Manuel Ospina, quien ha estado impulsando el desarrollo del agro, así como reitero el agradecimiento a los conferencistas y a los participantes de este evento. Estoy seguro de que sus aportes y el desarrollo de este Seminario van a ser muy útiles en la consecución del objetivo propuesto.

I SECTOR AGROPECUARIO Y SISTEMA AGROALIMENTARIO ARGENTINOS



EDITH S. DE OBSCHATKO
Economista
IIICA Argentina

SECTOR AGROPECUARIO Y SISTEMA AGROALIMENTARIO ARGENTINOS

EDITH S. DE OBSCHATKO
Economista
IICA Argentina

Quiero agradecer en primera instancia la invitación del señor ministro de Agricultura para participar de este Seminario, así como a la oficina del IICA en Colombia. Espero poderles transmitir algo de mi país, primero de forma más estructurada y luego a partir del debate que se desarrolle.

En primer lugar, vamos a ver un panorama general del país, para conocer lo que significa la agricultura en la Argentina, unas breves notas sobre la evolución y, finalmente, presentaré cómo ha sido la política agrícola en Argentina.

CONSIDERACIONES TERMINOLOGICAS. SISTEMA AGROALIMENTARIO, COMPLEJO AGROINDUSTRIAL, COMPLEJO AGRO.

A esta altura de los tiempos en la Argentina como en la mayor parte de los países, no se habla solamente de la agricultura, sino de agricultura ampliada, es decir, del resto de los sectores que se vinculan a ella. En Argentina se habla de sector agroalimentario para referirse precisamente a este sector ampliado; sin embargo, hay varios términos que son objeto de discusiones y hasta el momento no ha existido un acuerdo sobre ellos. El término agroindustrial se refiere al sector agrícola y todas las industrias de insumos que lo abastecen (maquinaria, fertilizantes, etc.); cuando se habla del término agroalimentario se incluye tanto la agricultura como la producción de alimentos; no obstante, se estaría excluyendo la producción textil, la que tiene que ver con la madera y otro tipo de producciones que no derivan en alimentos.

Desde mi punto de vista, habría que hablar del complejo agro, sin dejar de ser una expresión también bastante somera. Para efectos de los objetivos de esta presentación, se emplea el concepto de sistema agroalimentario, que hace referencia a la producción primaria, a la industria alimentaria y a otras, a la distribución, al consumo y a servicios vinculados, como transporte, servicios financieros, tecnológicos, logística, servicios comerciales y los servicios educativos, particularmente, las universidades. Con esto les quiero decir que

existe una cuestión conceptual, en la que cada vez se ven a la agricultura y al complejo agro como un sector con más vínculos, repercusiones y efectos multiplicadores, y se presenta, entonces, un problema de tipo estadístico, pues las cifras a veces se tienen por alimentos, a veces por agro, lo cual es una limitante, porque no hay aún visión de sistema.

EL SISTEMA AGROALIMENTARIO EN ARGENTINA

Para analizar la importancia que tiene el sector agroalimentario dentro de la economía de la Argentina, se tomaron los indicadores clásicos como son su participación sobre el Producto Bruto Interno, y aquí se presenta el problema estadístico, porque lo único que se puede identificar es la producción primaria y la industria de alimentos, bebidas y tabaco.

Cuadro 1. Importancia del sector agroalimentario en la economía Argentina

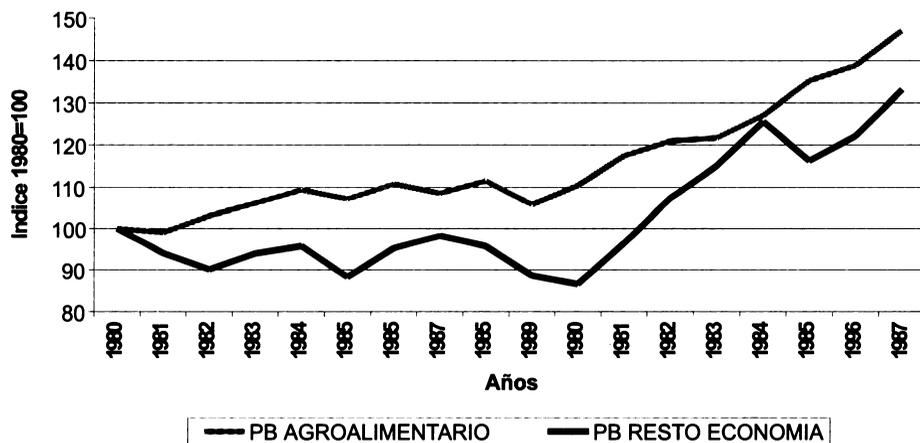
	Promedios %		
	1980-89	1990-97	1999
Sobre PRODUCTO BRUTO INTERNO			
PB agropecuario	7.8	7.7	6.3
PB Ind. alimentos, bebidas y tabaco	5.9	6.0	4.0
PB agropec. .+ Ind. alimentos, bebidas y tabaco	13.8	13.7	10.3
Sobre PRODUCCION DE BIENES			
PB agropecuario	17.3	17.9	
PB Ind. alimentos, bebidas y tabaco	13.1	14.0	
PB agropec. .+ Ind. alimentos, bebidas y tabaco	30.4	31.9	

Fuente. Lic. Edith S. de Obschatko

Teniendo en cuenta estos dos componentes y según la información del Cuadro 1, en la década de los ochenta, 14% del Producto Interno Bruto de la Argentina correspondía al sector agropecuario y a la industria de alimentos; en la década de los noventa (hasta 1997), representó un nivel de igual manera cercano a 14%. El año 1999, se analizó aparte porque hubo un cambio en las cuentas nacionales, por lo que no es posible la comparación. Se concluye que, con la base anterior, la agricultura ampliada ha mantenido su participación en las décadas de los ochenta y los noventa en la porción de 14%. Con la base actual, está bajando su participación a 10% que, de todas maneras, sigue siendo importante para Argentina, y si se consideran los otros servicios, se podría decir que ese complejo agro, que incluye el comercio agropecuario, el transporte, los restaurantes, está alrededor de 20% de la economía argentina. Sin considerar los servicios, el sector agroalimentario en Argentina tiene aproximadamente un tercio de la producción de bienes.

La década de los ochenta, representó para la economía de este país un estancamiento total; no obstante en ese mismo periodo, el sector agroalimentario mantuvo un leve crecimiento. La década de los noventa significó la recuperación de la economía al igual que una expansión del sector agroalimentario (Gráfico 1).

Gráfico 1. Producto bruto agroalimentario y del resto de la economía



Fuente. Lic. Edith S. de Obschatko

Como se describe en el Cuadro 2, durante la década de los ochenta, el total de la economía argentina cayó a 1% acumulativo anual, y en la década de los noventa hasta 1997, creció a una tasa de 6% anual. El total agroalimentario en la década de los ochenta creció a 1% anual, y en la de los noventa a 4% anual.

Cuadro 2. Tasas de crecimiento de la economía y del sector agroalimentario

Periodo	(% anual acumulativo)				
	PBI Total Economía	Prod. Bruto Agropec.	Ind. Alim. Beb y Tab	Total Agroalim.	Resto (***) Economía
1980/90	-1,1	1,3	0,4	1,1	-1,5
1990/97	6,1	3,1	5,2	4,0	6,4

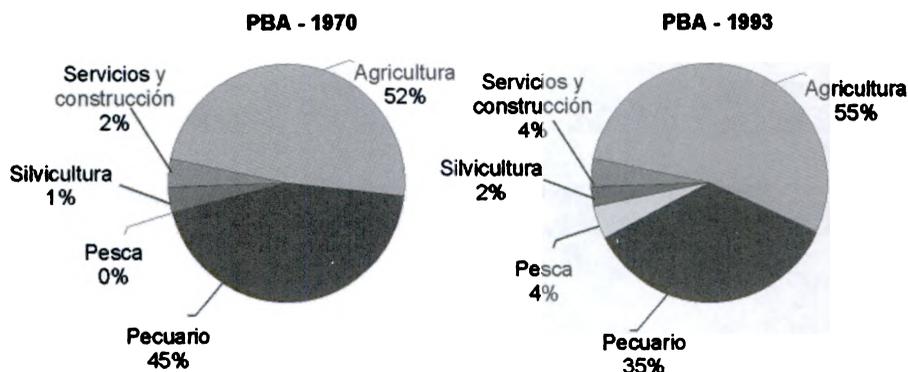
Fuente. Elaborado con base en SPE Cuentas Nacionales
 (*) Agricultura, caza, silvicultura y pesca (***) Agricultura ganadería y pesca

Otra visión de lo que significa la agricultura en Argentina se puede analizar a partir de los datos de población ocupada por sectores; sin embargo, estos corresponden a 10 años atrás, dado que no se han generado censos más recientes. Para 1991, el sector primario era 11% de la población ocupada

en Argentina, el sector secundario empleaba 26% de la población ocupada total (dentro de este porcentaje, la cuarta parte corresponde a la industria de alimentos). Por lo que alrededor de 15 a 16% de la población ocupada en Argentina estaba en el sector agroalimentario.

Hace treinta años, la agricultura en Argentina constituía la mitad del Producto Bruto Agropecuario del país. En 1993, esta proporción creció un poco, es decir, que Argentina sigue siendo un país predominantemente agrícola. Por el contrario, el sector pecuario que era 45% en 1970, se redujo a 35% en 1993, lo que es explicado por el crecimiento notable del sector agrícola durante la última década, por la forestación, que ha pasado del 1 a 2%, y por el crecimiento de los servicios (Gráfico 2), rubro dentro del cual se considera una forma particular de explotación presente en la agricultura argentina, que son los denominados contratistas, es decir, personas que tienen su equipo de maquinaria con el que realizan trabajos específicos para terceros; también se pueden arrendar los campos a porcentaje, para realizar la explotación por contratistas.

Gráfico 2. Comparación de la estructura del Producto Bruto Agropecuario en Argentina



Lic. Edith S. de Obschatko

Evolución de la producción agropecuaria argentina

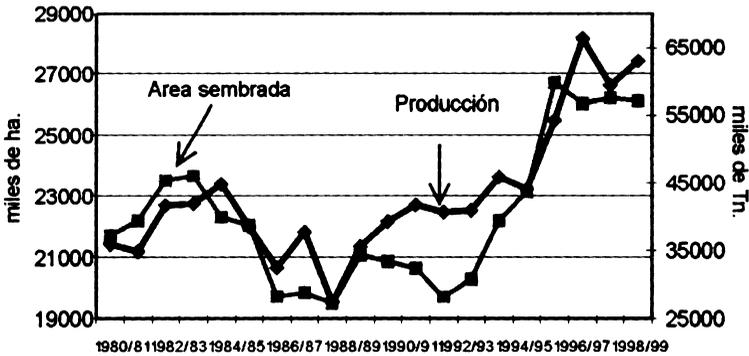
Principales productos primarios

El 55% del Producto Bruto Agropecuario de Argentina es agricultura, sector dentro del cual el grueso son los granos, es decir, los cereales y oleaginosas. Durante la década de los ochenta, se generó una expansión que viene de las décadas anteriores. En 1985, se presentó el ciclo del proteccionismo, el derrumbe de los precios y la caída en el área sembrada, que se mantuvo hasta 1992. En el periodo 1992-1994 se produce la recuperación de la agricultura,

en respuesta a dos hechos: la situación de precios favorables en el mercado internacional y las reformas en la política macroeconómica (Gráfico 3).

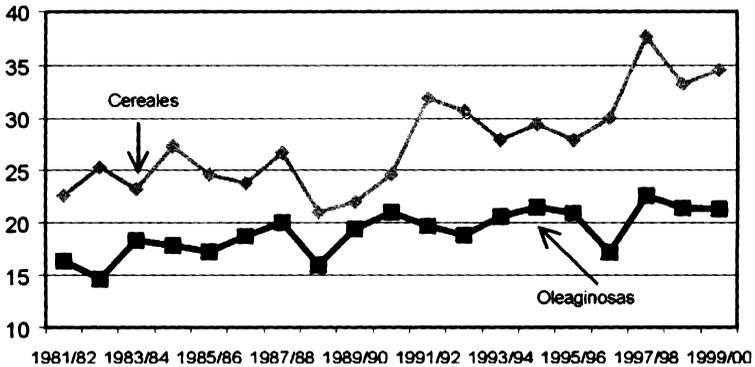
Durante la década de los ochenta, se presentó una relativa estabilidad en los rendimientos y hubo un alza que fue mucho más notoria en los granos que en las oleaginosas. En la década de los noventa, se generó un incremento en los rendimientos, como consecuencia de una nueva incorporación de tecnología (Gráfico 4).

Gráfico 3. Granos y algodón. Área sembrada y producción



Lic. Edith S. de Obschatko

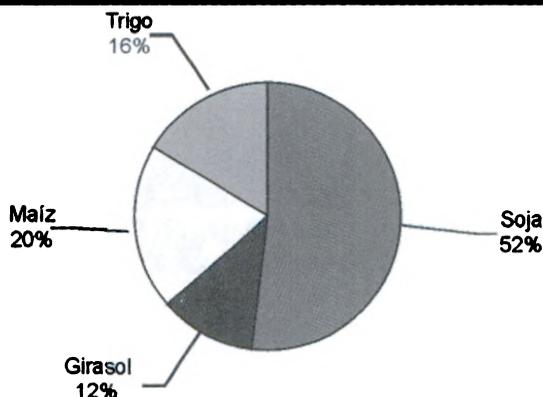
Gráfico 4. Rendimientos de los principales granos (q/ha)



Lic. Edith S. de Obschatko

lloando el cultivo de la soja y cada vez menos se viene desarrollando la producción de ganado vacuno. Como se observa en el Gráfico 5, la soja ha ido tomando una importancia extraordinaria dentro del paquete productivo de Argentina. El trigo sigue siendo importante y está por encima del girasol; sin embargo, le sobrepasa el maíz.

Gráfico 5. Valor de la cosecha 1999/2000 trigo, maíz, soja y girasol



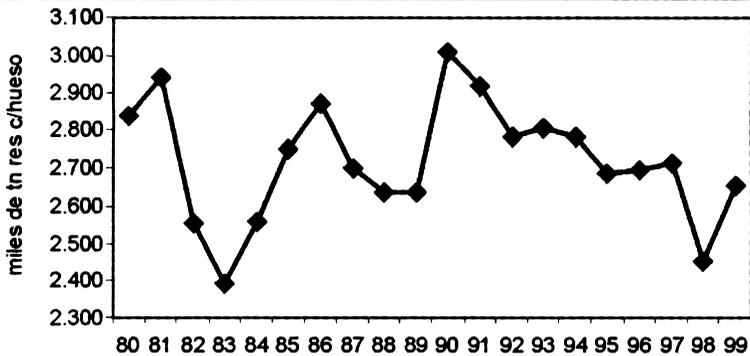
Lic. Edith S. de Obschatko

En Argentina, la producción vacuna está en un proceso de estancamiento y caída, debido al crecimiento de las áreas agrícolas, a las tendencias en los mercados internacionales con respecto al consumo de carne vacuna y a un problema de escaso crecimiento tecnológico en la ganadería, tendencia que se observa en el Gráfico 6.

La cadena vacuna argentina tiene problemas serios de evasión fiscal, lo cual reduce la confianza de la inversión hacia el sector, y existe una falta de adecuada articulación entre los primarios y los industriales. Hace tres años tenemos un proceso en el Congreso para crear un instituto de promoción de la carne vacuna, que se solventaría con un dólar por cabeza faenada, con lo cual se tendrían recursos suficientes para promover la carne vacuna en los mercados internacionales. No obstante, no ha existido un acuerdo sobre el manejo del fondo. La ganadería ha venido cayendo dentro de la participación de las exportaciones de Argentina; en contraste, se tiene un extraordinario aumento de la producción de carne aviar (Gráfico 7), aunque este aumento no es tan importante en relación con otros tipos de carne.

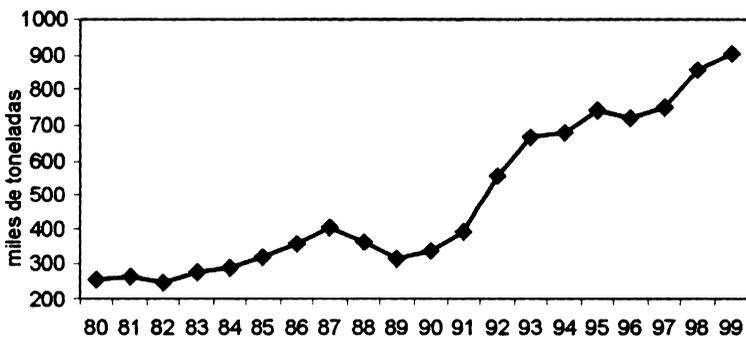
Como se observa en el Gráfico 8, durante la década de los noventa, Argentina ha tenido una gran expansión en la producción lechera, lo cual también explica la pérdida de participación del sector vacuno.

Gráfico 6. Producción argentina de carne vacuna



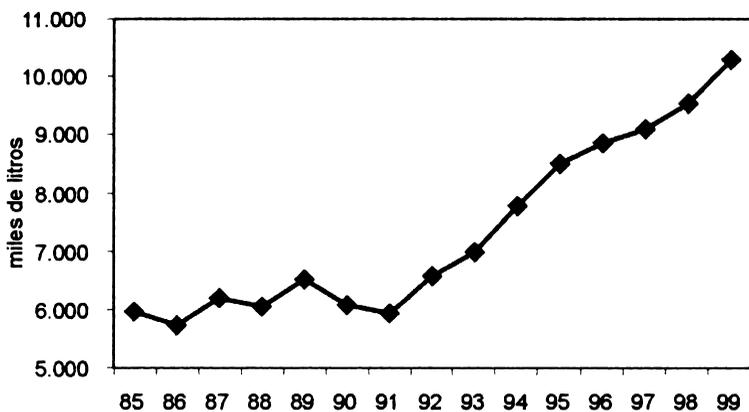
Lic. Edith S. de Obschatko

Gráfico 6. Producción argentina de carne vacuna



Lic. Edith S. de Obschatko

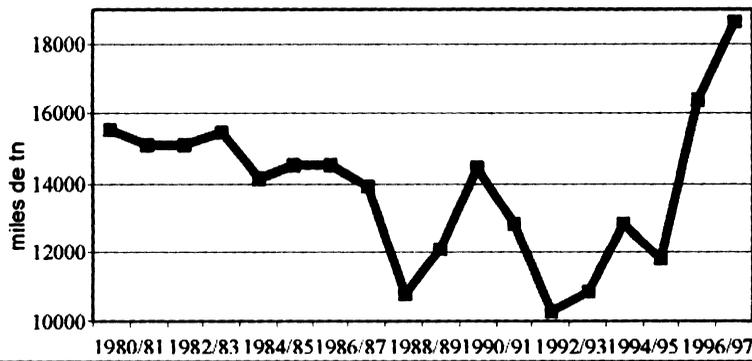
Gráfico 6. Producción argentina de carne vacuna



Fuente. Lic. Edith S. de Obschatko

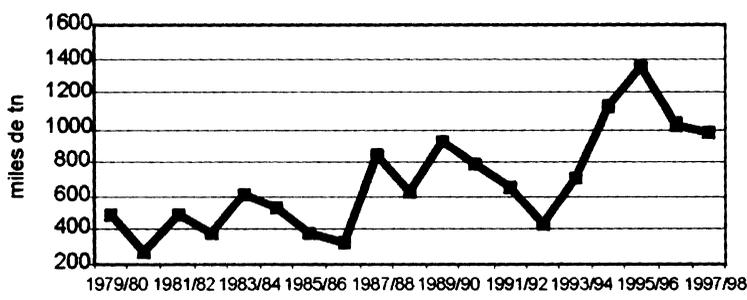
La caña de azúcar es un cultivo de escasa participación, pero con un buen desempeño durante la última década. El algodón y la yerba mate también tienen una baja participación dentro de la producción agrícola, tal como se puede apreciar en los gráficos 9,10 y 11. Aunque estos cultivos tienen escasa participación son importantes para ciertas regiones: la región pampiana se dedica principalmente al cultivo de los granos, y en las regiones del norte se desarrollan productos subtropicales.

Gráfico 9. Producción de caña de azúcar



Lic. Edith S. de Obschatko

Gráfico 9. Producción de caña de azúcar

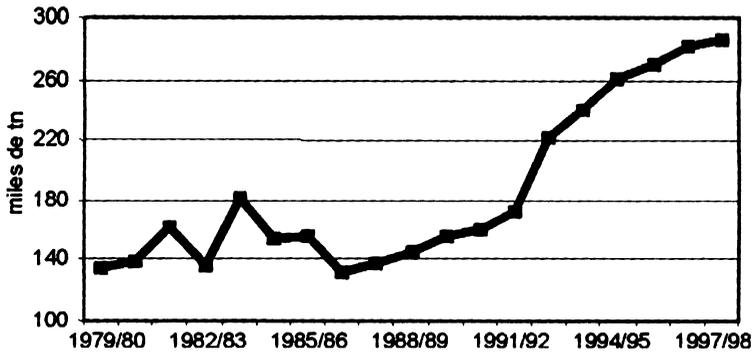


Lic. Edith S. de Obschatko

Industria con materias primas agropecuarias

El 90% de esta industria está representado por alimentos y bebidas; las fibras textiles, cuya principal materia prima es el algodón, representa solamente 1%; la pasta de papel, 3%; la madera, 4%, y el tabaco, 2%. Estos datos

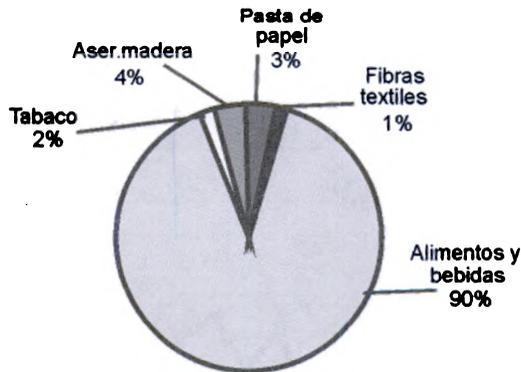
Gráfico 11. Producción de yerba mate



Lic. Edith S. de Obschatko

corresponden a la primera transformación de los productos agropecuarios, y su estructura se puede observar en el siguiente gráfico.

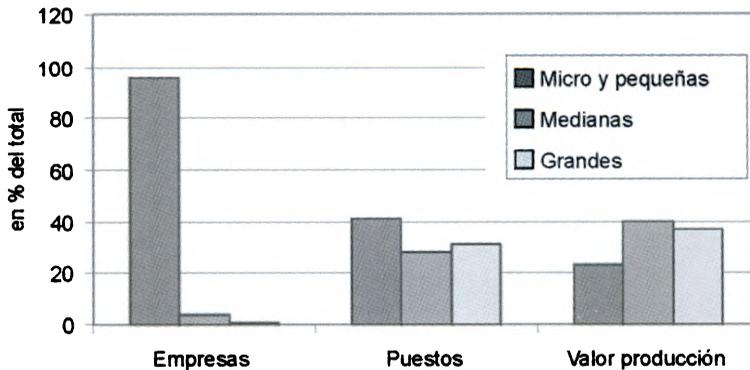
Gráfico 12. Industria con materias primas agropecuarias



IICA Argentina
Lic. Edith S. de Obschatko

Dentro de la industria agroalimentaria de Argentina, 90% son micro y pequeñas empresas, es decir, que tienen desde una hasta 50 personas empleadas. Estas empresas ocupan el mayor número de puestos de trabajo, pero generan el menor porcentaje de la producción; las medianas y grandes son muy pocas, pero generan el mayor valor de la producción (Gráfico 13). Lo que quiere decir que las llamadas PyMEs tienen grandes problemas de productividad y, en consecuencia, de competitividad, y constituyen la gran cantidad de nuestros empresarios.

Gráfico 13. Estructura por tamaños de la industria alimentaria - 1993



IICA Argentina
Lic. Edith S. de Obschatko

Revisando en cifras esta misma información, se tiene que las empresas pequeñas generan una producción en valor de 260.000 dólares por año; las medianas, 13 millones, y las grandes, en promedio, 115 millones. (Cuadro 3).

Cuadro 3. Industria alimentaria. Producción, empleo y productividad por tamaños

Tamaño (*)	Empresas		Puestos		Valor producción		Val.prod./ puesto (miles \$)	Val.Prod./ empresa (mill.\$)
	N°	%	N°	%	Millones \$	%		
Pequeñas	20572	95.9	110939	41	5421	23	49	0.26
Medianas	720	3.4	74800	28	9522	40	127	13.22
Grandes	163	0.7	84045	31	8953	37	212	114.94
TOTALES	21465	100	269784	100	23896	100	89	1.11

Fuente: Censo Económico 1994 IICA Argentina
Lic. Edith S. de Obschatko

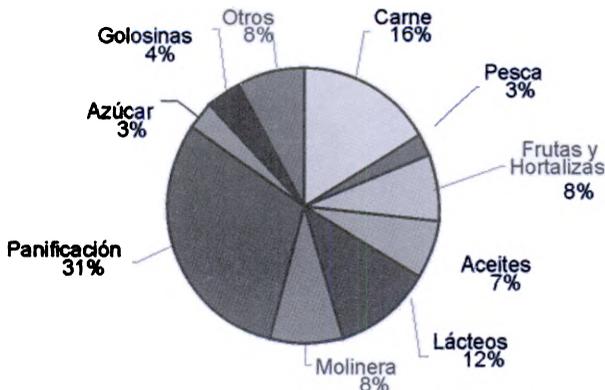
La estructura del producto, por ramas, responde un poco a la estructura de la producción primaria: la panificación es de 31% y es donde se ubica la mayoría de las PyMEs.

La estructura de la industria alimentaria en Argentina es muy diversificada: alrededor de 40% de su producto corresponde a panificación y molinería; la carne participa con 16%, y los lácteos, con 12% (Gráfico 14).

Con relación a la industria de bebidas, se observa que las que no contienen alcohol ocupan la mitad del producto interno bruto de este sector, cuando lo que se sabe es que la principal materia prima en una bebida sin alcohol, con excepción de los jugos, es agua. Le siguen los vinos, con 23%, que es un

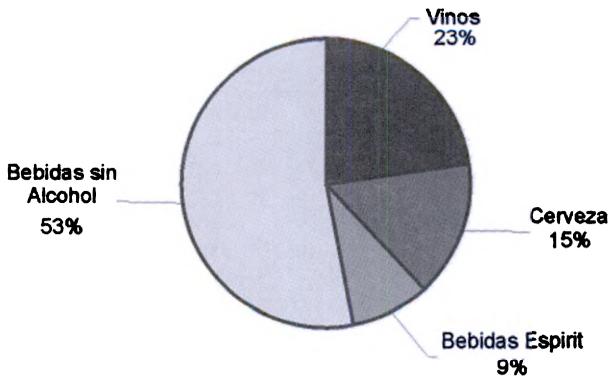
sector que está creciendo en Argentina; por su parte, el sector cervecero participa con 15%, como se aprecia en el Gráfico 15.

Gráfico 14. Estructura del producto de la industria alimentaria por ramas 1993



Fuente: Elaborado con datos del Sistema de Cuentas Nacionales Base 1993

Gráfico 15. Estructura del producto de la industria de bebidas por ramas 1993



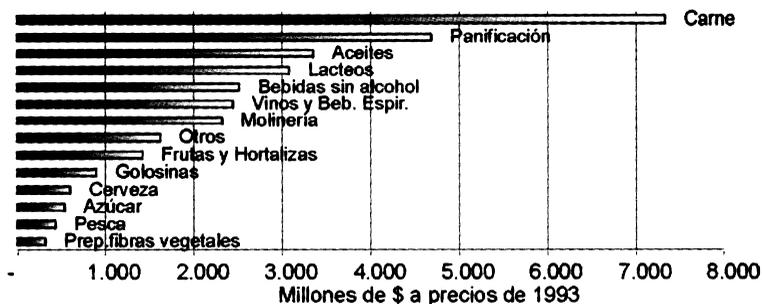
Fuente: Elaborado con datos del Sistema de Cuentas Nacionales Base 1993

En cuanto al valor bruto de producción y valor agregado, son variables muy distintas que dan otra visión de lo que es el sector agroalimentario en Argentina. Los dos sectores principales en valor de la producción son carne y panificación; le siguen aceites y lácteos, y en los últimos renglones se ubican azúcar, pesca y frutas (Gráfico 16).

Cuando se analizan las cifras de valor agregado (Gráfico 17) el panorama cambia: panificación y carnes siguen siendo los principales; sin embargo, los aceites, que constituían el tercer rubro en valor de producción y que son una

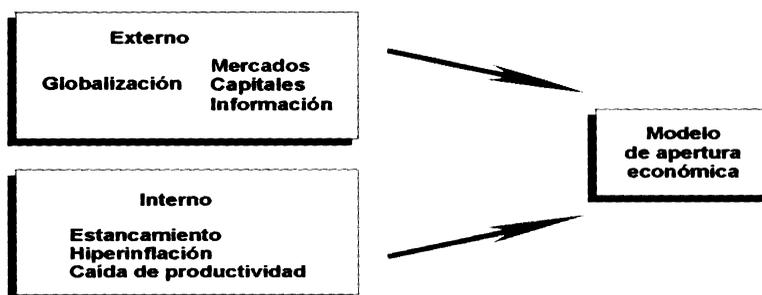
industria importantísima en Argentina, en cuanto a valor agregado se ubican en un puesto bastante relegado.

Gráfico 16. Industrias con materia prima agropecuaria. Valor bruto de producción 1993



Lic. Edith S. de Obschatko

Gráfico 17. Industrias con materia prima agropecuaria. Valor agregado de producción 1993



Lic. Edith S. de Obschatko

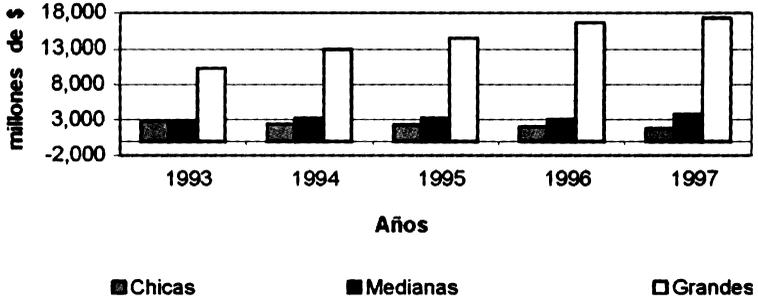
Comportamiento de las industrias del sector

Por otro lado, de un panel de grandes empresas que lleva nuestro instituto de estadísticas, en el cual están las 110 empresas más importantes, en 1993, aportaban 51% del valor de la producción de la industria, y 62% del valor agregado. En este panel, clasificado en pequeñas, medianas y grandes¹, de 1993 a 1997, se observa una evolución similar a la que está ocurriendo en el total, y es que las empresas pequeñas van disminuyendo su participación en el valor de la producción, y las más grandes lo van aumentando, tendencia

¹ Cabe anotar que estas pequeñas no son las mismas PyMEs referidas anteriormente; éstas son las empresas pequeñas del panel de las 110 empresas más grandes de Argentina

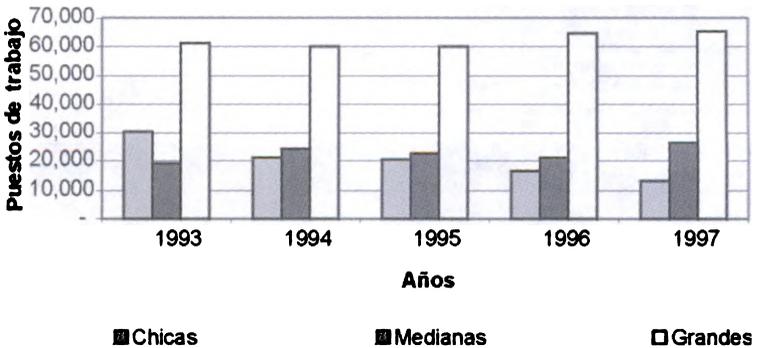
que se aprecia en el Gráfico 18. Ocurre lo mismo si se observa la ocupación: las empresas más pequeñas han ido reduciendo la cantidad de personal ocupado, y las medianas y grandes la están aumentando, tal como aparece en el Gráfico 19. En cuanto a la productividad de la mano de obra, aunque todas las empresas del panel la han aumentado, las grandes lo han hecho en mayor grado (Gráfico 20).

Gráfico 18. Valor de producción por escala de valor de producción



IICA Argentina

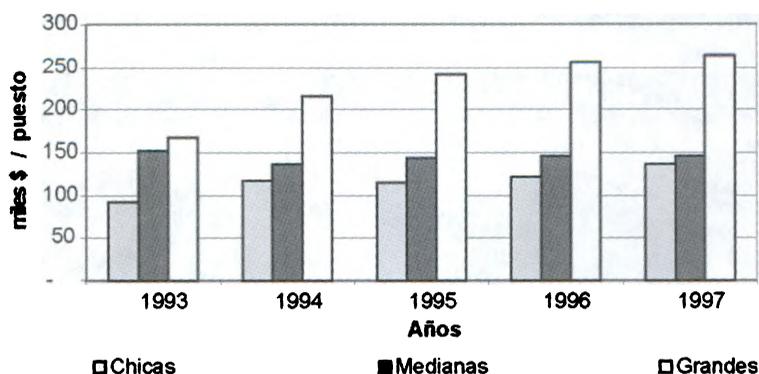
Gráfico 19. Ocupación



IICA Argentina

Si consideramos lo anterior en otros términos, las empresas grandes son las que están aumentando más la competitividad. Las exigencias de la época hacen que se requieran empresas con mayor escala, la realidad económica las obliga a que tiendan a crecer y a que en estas se den los procesos que aumentan su productividad y competitividad.

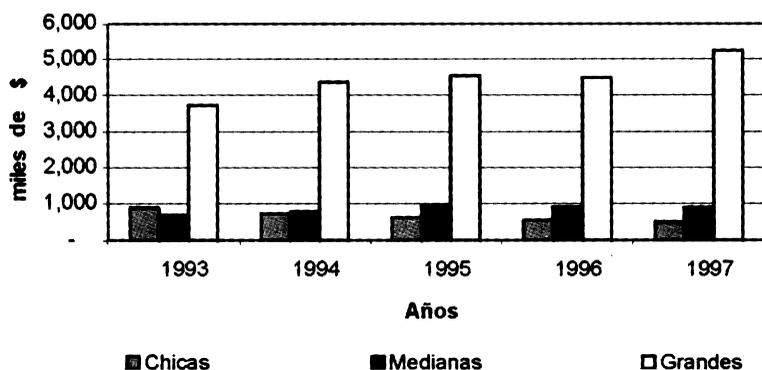
Gráfico 20. Productividad de la mano de obra



IICA Argentina

Si observamos la relación valor agregado sobre valor de producción, se refleja la misma situación: en las medianas se mantiene esta relación, y en las grandes, además de aumentar el valor de la producción, la productividad y la ocupación, está incrementándose la proporción de valor agregado sobre valor de la producción, lo cual se analiza en la Gráfica 21.

Gráfico 21. Valor agregado por escala de valor de producción

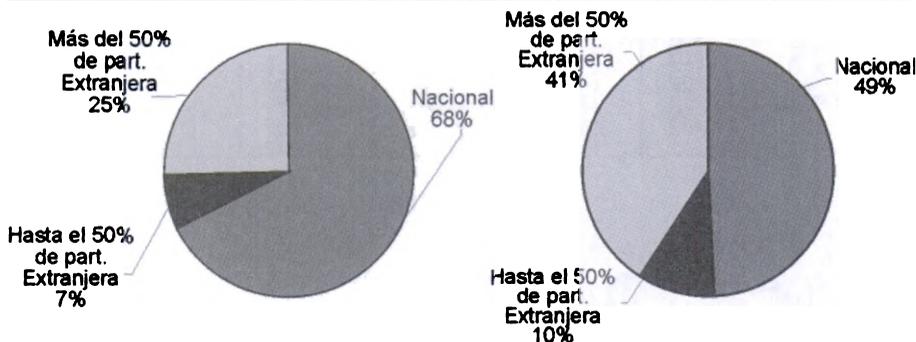


IICA Argentina

Todo esto nos revela que en la década de los noventa, se presentó un proceso de concentración en empresas grandes y de extranjerización de capital. En 1993, en el panel de las empresas analizadas, 68% eran nacionales y 50% tenían más de 25% de participación extranjera; en 1997, las empresas nacionales pasaron a 49% y las empresas extranjeras entraron a representar

41%. Este es el panorama de la industria agroalimentaria argentina, el cual ha aumentado su escala, concentrándose en empresas más grandes, con crecimiento de la participación del capital extranjero (Gráfico 22).

Gráfico 22. Origen del capital en grandes empresas. IAByT Año 1993 y 1997



IICA Argentina

Inserción internacional del sector agroalimentario argentino

A continuación, vamos a ver lo que ha significado la inserción internacional del sector agroalimentario argentino, desde el punto de vista de la macroeconomía, del sistema agroalimentario global, a escala de productos y mercados.

Desde el punto de vista macro, un indicador de inserción es el coeficiente de apertura de la economía, es decir, el porcentaje de las importaciones más las exportaciones sobre el Producto Interno Bruto. La década de los ochenta fue bastante cerrada, con coeficiente alrededor de 15 o 16% de la economía. A raíz de los cambios macroeconómicos, la de los noventa fue una década de apertura, llegándose a un máximo de 33% en el coeficiente, que ha caído a 23% en los últimos dos años, como consecuencia de un conjunto de fenómenos generados por la crisis económica internacional (Cuadro 4). El valor de las ventas de la producción primaria y de la industria de alimentos y bebidas se ubica en los 60.000 millones de dólares, y las exportaciones de origen agropecuario, en 15.000 millones, de manera que tenemos un coeficiente de exportación promedio de 25%, el cual nos parece sumamente bajo. Argentina tiene un excedente alto de producción sobre sus necesidades internas, por lo que pensamos que deberíamos exportar mucho más que ese 25%.

Dentro de las exportaciones mundiales de productos agropecuarios y alimentos, la Unión Europea, UE, participa con 42% de las exportaciones, los países del Nafta con 18%, Asia con 16%, y Argentina tiene un modesto

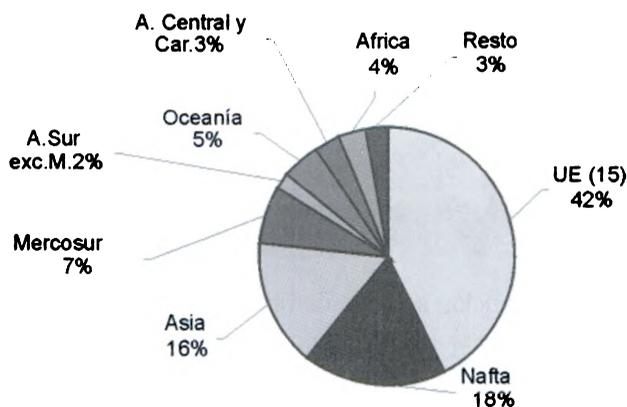
2%, que está incluido dentro de 7% de Mercosur. La participación de los países de América del Sur continúa siendo muy baja, tal como se aprecia en el Gráfico 23.

Cuadro 4. Argentina coeficiente de apertura de la economía

% (EXPO + IMPO) / PBI	
Promedios	%/PBI
1980/84	16.4
1985/89	15.6
1990/94	23.2
1995/97	32.5
1998/99	23.7

IICA Argentina
Lic. Edith S. de Obschatko

Gráfico 23. Exportaciones mundiales de productos agropecuarios y alimentos año 1998



IICA Argentina
Lic. Edith S. de Obschatko

Como se observa en el cuadro 5, en la década de los ochenta, las exportaciones de origen agro de Argentina representaban 74.2% de las exportaciones totales; en la década de los noventa, disminuyó su participación a 61.5%. No obstante esta reducción, las exportaciones de origen agro siguen manteniendo un peso importante en el total.

De otra parte y tal como se aprecia en el Cuadro 6, dentro de las exportaciones totales del país, la participación de los productos primarios ha ido disminuyendo, lo cual es una tendencia deseable, mientras que las manufacturas se están manteniendo.

Cuadro 5. Inserción internacional por productos, patrones de especialización

Participación del Complejo Agro en las exportaciones totales del país		
Rubro	1980-1989	1990-1999
Alimentos	64.8	52.1
Primarios y frescos	34.6	21.7
Elaborados	30.2	30.4
Total Origen Agro	74.2	61.5
Primarios	37.3	24.8
Manufact. Origen Agrop.	36.9	36.6

IICA Argentina
Lic. Edith S. de Obschatko

Cuadro 6. Exportaciones, tasas de crecimiento anual acumulativo

	1980/90	1990/97	1990/99
Agroalimentario	2,8	8,7	5,5
Primarios y frescos	0,5	7,6	4,4
Elaborados	4,8	9,4	6,3
Manuf. origen industrial	8,1	12,7	8,3

IICA Argentina
Lic. Edith S. de Obschatko

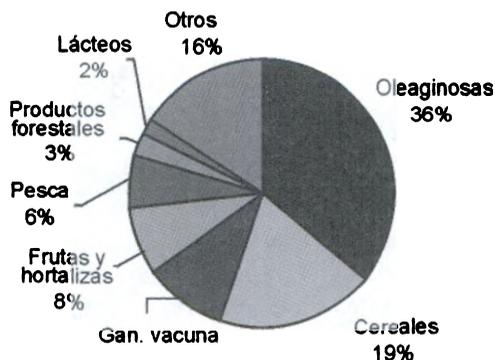
Quiero llamar la atención sobre la comparación de las columnas 1990/97 y 1990/99, para el primer periodo en el que el desempeño macroeconómico fue muy bueno: la tasa de crecimiento anual de las exportaciones del sector agroalimentario fue de 8.7% anual y la de la industria de 12.7%. Por el contrario, si incluimos en la década los dos últimos años, las tasas disminuyen considerablemente, pues en estos años la situación económica en Argentina fue negativa.

Al revisar las cifras de las exportaciones de Argentina por cadenas productivas (Gráfica 24), se encuentra que 55% de las de origen agropecuario (productos tanto primarios como elaborados por cadena), corresponden a oleaginosas y cereales, base de nuestra exportación agropecuaria. Al tiempo, las exportaciones de ganadería vacuna han quedado reducidas a 10%.

En cuanto al destino de estas exportaciones (Gráfico 25), la UE había sido para Argentina su principal cliente. A principios de la década, cuando se había hecho un pacto con Inglaterra para exportar carne, la UE venía absorbiendo 50% de las exportaciones argentinas, pero en los últimos años esa participación

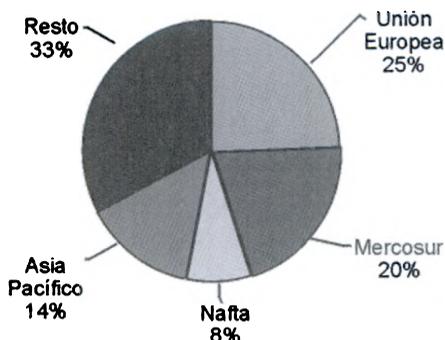
se ha reducido a 25%; no obstante, sigue siendo relevante. Mercosur se ha transformado en un cliente importante: cerca de 12% de las exportaciones argentinas se orientaban a este mercado, que en la actualidad ha crecido hasta alcanzar 20%.

Gráfico 24. Argentina. Exportaciones de origen agropecuario por cadena productiva



IICA Argentina

Gráfico 25. ¿A dónde fueron las exportaciones agroalimentarias argentinas en 1997-98?



IICA Argentina

POLITICA AGRICOLA, AGROINDUSTRIAL Y DE DESARROLLO RURAL EN ARGENTINA

Marco legislativo

El marco jurídico es un conjunto de normas que regulan la relación de las personas entre sí y la relación de las personas con los bienes. En la República

Argentina existe un régimen de las personas en el que se establece libertad individual para el ejercicio de todas las actividades económicas, y un régimen de los bienes, basado en la propiedad privada.

Argentina tiene una forma de gobierno representativa, republicana y federal. Las provincias conservan todo el poder no delegado por la Constitución Nacional al gobierno federal, se dan su propia constitución, eligen sus legisladores y gobernadores y tienen la propiedad de sus recursos naturales (suelos, aguas, minerales, pesqueros, etc.).

Las leyes que reglamentan el ejercicio de los derechos son:

- Constitución Nacional.
- Tratados internacionales firmados por el país.
- Constituciones provinciales.
- Leyes nacionales y provinciales.
- Decretos reglamentarios.
- Resoluciones ministeriales y de otros organismos.

Marco legal para la agricultura

En Argentina no hay una ley marco para la agricultura, pero sí existe una política agrícola, que es un conjunto de acciones institucionales para lograr objetivos que no se lograrían con el mero funcionamiento de las leyes del mercado.

La política agrícola está definida principalmente por los lineamientos conceptuales de la política macroeconómica y su traducción legislativa. La política agrícola de Argentina toma su fuerza legal de un conjunto jurídico variado:

- Tratados internacionales (OMC, Mercosur, tratados bilaterales).
- Constituciones nacionales y provinciales.
- Leyes sobre cuestiones generales y específicas de la agricultura.
- Decretos y resoluciones varias.

Orientaciones de política económica en Argentina.

Evolución histórica

a) Desde la organización nacional (1850) hasta 1929. Se generó en Argentina, un fuerte crecimiento económico basado en la agricultura orientada al mercado mundial. Argentina se consolidaba como agroexportadora, como lo corroboran las cifras de área sembrada con granos:

b) 1930-1939. Durante este periodo se presenta la crisis mundial, generándose la caída en las exportaciones.

c) 1940-1945. Segunda Guerra Mundial, restricciones a la importación de insumos y nace la Estrategia de Sustitución de Importaciones Industriales, ISI.

d) 1945-1989. Durante este periodo se desarrolló y consolidó la ISI que tenía como principal estrategia extraer renta del sector agropecuario para fo-

Cuadro 7. Area sembrada con granos

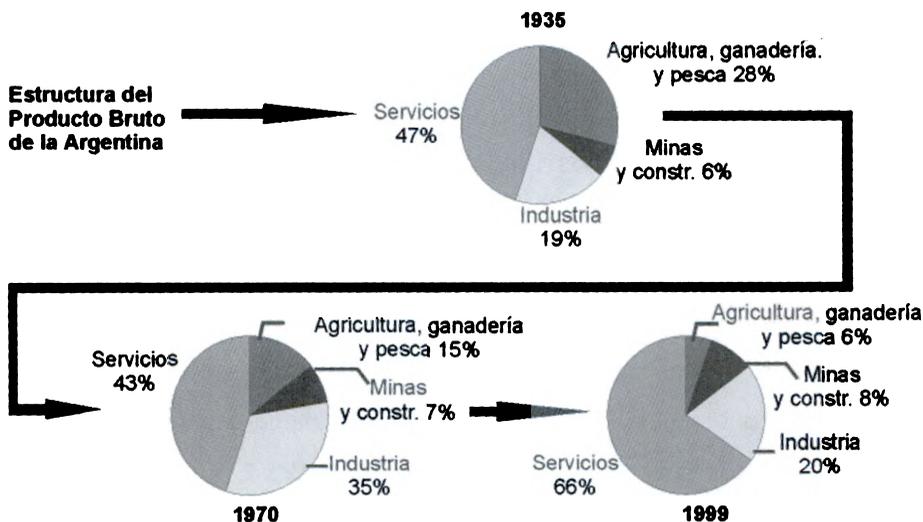
1872.....	600.000 hectáreas
1900.....	6 millones hectáreas
1914.....	22 millones hectáreas

IICA Argentina

mentar la industrialización y la migración rural-urbana, con el objetivo de generar masa de recursos fiscales para transferir a la industria y bajar el costo de alimentación de sectores obreros de la industria.

Los instrumentos dentro de la ISI fueron los tipos de cambio diferenciales para agro e industria, los impuestos a las exportaciones agrícolas y las exportaciones estatales. Estos instrumentos se combinaron con otros como: el mecanismo de precios de sustentación y el poder de compra del Estado para granos (Junta Nacional de Granos); el estímulo a la adopción de tecnología, mediante el cual se crea el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria, Inta, y las desgravaciones impositivas por adquisición de maquinaria o incorporación de insumos tecnológicos, que aseguraran una producción agrícola suficiente para el abastecimiento interno, así como para la generación de capacidad para importar. Los cambios que ha presentado la política agrícola en Argentina han reflejado cambios en la estructura de su producto bruto, como lo describe el siguiente gráfico.

Gráfico 26. Cambios en 65 años.

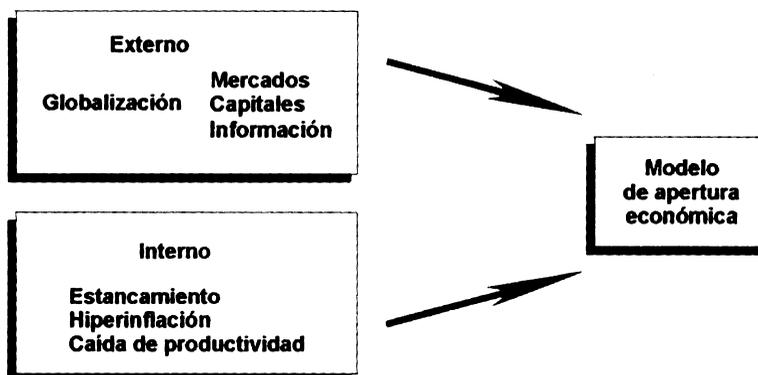


IICA Argentina

Argentina 1991. Cambios en la política

Durante la década de los noventa, se generaron cambios en cuanto al contexto externo, impulsados por la globalización en los mercados, en los capitales y en la información. En el contexto interno argentino se presentaba estancamiento, hiperinflación y caída de la productividad. En el marco de estos contextos se desarrolló el modelo de apertura económica (Gráfico 27).

Gráfico 27. Modelo de apertura económica



En desarrollo de este modelo de apertura se generaron políticas macro, consistentes en la eliminación de gravámenes a la exportación, reducción de aranceles, negociaciones internacionales (OMC), integración regional (Mercosur) y el fomento a la competitividad a través de la estabilización de precios, la desregulación de la actividad productiva y comercial, la privatización, la desregulación del mercado de capitales, la reforma laboral y previsional y el ordenamiento fiscal.

Se generaron cambios en la institucionalidad agroalimentaria, específicamente en la desregulación de la producción (cupos de producción: azúcar, yerba mate, uva y vino). Con relación al tabaco, de 1991 a 1993, el Fondo Especial del Tabaco, FET, pasó al tesoro nacional; en comercialización, desaparecieron las intervenciones en el comercio de granos, y en lechería se eliminó el Fondo de Promoción a los Lácteos, Fopal. En cuanto a los servicios utilizados por el sector agroalimentario, la desregulación significó:

- Libre contratación de transporte automotor de cargas
- Eliminación cupos de transporte con Chile y Brasil.
- Concesión de corredores viales por peaje.
- Privatización de ramales ferroviarios de carga.

- Privatización de elevadores de granos (JNG).
- Desregulación del remolque, practicaaje y pilotaje portuarios.
- Suspensión del régimen laboral portuario.
- Ley 24093, Puertos. Transferencia a las provincias, privatización y concesión a la actividad privada.
- Energía eléctrica: privatización de la generación y creación del mercado mayorista.

Dentro de las políticas seguidas, se eliminaron impuestos como la retención a las exportaciones, las contribuciones JNG, INTA, JNC, el impuesto de sellos, el Fondo de Marina Mercante y el impuesto a combustibles y neumáticos.

Se disolvieron los siguientes organismos:

Junta Nacional de Granos.

Junta Nacional de Carnes.

Dirección Nacional del Azúcar.

Instituto Forestal Nacional, Ifona.

Comisión de Regulación de Yerba Mate.

Instituto Nacional de Actividad Hípica.

Mercados de concentración: Liniers, Yerba Mate y Pesquero.

Y se desarrolló una unificación institucional agroalimentaria en la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación, SAGPYA.

Política agrícola actual en Argentina

La política agrícola actual está dentro de un marco conceptual macroeconómico basado en: la asignación de recursos intersectorial e intrasectorial, según las leyes del mercado; el tratamiento impositivo homogéneo, la igualdad de condiciones, la eliminación de la intervención en mercados de productos agropecuarios y de insumos, la eliminación de la fijación de precios y el otorgamiento de subsidios, bien sea a productores o a productos, y el desmonte de los subsidios a las exportaciones. Así mismo, se considera que la agricultura es parte del complejo de cadenas agroalimentarias o agroindustriales.

Los principales objetivos de la política agroalimentaria son la equidad, la sostenibilidad y la competitividad. Su estrategia reúne los siguientes aspectos:

- Maximizar la capacidad de estímulo y promoción del Estado en un marco desregulado y con recursos públicos limitados por restricciones fiscales.
- Desarrollar políticas “horizontales”.
- Apoyar a productores pequeños para la “reconversión”.
- Desarrollar programas específicos con fondos del presupuesto nacional o financiamiento compartido con organismos multilaterales.
- Coordinar acciones entre sectores público y privado.

Las políticas horizontales se enfocan hacia la sanidad animal y vegetal, la inocuidad de alimentos, el desarrollo tecnológico, el fomento de la calidad agroalimentaria y la información. La ejecución de estas políticas es desarrollada por organismos descentralizados como los institutos nacionales relacionados con semillas (Inase), tecnología agropecuaria (Inta), investigación y desarrollo pesquero (Inidep), vitivinicultura, y el Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (Senasa)².

Se han creado políticas y programas de apoyo a la reconversión de pequeños y medianos productores, como la política de Cambio Rural, el Programa Social Agropecuario, PSA, y el Proinder. Estas políticas tienen como principales ejes el asociativismo, la innovación tecnológica, el fomento a la comercialización y la capacitación.

Se han consolidado leyes de importancia para la política agropecuaria nacional, orientadas hacia la protección de innovaciones genéticas (Ley de Semillas y Creaciones Fitogenéticas, 1973-1991); el alivio frente a daños por emergencias climáticas (Ley de Emergencias Agropecuarias, 1983-1997); el estímulo a la forestación (Ley 1999); la protección del medio ambiente y de recursos genéticos (Constitución Nacional 1994, Acción de la Conabia), y la protección y ordenamiento de recursos pesqueros (Ley de Pesca, 1998).

Un aspecto relevante dentro de la política agrícola actual en Argentina es la cooperación público/privada, que se ha visto reflejada en el plan de lucha contra la aftosa (Coprosa), los convenios de vinculación tecnológica que adelanta el Inta, la representación de productores en consejos directivos de organismos descentralizados (Senasa, Inta e Inase) y en la participación de los programas para establecer zona libre de cancrrosis (Afinoa) y zona libre de mosca de la fruta (Funbapa).

La integración agropecuaria en el Mercosur es otro punto relevante dentro de la política agrícola en Argentina, tema frente al cual se busca identificar las barreras y obstáculos al comercio de bienes agropecuarios, la armonización de normas sanitarias y de clasificación de bienes para el comercio, así como la armonización de trámites aduaneros.

² Hay participación del sector privado en los consejos directivos del Inase, Inta y Senasa.

Frente a las negociaciones en la OMC, la Medida Global de Ayuda total corriente de Argentina, en el periodo de notificación, 1997-1998, corresponde a 83 millones de dólares en «Caja ámbar», 215 millones de dólares en «Caja verde», para un total de ayuda de 298 millones de dólares.

**Cuadro 8. Gastos del gobierno nacional en política agrícola.
Presupuesto nacional año 2000**

Concepto	Organismo	Monto (mill \$)	Origen fondos
Investig. y Transfer. Tecnología	INTA	94	Presup.Nacional
Formulación de políticas	SAGPYA	57	Presup.Nacional
Desarrollo Rural -PROINDER y Prog.Social Agropecuario y C.RURAL	SAGPYA	21	Presup.Nacional
Emergencia agropecuaria	SAGPYA	20	Presup.Nacional
Promoción Forestal	SAGPYA	20	Presup.Nacional
Subsidio a tasas interes PyMes Agro		2	Presup.Nacional
Investig. y Desarrollo Pesquero	INIDEP	10	Presup.Nacional
Subtotal del Presup.Nacional		223	
Fondo del Tabaco- Precios	FET	83	Fumadores - Imp.espec
Fondo del Tabaco- Caja verde	FET	97	Fumadores - Imp.espec
Sanidad y calidad agroalimentaria	SENASA	94	Aranceles de usuarios
Control genuinidad vinos	INV	15	Aranceles de usuarios
Control protecciones vegetales	INASE	4	Aranceles de usuarios
TOTAL con otros fondos		516	

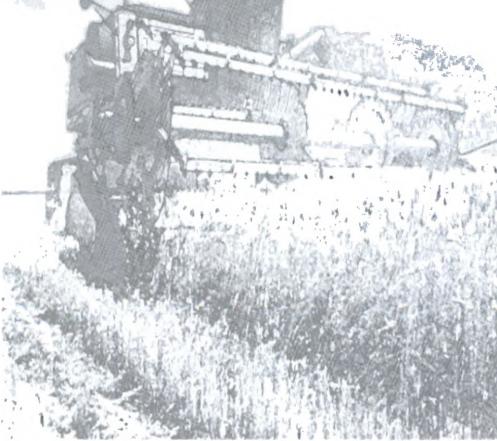
Lic. Edith S. de Obschatko

Finalmente, para se tenga una idea de la composición de los gastos en política agrícola, presento este cuadro, de elaboración propia, que no corresponde a cifras oficiales, pero que da un panorama general del comportamiento de ese gasto.

La mayor parte del presupuesto en política agrícola en Argentina se orienta hacia actividades y programas en investigación y transferencia de tecnología; le siguen, en orden de importancia, la formulación de políticas y los programas relacionados con desarrollo rural. En total, del presupuesto nacional se destinan 223 millones de dólares, y adicionando las partes de otros fondos, se presenta un total estimado de recursos por 516 millones de dólares. Reitero que estas cifras son cálculos personales que no corresponden a fuentes oficiales.

II

EL CASO DE CHILE



CLAUDIO FARIAS
Oficina de Estudios y Políticas
Agrarias, Odepa
Ministerio de Agricultura de Chile

III

EL CASO DE CHILE

CLAUDIO FARIAS

Oficina de Estudios y Políticas Agrarias, Odepa
Ministerio de Agricultura de Chile

Agradezco la invitación por parte del Ministerio de Agricultura y espero que la información por mí aportada sea pertinente para el cumplimiento del objetivo propuesto. En primera instancia, desarrollaré una breve reseña sobre el sector agropecuario en Chile y su importancia; posteriormente, presentaré los lineamientos de la política de Estado para el sector agropecuario chileno. He dividido mi presentación en tres aspectos: instituciones, lineamientos y estrategias.

RESEÑA GENERAL DE LA AGRICULTURA CHILENA

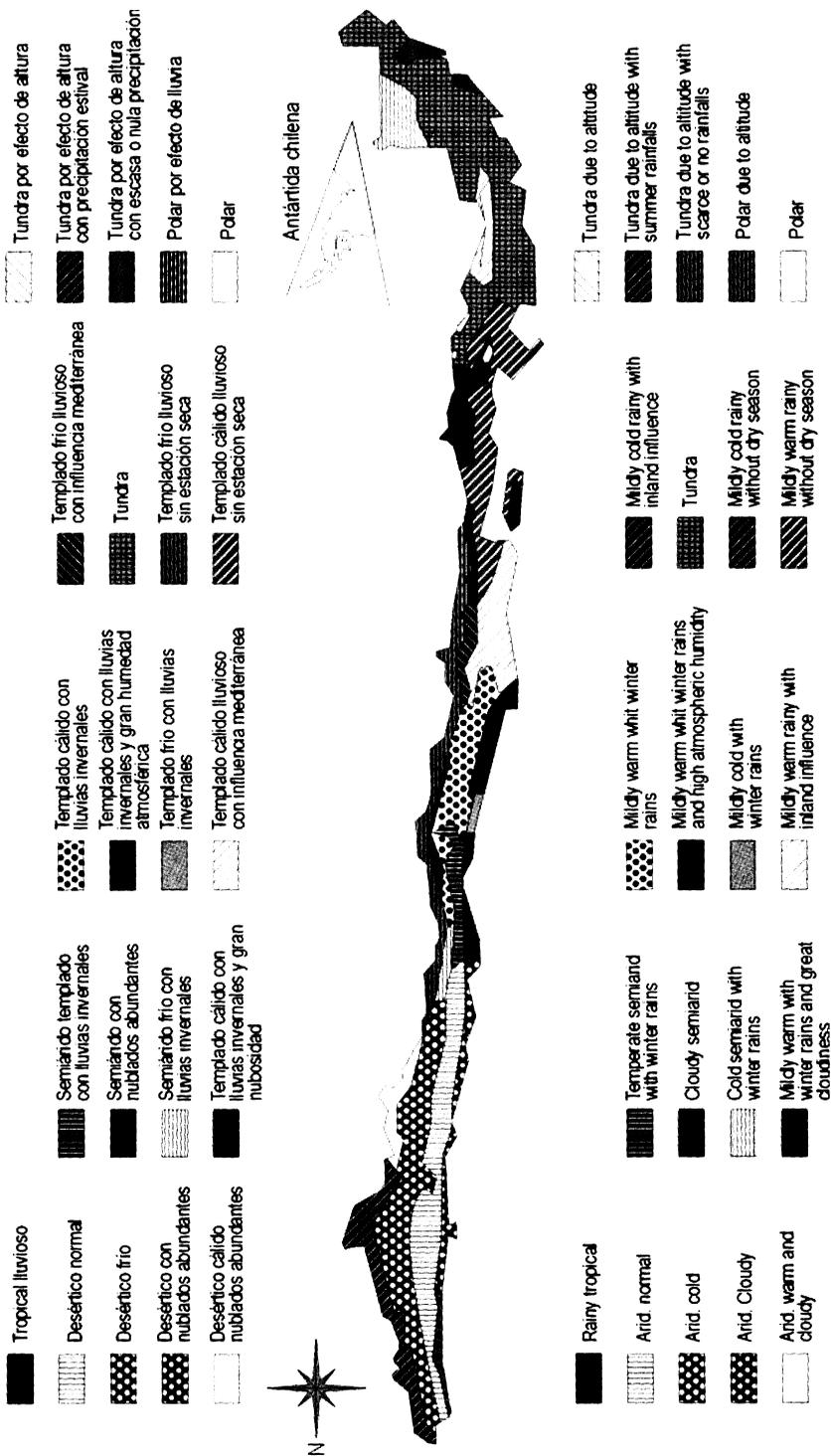
En términos de la agricultura que se desarrolla en Chile, es importante tener en cuenta la estructura que cruza transversalmente al país. Chile está ubicado entre dos cordilleras, una menor, que se encuentra en la costa, y la más grande, la de los Andes, en el sector de la depresión intermedia entre las cordilleras, que es donde se realiza la agricultura más productiva del país. Los sectores menos productivos, en donde se presentan problemas de competitividad, se encuentran ubicados en las áreas precordilleranas (Gráfico 27).

Chile pasa de una región más o menos subtropical a un gran sector árido, y a medida que nos desplazamos hacia el sur, se encuentran zonas en donde se concentra la producción agrícola. Más hacia el sur, las temperaturas son más frías y lluviosas, con zonas de bosques y regiones menos productivas, donde se concentra la ganadería (Gráfico 28). Por lo tanto, no es tan grande la zona productiva en la que se encuentran los principales productos agrícolas chilenos³.

En la zona del norte se desarrolla una hortofruticultura bastante pequeña; sin embargo, es un negocio rentable, pues abastece la zona de Santiago (la zona central) cuando se presenta escasez, así como al Perú. En esta zona se cultiva en el desierto con riego por goteo, y se produce el pisco, bebida alcohólica que se obtiene a partir del destilado del vino.

³ Las gráficas hacen parte del documento "1999: Panorama de la agricultura chilena", del Ministerio de Agricultura de Chile, documento que puede ser consultado por internet en www.minagri.gov.cl.

Gráfico 27

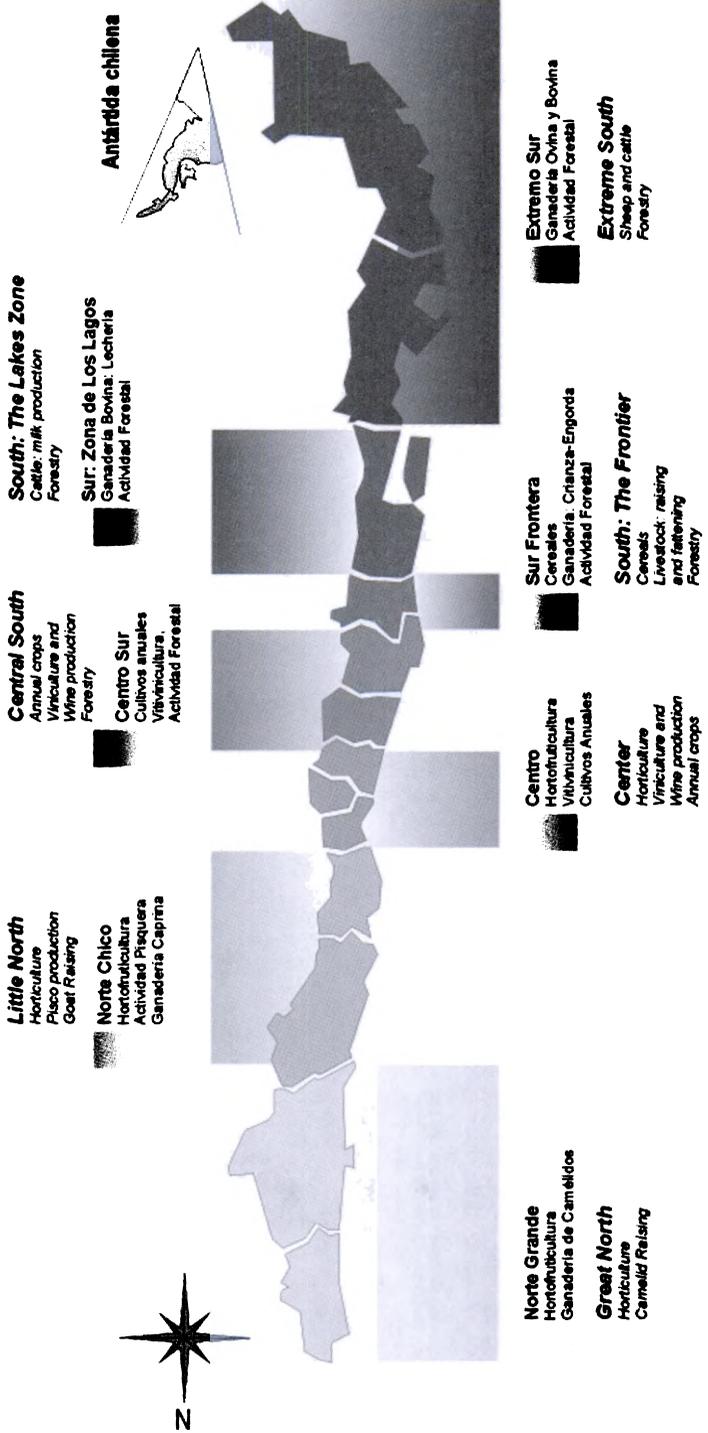


Las Macrorregiones

Desde el punto de vista de la producción silvo agropecuaria, en Chile se identifican 7 macrorregiones, que se caracterizan por cierta similitud de clima y geografía.

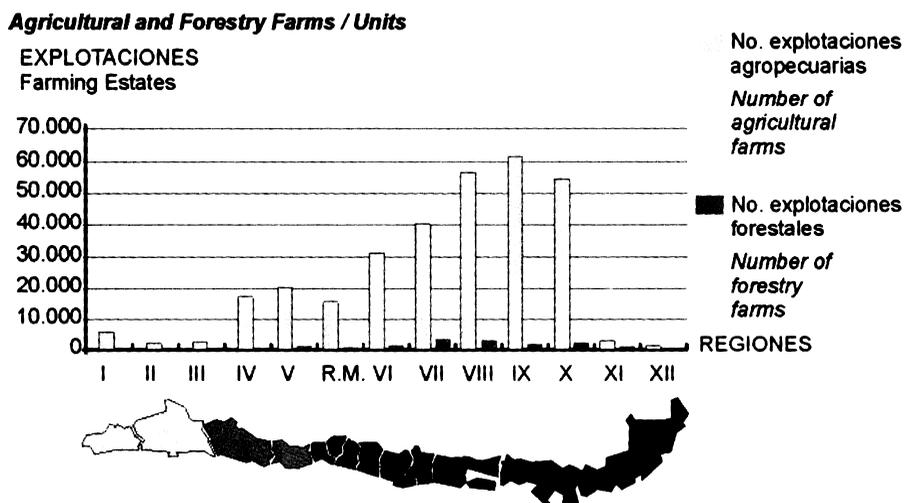
The Macro-Regions

From the point of view of the agricultural and forestry production, there are in Chile 7 macro-regions, which stand out by having a certain unity of climate and geography.



La central es la principal zona hortofrutícola, donde empieza a darse la transición hasta llegar a las zonas donde se cultiva el cereal y se desarrolla la ganadería. En ella se encuentra el mayor número de explotaciones agropecuarias y se generan los principales productos agrícolas del país (Gráfico 29). En la zona sur se desarrolla principalmente la ganadería de ovinos, desde donde se realizan las exportaciones de esta carne; en el resto del país no es rentable esta actividad.

Gráfico 29. Explotaciones agropecuarias y forestales / unidades



Fuente: Elaborado por ODEPA con información de INE. VI Censo Nacional Agropecuario 1997.
Source: Developed by ODEPA, based on INE data; VI Censo Nacional Agropecuario 1997.

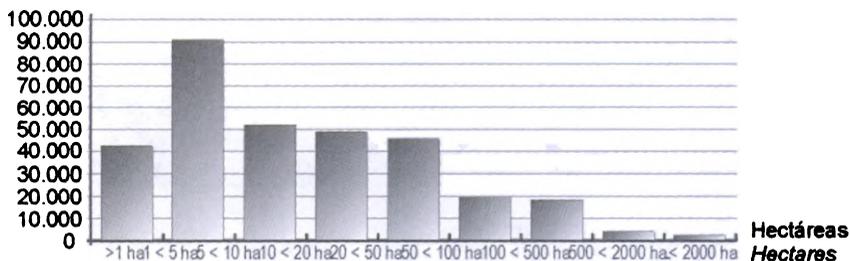
Del total de explotaciones, 329.000, 280.000 corresponden a pequeña agricultura, y dentro de estas, cerca de 120.000 presentan dificultades para subsistir; las restantes 160.000 son las llamadas pequeñas explotaciones agrícolas sustentables, es decir, las que son capaces de dedicarse a la actividad productiva y de mantenerse de alguna manera a partir de los pocos recursos con que cuentan.

De acuerdo con el último censo, la estructura de las unidades productivas en Chile, por tamaño de explotaciones, determina que la mayor parte de las explotaciones agropecuarias y forestales tienen un tamaño de 1 a 5 hectáreas, como se aprecia en el Gráfico 30. Sin embargo, las explotaciones de más de 2.000 hectáreas poseen una mayor proporción de la superficie agrícola productiva (Gráfico 31).

Gráfico 30. Tamaño de las explotaciones agropecuarias y forestales (VI censo Nac. agropecuario 1997)

Size of Agricultural and Forestry Farms (VI Agricultural Census)

Número / Number

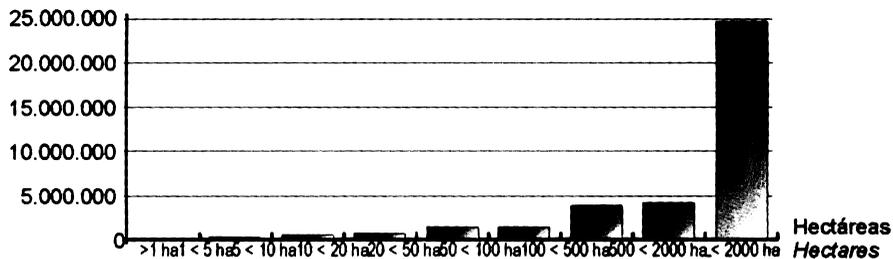


Fuente: Elaborado por ODEPA con información de INE. VI Censo Nacional Agropecuario 1997.
 Source: Developed by ODEPA, based on INE data; VI Censo Nacional Agropecuario 1997.

Gráfico 31. Tamaño de las explotaciones agropecuarias y forestales (VI censo Nac. agropecuario 1997)

Size of Agricultural and Forestry Farms (VI Agricultural Census)

Superficie / Area



Fuente: Elaborado por ODEPA con información de INE. VI Censo Nacional Agropecuario 1997.
 Source: Developed by ODEPA, based on INE data; VI Censo Nacional Agropecuario 1997.

La población agrícola empleada, así como el PIB agropecuario, han empezado a disminuir: hace no más de 10 años, el PIB agropecuario representaba 7 a 8% del PIB nacional, pero hoy día se encuentra a niveles de 5%, y se espera reducirlo aun más (Gráfico 32).

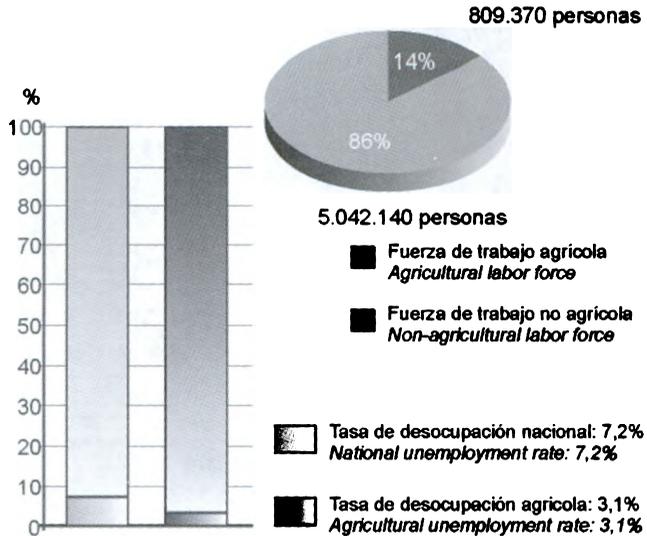
Dentro de la estructura de la producción silvoagropecuaria chilena, alrededor de 30% lo constituyen frutales, seguidos de pecuarios (leche y ganado), con 27.23%; otros cultivos con 17%; hortalizas 13.57%, y la tasa más baja es para forestales, con 12.51%. Sin embargo, en términos de cadena, el sector forestal tiene una tasa de participación más alta, y en términos de comercio exterior alcanza a ser la mitad de las exportaciones nacionales que derivan del sector.

Gráfico 32. Fuerza de trabajo 1998 (trimestre móvil octubre -diciembre)

1998 Labor Force

La proporción de la fuerza de trabajo en la agricultura, dentro de la fuerza de trabajo total del país, tiende a disminuir (en 1990 llegaba a 18,7%). La tasa de desocupación agrícola es claramente inferior a la nacional y se mantiene alrededor de 2-3%, con algunas variaciones estacionales.

Ratio between agricultural labor force shows and downward trend (in 1990 it reached 18,7%). The agricultural unemployment rate is clearly below the national, remaining around 2or 3% with certain seasonal fluctuations.



Fuente: Elaborado por ODEPA con información del INE. (Trimestre móvil Octubre - Diciembre).
Source: Developed by ODEPA, based on INE data. (October - December average)

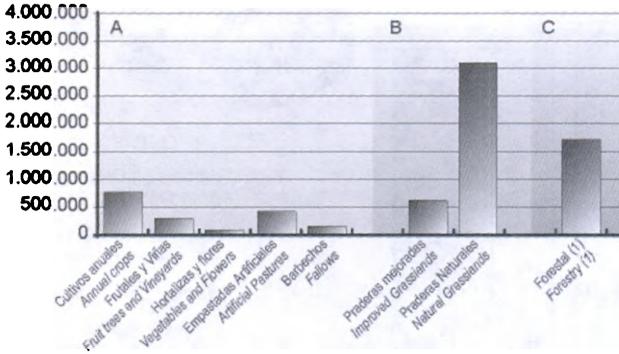
El principal uso de la tierra en Chile es en praderas, con un total de 3.723.782 hectáreas; le sigue el desarrollo de cultivos, con 1.750.980 hectáreas, y el uso forestal, con 1.737.030 hectáreas (Gráfico 33). La mayor parte de la tierra de cultivos es destinada a producciones anuales, como el trigo, el maíz y algunas oleaginosas. Tal como se aprecia en el Gráfico 34, el principal cultivo anual es el trigo, que hace que las acciones de política agrícola se centren en él, no solo por aspectos de productividad, sino por las características socioeconómicas (la mayoría de productores son pequeños propietarios, y se emplea un nivel de mano de obra no despreciable, a pesar del nivel de tecnificación). Por lo tanto, cualquier acción en función del desarrollo de este cultivo pasa a ser un problema sociopolítico más que agrícola puro. Los demás cultivos anuales no tienen un peso tan relevante y en general no hay muchas acciones de política orientadas a su desarrollo.

En cuanto a los frutales, los principales son la uva, la fresa y el manzano. Otros tradicionales como el durazno y las ciruelas se han mantenido estables; le siguen una gran variedad de especies subtropicales, con una tendencia creciente durante los últimos años (Gráfico 35).

Dentro de las hortalizas, el principal producto es el tomate, empleado básicamente en la elaboración de pasta de tomate. Las exportaciones del producto primario son muy bajas, en tanto que la pasta procesada ha tenido una participación alta dentro de las exportaciones agroalimentarias.

Gráfico 33. Uso de suelo entre la III y la X regiones

Land use From III to X Regions
Hectáreas (1997/1998)
(1997/1998) Hectares



Cultivos (A)	1.760.980 ha
Praderas (B)	3.725.762 ha
Forestal (C)	1.737.050 ha
Total (A+B+C)	7.211.792 ha

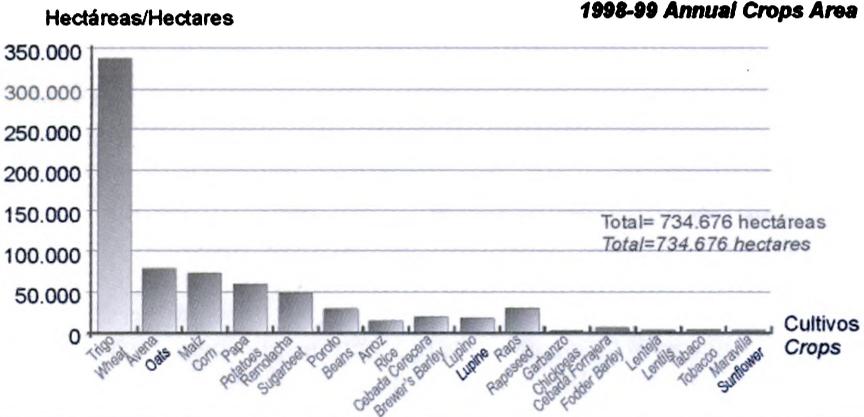
Durante el periodo 1988-98, las tierras en cultivo y praderas naturales han disminuido, mientras han aumentado las praderas mejoradas y las plantaciones forestales.

During the 1988-98 period, both cultivated soils and natural grasslands have gone through a downward trend, while improved grass lands and forest plantations have followed the opposite direction.

Fuente: Elaborado por ODEPA con información de INE e INFOR - COREO

(1) Plantaciones forestales, pino radiata y eucalipto desde la tercera a la décima region

Gráfico 34. Superficie de cultivos anuales 1998-99



Fuente: Elaborado por ODEPA con información de INE. Encuesta Nacional Agropecuaria

Source: Developed by ODEPA; based on INE data; Encuesta Nacional Agropecuaria, 1998/99.

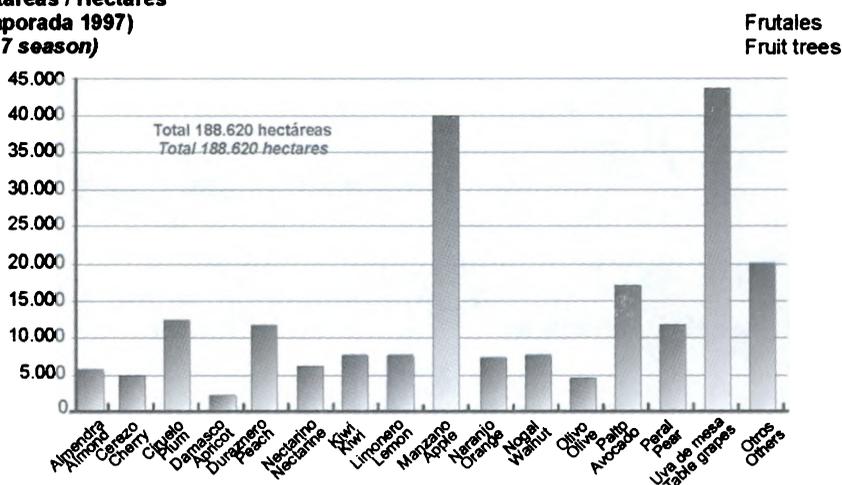
La viña, producto importante para Chile, ha tenido un crecimiento en los últimos tiempos, derivado de la incorporación de nuevas variedades que han tenido éxito en los mercados. Este crecimiento ha ido acompañado de tasas muy altas de exportaciones, por lo que hay nuevos productores, nuevas tecnologías y más producciones de mostos, aunque se están presentando problemas por la insuficiencia en el bodegaje.

La industria lechera es un sector muy desarrollado, que en la década de los ochenta contó con una política destinada a estabilizarla por la vía de protecciones arancelarias y otros mecanismos. Actualmente, existen dos empre-

sas nacionales grandes y una presencia importante de empresas transnacionales. La producción de leche ha tenido tasas de crecimiento entre 8 y 15%, y no obstante este alto crecimiento, los niveles de exportación son muy bajos y la producción interna no abastece toda la demanda, por lo que Chile se ha constituido en un importador neto de leche. En otras palabras, el país ha tenido una capacidad de consumo de leche no prevista, que no es abastecida en su totalidad por la producción interna, pese a sus altas productividades, lo que lleva a las importaciones. Esta misma situación se está presentando en el sector de carne. La producción de bovinos ha estado medianamente estancada, como se observa en el Gráfico 36, esencialmente por los cambios estructurales que está viviendo Argentina.

Gráfico 35. Superficie con frutales

Hectáreas / Hectares
(temporada 1997)
(1997 season)



Otros del M. Censo Nacional Agropecuario. En el total nacional de frutales, 1997 no se incluye los otros cursos.
Figures from M. Censo Nacional Agropecuario. The overall national figure of fruit trees 1997 does not include other courses.

La producción de carnes de cerdo y de ave ha tenido un crecimiento muy importante durante la última década (gráficos 37 y 38), principalmente por cambios en los hábitos de consumos de carnes rojas hacia carnes blancas. En Chile, la producción de carne de aves ya está superando la de carne vacuna.

La agricultura es una parte importante dentro del comercio exterior chileno, pues participa con porcentajes que han oscilado entre 25 y 30%, con bienes primarios como procesados. En términos de balanza comercial del sector agropecuario, las dos últimas décadas han sido superavitarias; por lo tanto, es destacable como generador de divisas para la economía nacional.

En general, la mayor parte de las exportaciones agropecuarias chilenas está concentrada en los sectores de frutas y forestal. En frutícola, se ha pre-

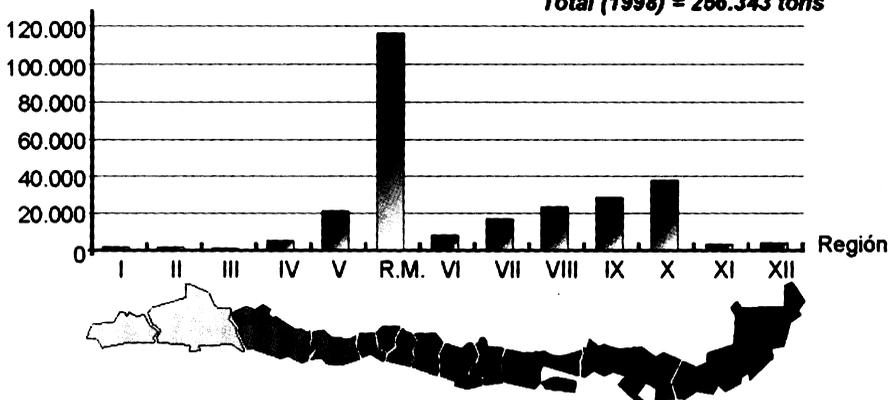
sentado un cambio interesante en las exportaciones, por cuanto han pasado de fruta fresca a productos agroindustriales. En cuanto a los productos forestales, las exportaciones se centran en celulosa y madera.(Gráfico 39)

Gráfico 36. Producción de carne bovina según regiones

Beef Productions By Region

Carne en vara (Toneladas)
Carcass, in tons

Total (1998) = 256.343 toneladas
Total (1998) = 256.343 tons



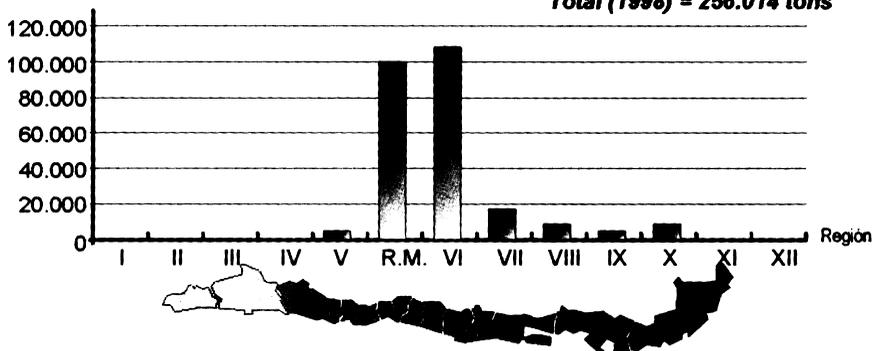
Fuente: Elaborado por ODEPA con información de INE.
Source: Developed by ODEPA, based on INE data.

Gráfico 37. Producción de carne de cerdo según regiones

Hog Productions By Region

Carne en vara (Toneladas)
Carcass, in tons

Total (1998) = 256.014 toneladas
Total (1998) = 256.014 tons



Fuente: Elaborado por ODEPA con información de INE.
Source: Developed by ODEPA, based on INE data.

Gráfico 38. Producción de carne de ave según regiones

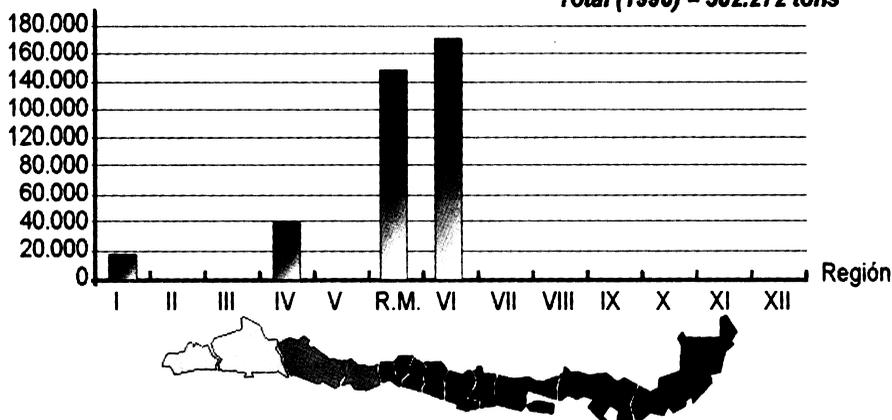
Poultry Meat Productions By Region

Carne en vara (Toneladas)

Carcass, in tons

Total (1998) = 382.272 toneladas

Total (1998) = 382.272 tons



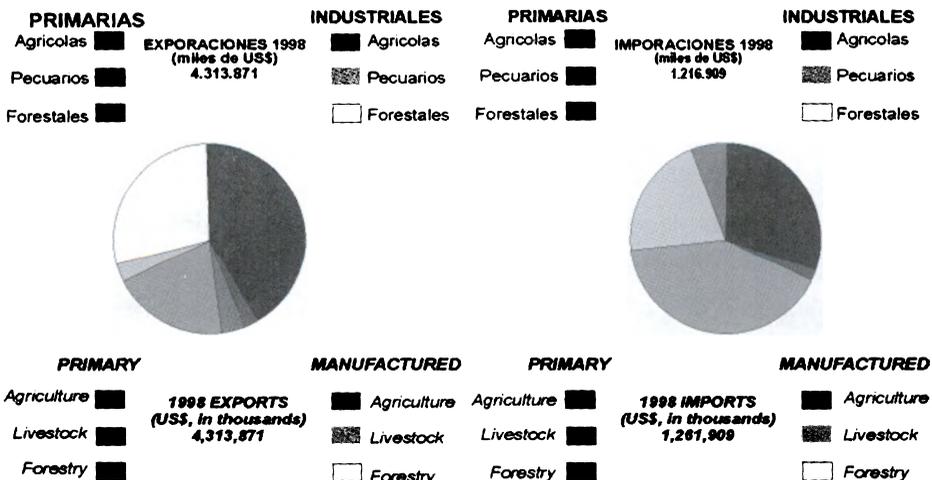
Fuente: Elaborado por ODEPA con información de INE. Excluye pavos, patos y otros

(1) Beneficio de aves corresponde a la siguiente distribución: I y II Reg.; IV y V Reg.; R.M.; VI Reg.; VIII Reg. I

Source: Developed by ODEPA, based on INE data, excluding ducks, turkeys and others.

Gráfico 39. Comercio exterior de productos de origen silvoagropecuario 1998

Foreing Trade Of Agricultural And Forestry Products (1998)



Fuente: Elaborado por ODEPA con Antecedentes del Servicio Nacional de Aduanas y Banco Central

Source: Developed by ODEPA, based on Servicio Nacional de Aduanas and Banco Central de Chile data.

UNA POLITICA DE ESTADO PARA LA AGRICULTURA CHILENA. PERIODO 2000-2010

Institucionalidad del sector silvoagropecuario

Ministerio de Agricultura

El Ministerio de Agricultura es la institución del Estado encargada de fomentar, orientar y coordinar la actividad silvoagropecuaria del país. Posee dos áreas de acción:

El área de gobierno sectorial, que tiene como funciones:

- Obtención, elaboración y difusión de información sectorial.
- Análisis de la situación y perspectivas de desarrollo silvoagropecuario.
- Elaboración y diseño de políticas sectoriales.
- Estudio de disposiciones legales sobre producción, comercialización, protección fito y zoonosanitaria y uso de los recursos agrícolas.
- Asignación interna de los recursos fiscales.
- Definición, supervisión y seguimiento de los programas que ejecuta el Ministerio en beneficio del sector agrícola.
- Análisis del comercio exterior silvoagropecuario y coordinación de la cooperación técnica internacional.

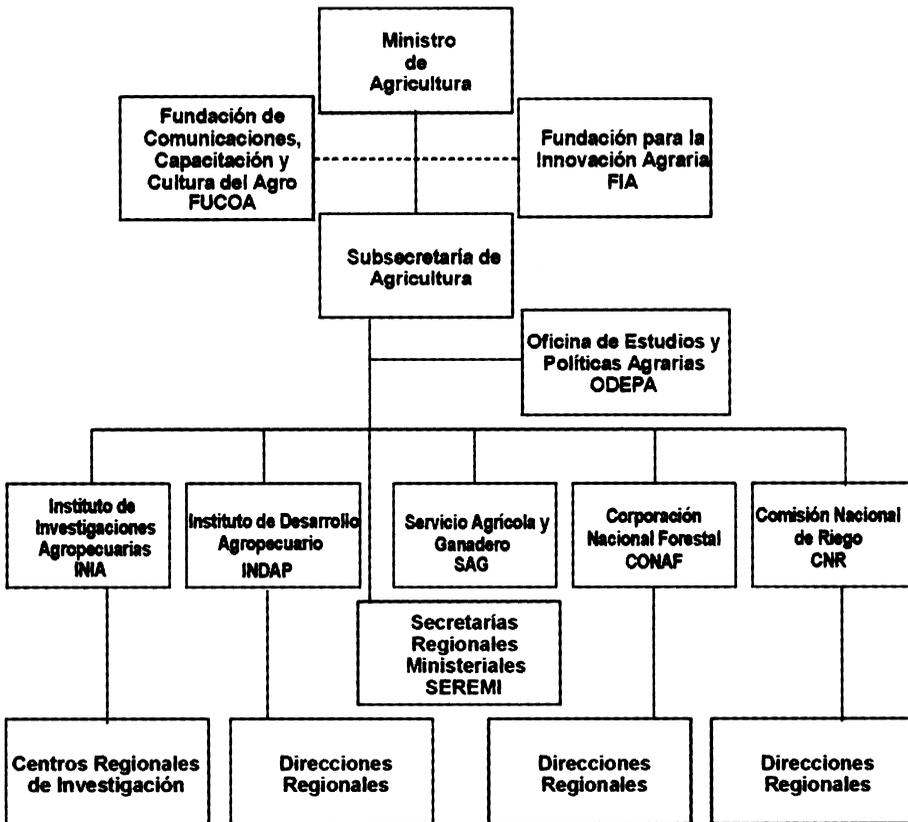
Y el área de servicios, cuyas acciones están orientadas hacia:

- Investigación y transferencia de tecnología.
- Protección de los recursos naturales renovables.
- Protección de la salud animal y la sanidad vegetal del país.
- Apoyo financiero directo a pequeños agricultores.
- Fomento forestal.
- Fomento al riego, en coordinación con otras entidades públicas con injerencia en la materia.

El Ministerio de Agricultura en Chile está enfocado hacia las actividades primarias; no involucra las actividades secundarias o agroindustriales, y solamente lo hace en casos en los cuales el mercado específico lo exige, como en lácteos y carne, dada la vinculación tan estrecha entre producción y procesamiento. En estos casos, el Ministerio ha actuado tradicionalmente bajo una visión más integradora de cadena.

Dentro de la estructura del Ministerio de Agricultura existen dos fundaciones que actúan como corporaciones de derecho privado, por lo que tienen una cierta

Gráfico 40. Organigrama del ministerio de Agricultura



autonomía basada desde luego en las políticas que les designa la institución. El presidente del directorio de cada una de estas fundaciones es el ministro de Agricultura, y existe una participación de los sectores público y privado (Gráfico 40).

La Subsecretaría de Agricultura es un ente administrativo que está orientado hacia el área de servicios del agro. La Oficina de Estudios y Políticas Agrarias tiene un área de información que permite su vigencia permanente dentro de la estructura.

Las unidades de línea específica dentro de la estructura del Ministerio de Agricultura son: el Instituto de Investigaciones, Inia, que se encarga de gestionar las diferentes investigaciones en materia agropecuaria; el Instituto de Desarrollo Agropecuario, Indap, orientado principalmente a trabajar con la pequeña agricultura bajo ciertos cánones y que a su vez se encarga de la asistencia crediticia para este rango de productores; el Servicio Agrícola y Ganadero, SAG, enfoca-

do básicamente hacia las medidas sanitarias; la Corporación Nacional Forestal, Conaf, y la Comisión Nacional de Riego, CNR. Cada una de estas instituciones tienen sus respectivos centros regionales.

Instituciones del agro⁴:

Fundación de Comunicaciones, Capacitación y Cultura del Agro, Fucoa. Corporación de derecho privado, dependiente del Ministerio de Agricultura, que tiene como misión institucional “colaborar en el desarrollo integral y moderno del agro chileno, a través de la entrega de información técnico-productiva, la generación de espacios de diálogo, participación y comunicación entre los actores del mundo rural, así como el apoyo y valoración de sus tradiciones y quehacer cultural”.

Objetivos estratégicos para su gestión:

- Desplegar políticas de coordinación comunicacional hacia el interior de los servicios e instituciones del Ministerio de Agricultura, tanto en el nivel central como regional.
- Producir material informativo para apoyar la difusión y aplicación de las líneas de acción estratégicas del Ministerio de Agricultura.
- Revisar el impacto de la información dirigida a los usuarios del sector silvoagropecuario y recoger sugerencias para mejorar y fortalecer las líneas de acción ministeriales.

Fundación para la Innovación Agraria, FIA. Tiene la función de fomentar y promover la transformación de la agricultura y la economía rural del país. En el cumplimiento de esta función, su acción se orienta hacia dos objetivos fundamentales:

- Articular y complementar los esfuerzos de innovación de los diversos agentes sectoriales.
- Promover y fomentar la incorporación de innovaciones en las distintas actividades de la agricultura.

La FIA impulsa, coordina y entrega financiamiento para el desarrollo de líneas de acción, programas o proyectos orientados a incorporar innovación en los procesos productivos, de transformación industrial o de comercialización en las áreas agrícola, pecuaria, forestal, agroforestal y dulceacuícola.

Áreas de desempeño:

- Financiamiento a proyectos de innovación.
- Programa de giras tecnológicas.

⁴ Las siguientes son las direcciones electrónicas para ampliar la información sobre las instituciones del agro en Chile: www.fucoa.gov.cl www.fia.gov.cl www.odepa.gov.cl www.inia.gov.cl www.indap.gov.cl www.sag.gov.cl www.conaf.gov.cl www.chileriego.gov.cl www.cotrisa.gov.cl www.prochile.gov.cl www.corfo.gov.cl

- Programa de contratación de consultores.
- Información para la innovación.

Oficina de Estudios y Políticas Agrarias, Odepa. Está orientada a la formulación y análisis de políticas sectoriales y al suministro de información nacional e internacional, para apoyar el proceso de toma de decisiones de los agentes silvoagropecuarios. Constituye, además, un servicio de apoyo a la gestión del Ministerio de Agricultura y asesora a las autoridades en materias de políticas y planes relativos a la agricultura y sus instituciones. La acción de Odepa se desarrolla básicamente en los siguientes ámbitos:

Política agraria:

- Diseño y evaluación de políticas.
- Análisis de desempeño de la agricultura.
- Análisis de mercados.

Relaciones internacionales:

- Negociaciones y acuerdos comerciales.
- Análisis de las políticas comerciales.
- Evaluación del comercio exterior.

Información agraria:

- Desarrollo de proyectos y sistemas estadísticos y de información.
- Análisis estadístico-económico.
- Administración de estadísticas y bases de datos.
- Producción de servicios de información y difusión.

Instituto de Investigaciones Agropecuarias, Inia. Corporación de derecho privado sin fines de lucro, dependiente del Ministerio de Agricultura, cuya misión es crear, captar, adaptar y transferir conocimientos científicos y tecnológicos, como un agente de innovación en el ámbito productivo silvoagropecuario. Dispone de una cobertura geográfica nacional, a través de diversos centros de investigación regional, departamentos, laboratorios y bibliotecas, lo que le permite realizar una adecuada labor como centro de investigación al servicio del sector silvoagropecuario y realizar la prestación directa de servicios. Sus funciones se centran en dos áreas concretas:

Servicios:

- Bibliotecas técnicas.
- Publicaciones especializadas: monografías, técnicas y divulgativas.
- Laboratorios de análisis: leche, suelos, foliar, alimentos ganaderos.

- Producción de semillas.
- Reproductores de ganado.

Investigación y desarrollo:

- Capacitación y transferencia.
- Proyectos.
- Publicaciones.
- Intercambio científico.

Instituto de Desarrollo Agropecuario, Indap. Su misión es promover el desarrollo económico, social y tecnológico de los pequeños productores agrícolas, con el fin de contribuir a elevar sus capacidades empresariales, organizacionales y comerciales, integrándolos al desarrollo nacional y optimizando el uso de los recursos productivos.

El Indap dispone de un conjunto de servicios que se articulan en función de las demandas de los usuarios. Ellos son:

- Servicios de financiamiento.
- Servicios técnico-empresariales.
- Servicios de riego.
- Proyecto de Desarrollo Rural para Comunidades Campesinas y Pequeños Productores de la IV Región (Prodecop IV Región).
- Proyecto de Desarrollo de Comunas Pobres del Secano VI, VII, VIII Regiones (Prodecop-Secano).
- Mecanismos de transferencia tecnológica y de gestión. En 1985, este instituto generó un cambio en la forma como se adelantaban los programas de asistencia técnica, consistente en sustituir a los funcionarios del Ministerio por empresas que se encargan de efectuar la transferencia tecnológica a los agricultores. Aunque estos programas son importantes y siguen funcionando, el Indap se está centrando en el fomento a la gestión y en la generación de alternativas productivas y sustentables.

Servicio Agrícola y Ganadero, SAG. Su misión es apoyar el desarrollo de la competitividad, sustentabilidad y equidad del sector silvoagropecuario, a través de la protección y del mejoramiento de la condición de estado de los recursos productivos en sus dimensiones sanitaria, ambiental, genética y geográfica, y el desarrollo de la calidad alimentaria.

En protección pecuaria, se orienta hacia el mantenimiento del patrimonio y calidad zoonosanitaria, y la vigilancia sanitaria de la industria y tecnología pecuaria. En protección agrícola, de igual manera, vela por el mantenimiento del

patrimonio fitosanitario y su calidad. En el área de protección de recursos naturales renovables, concreta su acción en la elaboración de estudios y diagnósticos, y la defensa y fomento de estos recursos. Cuenta con laboratorios altamente especializados para efectuar la certificación de la calidad genética, física y sanitaria de la semilla.

El SAG es una de las instituciones más relevantes en el sector agroalimentario en Chile, pues desde hace muchos años se ha encargado de crear el patrimonio sanitario y hoy día ha sido capaz de mantenerlo. Este alto control sanitario ha permitido abrir y mantener mercados a escala internacional.

Corporación Nacional Forestal, Conaf. Su misión es garantizar a la sociedad el uso sostenible de los ecosistemas forestales y la administración eficiente del Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas del Estado. Sus objetivos son:

- Contribuir al incremento y uso sostenible de los recursos forestales:
- Gestión ambiental.
- Incentivos a la forestación.
- Catastro vegetacional.
- Protección y fomento del bosque nativo.
- Planes de manejo y fiscalización.
- Conservar ecosistemas naturales representativos de la diversidad biológica de Chile:
 - Recuperación de flora y fauna amenazadas.
 - Ecoturismo.
 - Contribuir a mejorar la calidad de vida de la población rural, mediante acciones forestales:
 - Proyecto conservación y manejo sustentable del bosque nativo para pequeños productores.
 - Programa de forestación y de transferencia tecnológica para pequeñas propiedades.
 - Proteger los ecosistemas forestales de la acción de agentes dañinos:
 - Control de incendios forestales.
 - Programa contra la desertificación.
 - Protección sanitaria.
 - Manejo de cuencas hidrográficas.

Comisión Nacional de Riego, CNR. Tiene como misión coordinar la formulación y materialización de la política nacional de riego, para el óptimo aprovechamiento de los recursos hídricos del país, con énfasis en el riego y el drenaje. Está compuesta por un Consejo de Ministros, integrado por los secretarios de Estado de Agricultura, que lo preside, y de Hacienda, Obras Públicas y Mideplan, un secretario ejecutivo, que actúa como mandatario del Consejo y ejecutor de los acuerdos que éste adopte.

Sus principales funciones son: formular la política nacional de riego; planificar, estudiar y evaluar proyectos de riego; supervigilar, coordinar y complementar la acción de los diversos organismos públicos y privados relacionados con el riego; gestionar la asignación de los recursos para obras de riego representando al Estado de Chile en la obtención de créditos externos y fomentar la inversión privada en obras de riego y drenaje.

Comercializadora de Trigo S.A., Cotrisa. Es una empresa del Estado, que tiene por finalidad regular la comercialización del cereal, a través de poderes compradores. Esta es una empresa pública de las pocas que quedan en Chile; como se anotó anteriormente, el trigo es un producto con un importante trasfondo político-social, por lo que Cotrisa nació con el objetivo de regular la comercialización en la época de cosecha, fijando precios de acuerdo con los costos de importación. En términos generales, no ha cumplido su función porque el precio no es el equivalente a los costos de importación, por lo que los agricultores optan por vender directamente a las molinerías.

Dirección de Promoción de Exportaciones, Prochile. Encargada de apoyar el proceso exportador y la internacionalización de las empresas chilenas. Administra el Fondo de Promoción de Exportaciones, por medio del cual se financian las acciones de promoción de los distintos productos de exportación. Una parte de los recursos de este Fondo está destinada exclusivamente para el sector agropecuario.

Corporación de Fomento de la Producción, Corfo. Encargada de impulsar la actividad productiva nacional. Se orienta a la innovación y desarrollo tecnológico, mejoramiento de la gestión empresarial, financiamiento y desarrollo de instrumentos financieros, entre otros. Centra su actividad en la financiación de proyectos de innovación o de desarrollo tecnológico que puedan ser posteriormente ejecutados por empresas privadas. Exige una participación importante del sector privado, pero los fondos públicos no son retornables.

Servicio Nacional de Capacitación y Empleo, Sence. Encargada de impulsar la capacitación ocupacional, tanto en las empresas como en las personas de menores recursos.

Banco del Estado de Chile, Bech. Funciona como banca comercial con orientación a las personas y empresas de menores recursos. En convenio opera líneas de crédito especiales a grupos de interés. Aunque es un banco

estatal, se ha modernizado y está al nivel de la banca privada. No está destinado a ninguna actividad de fomento específica, como lo realizaba a fines de los sesenta, cuando compraba fertilizantes y semillas, y sus políticas eran más intervencionistas. Actualmente, es un banco por medio del cual se pueden obtener líneas de financiamiento, al igual que los bancos comerciales.

Fundación Chile. Institución dedicada a la innovación y transferencia tecnológica, que promueve el desarrollo productivo, cubriendo las áreas agroindustrial, forestal, recursos marinos, calidad, biotecnología, tecnologías en educación, Internet y ecoturismo.

Líneas estratégicas de la política para el sector silvoagropecuario

En Chile, no se ha desarrollado una ley marco como tal, pero sí han existido unos lineamientos de política, que no han cambiado mucho porque han sido bastante focalizados y restrictivos.

La política para la agricultura en Chile descansa sobre tres pilares esenciales:

- El necesario el ajuste a las nuevas condiciones de competitividad, intercambio y consumo de productos originados en la agricultura.
- La heterogeneidad de la estructura social y productiva de la agricultura en Chile.
- La coexistencia de una agricultura tradicional y otra innovadora.

En el marco de esta política, se han establecido unas condiciones de tipo general, necesarias para obtener los resultados trazados. Estas condiciones son:

- Contar con un escenario macroeconómico que favorezca el desarrollo sectorial: tipo de cambio y tasa de interés.
- Disponer de políticas y regulaciones sectoriales que generen un marco de estabilidad para el desarrollo del sector.
- Contar con instrumentos de fomento proactivos, focalizados en las zonas menos favorecidas; esto es, las regiones del centro sur y sur del país, y en los segmentos de pequeños y de medianos propietarios.
- Es indispensable el compromiso activo de los agricultores en orden a mejorar sus prácticas de gestión económica y financiera, incorporar nuevas técnicas productivas y de manejo ambiental, incrementar sus niveles de asociatividad y participar activamente en la gestión de las políticas agrícola y forestal.

La política de Estado para la agricultura, está orientada a consolidar un Ministerio de Agricultura Alimentación y Desarrollo Rural, a partir de tres ele-

mentos: el desarrollo agrícola y rural, el concepto de cadenas agroalimentarias y la modernización en la gestión institucional.

En desarrollo agrícola, busca ampliar su accionar en materias de desarrollo rural, a través de coordinar, promover, catalizar e incluso ejecutar iniciativas en áreas donde su ubicación funcional en la administración del Estado y su inserción territorial le otorga ventajas.

En el tema de las cadenas agroalimentarias, se requiere una reconceptualización del sector silvoagropecuario, de manera de dar cuenta de los vínculos cada vez más estrechos que se establecen entre la agricultura como sector que genera productos primarios, y el eslabón industrial, que procesa y agrega valor a dichos productos. Y en el ámbito de la modernización de la gestión del Ministerio, se han trazado acciones relacionadas con:

- Perfeccionamiento de los dispositivos de programación y control de gestión.
- Capacitación profesional e impulso a la evaluación del desempeño de los funcionarios, y en función de ello, entrega de incentivos y remuneraciones.
- La profundización de la desburocratización, simplificación e informatización de los procedimientos administrativos, para agilizar el proceso de toma de decisiones.
- Entrega de más poder de decisión a las regiones y niveles intermedios, con el fin de incrementar la agilidad y la calidad de esas decisiones.
- Implementación de nuevas y mejores formas de participación de los usuarios.

Así mismo, se estima altamente conveniente hacer más transparentes los procedimientos y estructura de los servicios que transfieren insignes recursos públicos a los usuarios, a través de la creación de consejos directivos, con una integración tanto pública como privada, que fijen la política de asignación de recursos y que supervisen el cumplimiento de la misma y la evaluación de sus resultados.

La política para la agricultura chilena está basada en los siguientes conceptos, que son en sí mismos los objetivos que se persiguen:

Confianza y seguridad para los productores agrícolas

Implementación de un sistema de seguro agrícola. A partir de este año empezó a funcionar el seguro agrícola y se espera contar con una cantidad de usuarios importante. Se está tratando de adaptar a la realidad chilena un sistema existente en Canadá, que es un seguro para catástrofes exclusivamente, que retorna sólo la parte de los costos y no de la utilidad.

Mantenimiento de las bandas de precios. Las bandas de precios son un instrumento muy antiguo y por el momento son inamovibles.

Perfeccionamiento de la Ley de Salvaguardias y agilización del funcionamiento de la Comisión de Distorsiones. La Ley de Salvaguardias y la Comisión de Distorsiones, son los instrumentos que el país definió para protegerse de las distorsiones de los mercados externos. La Comisión investiga los diferentes casos de distorsiones de mercado que se presenten, a partir de lo cual puede sugerir al Estado las medidas o mecanismos por seguir. Este proceso suele ser lento, lo que hace que las medidas correctivas entren en funcionamiento cuando las consecuencias son inminentes en el mercado o cuando ya no son operativas. Actualmente, se está trabajando en formulas para acelerar estos procesos, una de las cuales es que la Comisión aplique tasas preventivas y temporales para el caso específico del sector agroalimentario.

Aplicación de los instrumentos legales vigentes para enfrentar la competencia desleal o la volatilidad de los precios internacionales de los productos agrícolas. Este aspecto hace referencia al eventual desconocimiento de los instrumentos que están vigentes y que pueden ser aplicados a la agricultura.

Creación de un fondo de defensa de los productos chilenos. Este fondo tiene como objetivo el financiamiento y la realización de estudios sobre el funcionamiento de mercados externos, la formación de los precios de productos que son enviados a Chile y la implementación de medidas de corrección de distorsiones.

Implementación de una bolsa de productos silvoagropecuarios. Chile no cuenta con una bolsa de productos agropecuarios. Hubo demoras en la realización de los estudios para su creación, ya se estableció la legislación para su creación, pero esto no ha ocurrido por problemas de carácter administrativo, de impuestos, etc. Sin embargo, es un tema relevante para el sector.

Desarrollo de mercados

Desarrollo de mercados externos

En relación con la ampliación de las posibilidades de comercio exterior, se han puntualizado los siguientes aspectos:

- Creación de una comisión permanente de consultas con el sector privado para incorporar sus puntos de vista en las negociaciones comerciales.
- Apertura de nuevos mercados.
- Revisión y perfeccionamiento de los procesos de inspección asociados al proceso de certificación de productos de exportación.
- Ampliación de las agregadurías agrícolas.

- Elaboración y actualización permanente de un catastro de barreras que enfrentan las exportaciones agrícolas y forestales chilenas en los mercados externos.
- Ampliación y perfeccionamiento de la operación del Fondo de Promoción de Exportaciones Agropecuarias.
- Atracción de inversión extranjera hacia la agricultura. Búsqueda de oportunidades de negocios y venta a inversionistas extranjeros.

Desarrollo de mercados internos

En el mercado interno, las políticas básicamente tienen que ver con la relación entre compradores y vendedores: ajustar las normas a la realidad, pues hay normas obsoletas; crearlas en aquellos casos en que no existen, y buscar mecanismos de interrelación contractual que sean más favorables para las dos partes.

El sector público no tiene ninguna facultad para intervenir en los negocios, de hecho muchas de las normas han surgido por acuerdo entre las partes y son de carácter voluntarias. Desde luego, existe normativa obligatoria, pero la mayor parte proceden de un consenso.

Las acciones en relación con el mercado interno son:

- Perfeccionamiento del funcionamiento de los mercados internos, a través del desarrollo de la actualización y modificación de normas y regulaciones que hagan más transparente las transacciones y eviten distorsiones en los precios percibidos por los agricultores.
- Reforzamiento de los sistemas de fiscalización de estas normas y regulaciones.
- Fomento a la agricultura de contrato.
- Desarrollo y perfeccionamiento de sistemas de información de mercado.
- Creación de un Programa Nacional de Desarrollo de Internet en el Sector Silvoagropecuario.

Mejoramiento de la productividad de los recursos naturales

El objetivo principal de estas acciones es rescatar las áreas degradadas para que continúen siendo productivas. Los programas de financiamiento de estas áreas están destinados al problema en sí, es decir, que se favorece la recuperación del suelo en sí misma y no desarrollos productivos posteriores.

Las acciones en esta área están orientadas a:

- Mantener el Programa para la Recuperación de Suelos Degradados (US\$50 millones/año).

- Mantener la inversión de la Ley de Fomento al Riego (US\$55 millones/año), e implementar el Programa de Grandes y Medianas Obras de Riego del MOP, para dotar a las principales regiones agrícolas del país de una infraestructura de riego que permita enfrentar los periodos de sequía. Este Programa deberá contemplar financiamientos públicos y privados (sistemas de concesiones).
- Fomento de plantaciones forestales: mantener la inversión (US\$10 millones/año) e implementar un sistema de securitización forestal que facilite este propósito.
- Mejoramiento del patrimonio fito y zoonosanitario.
- Valorización económica y protección de los recursos genéticos.

Desarrollo de la competitividad

Innovación e investigación

La política para el sector agropecuario en Chile, busca orientar las acciones de investigación e innovación hacia las necesidades reales de los agricultores y no enfocadas, como se ha venido realizando hacia temas de interés de los investigadores. De manera que el accionar de las entidades involucradas esté más directamente relacionado con la realidad productiva del país, lo que implica vincular otros actores diferentes al sector público, para identificar las demandas de investigaciones específicas y hacer más ágiles los procesos y su coordinación. Las acciones se han focalizado en:

- El mantenimiento y perfeccionamiento del FIA.
- El potenciamiento y la readecuación del Inia.
- El relanzamiento de los GTT (grupos de transferencia tecnológica). Este es un tema muy importante de éxito en la década de los ochenta. El Instituto Nacional de Investigaciones Agropecuarias ayudaba a conformar grupos de agricultores de un perfil similar, con el fin de realizar un intercambio de experiencias tecnológicas. Los resultados fueron positivos por cuanto hubo un intercambio de información entre los agricultores.
- Un incremento de los fondos de los instrumentos de Corfo, orientados a la innovación tecnológica, así como la creación de un Fondo de Capital de Riesgo dirigido a fomentar la innovación tecnológica; complementariamente, debe evaluarse la posibilidad de incorporar un incentivo tributario a la innovación tecnológica.
- El desarrollo de líneas de investigación en sanidad animal y vegetal, así como en higiene e inocuidad de alimentos.

Fomento productivo

En materia de fomento productivo se resalta la importancia del fortalecimiento de las instituciones del sector a partir de una mayor participación privada en los

consejos de estas instituciones, con el fin de mejorar la gestión en términos de la demanda de los usuarios y traspasar responsabilidades a los mismos productores y actores privados.

Las acciones centrales en esta área son:

- El reforzamiento del papel del Indap en su rol de apoyo a la pequeña agricultura.
- El reforzamiento del rol de Corfo, el Banco del Estado, Bech, y del Sence en el sector agrícola.
- Ampliación del número de centros de gestión, Cege.
- Adopción de medidas e incentivos económicos que promuevan la tributación por renta efectiva. En Chile, la tributación del sector agropecuario se ha hecho por renta presunta. Si se tributara por renta efectiva, se podría acceder a mayores beneficios que existen sobre rebajas de impuestos. Es una medida de doble vía, pues se busca, por un lado, reducir los niveles de evasión de impuestos y, por el otro, favorecer a los contribuyentes con deducciones de impuestos.
- Ampliación de los programas de capacitación técnica impulsados por el Sence.
- Reforzamiento de la Comisión Nacional de Riego, CNR.

Fomento a la asociatividad

La asociatividad es un elemento clave dentro de la política silvoagropecuaria chilena. El acceso a diferentes programas del sector exige que los productores se asocien, y en esta vía se han definido acciones concretas para promover su organización:

- La integración de las organizaciones por rubros productivos y el desarrollo de mecanismos de financiamiento que promuevan la cotización obligatoria de los afiliados.
- La creación de un fondo para reforzar la capacidad técnica de gremios y organizaciones.
- El impulso a las comisiones nacionales de rubros, en las que participen representantes oficiales de cada eslabón de la cadena agroalimentaria y que favorezcan el consenso en las políticas.

Agricultura ambientalmente sostenible y de calidad

Programa de agricultura limpia (orgánica, transgénica, integrada).
Se está trabajando en generar las capacidades para que el país pueda desarrollar un tipo de agricultura ambientalmente sustentable, en términos de cambiar una agricultura tradicionalmente sucia por una limpia. Es impor-

tante recalcar que ya existen organizaciones del sector privado que están trabajando sobre el tema de la agricultura orgánica.

Las acciones se han concretado en los siguientes puntos:

- Sistemas de etiquetado y certificación operado por el Estado o por privados (bajo la tutela de un organismo público).
- FAT ambientales: cofinanciamiento (privado y público) para la contratación de un consultor especializado que elabore un plan de gestión ambiental de la empresa.
- Fondo para el desarrollo de la agricultura orgánica en periodo de transición.
- Diseño de una política nacional sobre plaguicidas, que integre y armonice las diferentes competencias que hoy están distribuidas en diferentes organismos públicos.
- Difusión y promoción de una imagen país.
- Capacitación: generar capacidad técnica nacional para contar con consultores para los FAT ambientales y para los sistemas de certificación e incrementar los dirigidos a los agricultores.
- Para la ejecución del programa se requerirá la formación de una Comisión de Agricultura Limpia, presidida por el ministro de Agricultura, y que incluya como integrantes a cada uno de los directores de servicios del Ministerio de Agricultura y a representantes de los productores.

Programa de agricultura de calidad. El tema de la calidad se ha venido impulsando recientemente, al igual que conceptos como el de trasabilidad de los productos agropecuarios. En esta vía las acciones se han centrado en:

- Programa de Buenas Prácticas Productivas.
- Diseño de un sistema regulatorio que promueva los productos protegidos con denominaciones de origen.
- Consolidación de un Programa Nacional de Control de Residuos.
- Consolidación del Sistema de Planteles Animales Bajo Control Oficial.
- Implementación de Sistemas de Aseguramiento de Calidad Higiénico Sanitaria (HCCP).
- Mantenimiento y consolidación del Fondo de Mejoramiento del Patrimonio Sanitario.

Desarrollo forestal

Dentro del desarrollo forestal es necesario generar un consenso hacia una política forestal. Actualmente, el Ministerio busca integrar las áreas agrí-

cola, pecuaria y forestal, para determinar unos lineamientos entorno a cada una de ellas y, específicamente en materia forestal, generar y fortalecer una institucionalidad que sea eficiente en la adopción de las acciones concretas, y que se refieren a:

- Desarrollo de sistemas de certificación de sistemas de manejo forestal sustentable.
- Fortalecimiento de los sistemas de vigilancia sanitaria.
- Mejoramiento de la comercialización de los productos.
- Desarrollo de programas e instrumentos de fomento para integrar y valorizar económicamente las funciones no madereras de los bosques.
- Protección de los ecosistemas forestales.
- Fomento al desarrollo de áreas silvestres protegidas privadas y desarrollo del Sistema Nacional de Areas Silvestres Protegidas del Estado.
- Aplicación de una estrategia de fiscalización destinada a proteger la diversidad biológica, los suelos y las aguas.

Un nuevo mundo rural

Esta línea de política tiene como objetivo la implementación de iniciativas dirigidas a combatir la pobreza rural, campo en el cual el Ministerio de Agricultura juega un rol activo de coordinación y coejecución. Es necesaria la colaboración de otros sectores en la gestión de las acciones específicas de desarrollo rural, que escapan al ámbito que es propio del Ministerio. Las acciones concretas en esta área se relacionan con:

- Diseño de una política de ordenamiento del territorio en medio rural, que permita un desarrollo integrado y armónico de las actividades productivas y un crecimiento demográfico equilibrado.
- Titulación de predios y mejoramiento de la infraestructura rural (camino, puentes, electrificación, telefonía, servicios, vivienda, etc.), a través de la realización de inversiones bajo un enfoque integrado y participativo, e insertas en la política de ordenamiento territorial.
- Diversificación de la base productiva y promoción de actividades económicas no agrícolas, a través de exenciones tributarias, simplificación de trámites para iniciar actividades comerciales, y otros mecanismos para incentivar la instalación en el medio rural de industrias y empresas de servicios, potenciando y conduciendo procesos de movilidad laboral intrasectorial.
- Creación de un Programa de Turismo Rural y Agroturismo (con énfasis en la zona sur y en la pequeña y mediana propiedad), en el cual se combinen esquemas concursables de asignación de recursos e iniciativas globales de promoción.

- Implementación del Estatuto del Trabajador Temporal, que permita a los trabajadores negociar sus salarios y condiciones de trabajo, así como enfrentar sus problemas de previsión y atención de su salud.
- Entrega de becas para alumnos rurales de familias de bajos recursos (enseñanza básica, media, técnica y universitaria). Complementariamente, se buscará disminuir la deserción escolar de los jóvenes rurales; entre otras materias, se mejorarán para este efecto las condiciones de los internados rurales, y en el caso específico de la hortofruticultura, se buscará compatibilizar el calendario escolar con los periodos de cosecha. Todas estas iniciativas se coordinarán con el Ministerio de Educación.
- Fomento del deporte rural, a través de organismos tales como Digeder y Anfur, y de una utilización óptima de la infraestructura escolar.
- Implementación de programas de fomento de la cultura rural (juegos campesinos, cuento, poesía, pintura, otros), en colaboración con el Ministerio de Educación.

Instrumentos para el desarrollo silvoagropecuario

Mejoramiento del riego

Bonificación al riego (Ley 18.450)

Objetivo: Incrementar área regada, mejorar la eficiencia del riego y habilitar suelos mal drenados.

Características: Bonifica hasta 75% del costo total de construcción y reparación de obras. Se pueden presentar proyectos individuales con tope de 12.000 UF⁵ y comunitarios con tope de 24.000 UF. Se accede a través de concurso público.

Usuarios: Personas naturales y jurídicas, organizaciones de usuarios definidas en el Código de Aguas.

Responsabilidad institucional: Comisión Nacional de Riego.

Estudios integrales de riego

Objetivo: Desarrollar estudios de factibilidad para incorporar nuevos terrenos de regadío y mejorar la superficie regada en áreas de interés nacional.

Características: Estudios de cuenca que comprenden el análisis topográfico de suelos, agroclimáticos, hidrológicos, infraestructura de riego, recursos humanos, factibilidad técnica económica, así como de impacto ambiental. Los usuarios interesados pueden solicitarle a la Comisión Nacional de Riego que realice un estudio que les permita definir el tipo de obra que sería necesario construir. La Comisión hace el estudio sin costo para el usuario en la medida de la disponibilidad de sus recursos.

⁵ Unidad de Fomento (UF) es una medida que en su cálculo absorbe la inflación; por lo tanto, es equivalente en cualquier momento en el tiempo. Una UF equivale a 15.700 pesos chilenos.

Usuarios: Agricultores del área de influencia del estudio.

Responsabilidad institucional: Comisión Nacional de Riego.

Financiamiento de proyectos de riego para pequeños agricultores, por Ley 18.450

Objetivo: Lograr que los usuarios accedan al subsidio de la Ley 18.450. Prefinanciar el costo de construcción de obras de riego y drenaje seleccionadas para la bonificación de la Ley 18.450.

Características: Subsidio de hasta 100% del estudio técnico para la postulación de un proyecto al concurso de la Ley de Riego. Financiamiento del monto de la bonificación (crédito de enlace) sin intereses con vencimiento a la entrega del bono. Financiamiento del monto de aporte de los usuarios (hasta 25% del costo del proyecto) si estos no cuentan con recursos propios.

Usuarios: Agricultores perfil de usuarios de Indap: con superficie menor a 12 hectáreas de riego básico, activos no superiores a 3.500 UF, ingreso proveniente de la explotación agropecuaria y que trabaje directamente la tierra.

Responsabilidad institucional: Instituto de Desarrollo Agropecuario.

Pequeñas obras asociativas de riego

Objetivo: Financiar estudios y obras de riego y drenaje, intraprediales o extraprediales, de mediana complejidad y de demanda grupal.

Características: Subsidio máximo de 150 UF por usuario y un máximo de 2.000 UF por proyecto (estudio e inversión incluidos). Aporte de los usuarios de 25% del costo como mínimo.

Usuarios: Grupos de agricultores perfil de usuarios de Indap: con superficie menor a 12 hectáreas de riego básico, activos no superiores a 3.500 UF, ingreso proveniente de la explotación agropecuaria y que trabaje directamente la tierra.

Responsabilidad institucional: Instituto de Desarrollo Agropecuario.

Bono de riego campesino

Objetivo: Financiar pequeñas obras de riego y drenaje intra y extraprediales, de baja complejidad destinadas a captar recursos hídricos, incorporar nuevas áreas o mejorar, ampliar o habilitar sistemas de riego y drenaje existentes.

Características: Subsidio máximo de 100 UF por obra y de 100 UF por usuario. El subsidio tiene un máximo de 75% del valor de la obra.

Usuarios: Agricultores o grupos de agricultores perfil de usuarios de Indap. No haber sido beneficiados con otros proyectos en dos años.

Responsabilidad institucional: Instituto de Desarrollo Agropecuario.

Recuperación de suelos degradados

Recuperación de suelos degradados

Objetivo: Promover y fomentar la recuperación y conservación de los suelos de uso agropecuario, particularmente aquellos afectados por extrema acidificación, fuerte empobrecimiento de fósforo y suelos frágiles.

Características: Financia la fertilización fosfatada, enmiendas calcáreas, establecimiento y regeneración de praderas, conservación y rehabilitación de suelos, mediante una bonificación hasta de 50% de costos netos para praderas y enmiendas, y hasta 80% en fertilización y conservación. Máximo por bonificación 160 UTM.

Usuarios: Agricultores perfil de usuarios de Indap. Otros por concurso a través del SAG.

Responsabilidad institucional: Instituto de Desarrollo Agropecuario, Servicio Agrícola y Ganadero.

Desarrollo forestal

Programa de Fomento Forestal (Decreto Ley 701)

Objetivo: Incentivar a la forestación por parte de los pequeños propietarios y la recuperación de suelos degradados, frágiles y en proceso de erosión.

Características: Bonifica por forestación, establecimiento de cortinas cortavientos y protección de suelos degradados, en montos entre 75 y 90% del costo de la plantación, según tipo de proyecto.

Usuarios: Pequeños productores o comunidades agrícolas indígenas cuya superficie no exceda de 12 hectáreas de riego básico referido a su equivalencia por zona.

Responsabilidad institucional: Corporación Nacional Forestal.

Crédito de enlace para forestación campesina

Objetivo: Proveer el financiamiento para realizar las plantaciones forestales mientras se obtiene la bonificación de la Ley de Fomento Forestal.

Características: Crédito de hasta dos años plazo para el establecimiento de la plantación, por un monto de hasta 90% del 75% del subsidio. El subsidio se hace efectivo una vez realizada la plantación y comprobado el prendimiento por parte de Conaf.

Usuarios: Organizaciones conformadas por pequeños productores. Pequeños productores Indap.

Responsabilidad institucional: Instituto de Desarrollo Agropecuario.

Capacitación

Programa de capacitación en empresas por franquicia tributaria

Objetivo: Incrementar la competitividad de las empresas a través del mejoramiento de la competencia laboral de los trabajadores, por medio de la capacitación.

Características: Permite descontar de impuestos el valor de los cursos de capacitación de los trabajadores hasta 1% del total de la planilla anual de remuneraciones de la empresa. El monto mínimo anual a descontar es de 13 UTM. Los cursos deben ser aprobados por el Sence.

Usuarios: Empresas que tributen en primera categoría.

Responsabilidad institucional: Servicio Nacional de Capacitación y Empleo, Sence.

Capacitación para pequeños productores agrícolas

Objetivo: Entregar a los pequeños productores agrícolas competencias, conocimientos y habilidades en el ámbito de la gestión empresarial del predio.

Características: Cursos propuestos por organismos capacitadores dentro de las temáticas de gestión de recursos y administración pertinentes para los pequeños productores agrícolas. Los cursos deben ser de entre 30 y 40 horas. Para los usuarios es gratuito y se subsidia la movilización y un seguro de accidentes personales.

Usuarios: Pequeños productores que clasifican en el perfil de Indap y preferentemente usuarios de esta institución (por clasificación).

Capacitación para la micro y pequeña empresa, MyPE

Objetivo: Posibilitar la capacitación de los trabajadores, administradores o propietarios de pequeñas unidades productivas.

Características: Subsidio directo hasta por 26 UTM anuales a través de cursos otorgados por organismos técnicos de capacitación autorizados por el Sence.

Usuarios: Empresas con ventas anuales inferiores a 13.000 UTM y que no hayan incurrido en infracciones tributarias o laborales en 18 meses.

Responsabilidad institucional: Para pequeños productores agrícolas a través de Indap, quien tiene convenio con el Sence.

Fomento a la innovación tecnológica y mejoramiento de la gestión

Financiamiento de proyectos de innovación

Objetivo: Impulsar proyectos que favorezcan la transformación productiva en las áreas agrícola, pecuaria, forestal, agroforestal y dulceacuícola.

Características: Por llamado a concurso, ventanilla abierta y licitaciones en áreas de interés para el desarrollo. Financia hasta 70% del costo total del proyecto, con un aporte de la contraparte real mínimo de 30%. Tope de \$25.000.000 promedio anual por año.

Usuarios: Agentes privados y públicos, agrupaciones de productores, empresas institutos de investigación, universidades, personas naturales o jurídicas que desarrollen su acción en forma individual o colectiva.

Responsabilidad institucional: Fundación para la Innovación Agraria.

Programa de giras tecnológicas

Objetivo: Estimular y fortalecer el aprovechamiento, por parte del sector productivo, del conocimiento tecnológico disponible en agricultura, mediante la captación de tecnologías innovadoras desarrolladas en Chile y en el extranjero.

Características: Por propuesta de grupos multidisciplinarios de entre 5 y 15 personas, financia hasta 70% del costo total de la iniciativa, con un aporte de la contraparte real mínimo de 30%. Tope de \$25.000.000. La propuesta debe tener como máximo 20 días.

Usuarios: Agrupaciones de productores, empresas, organizaciones, institutos de investigación, universidades o entidades del Ministerio de Agricultura. Responsabilidad institucional: Fundación para la Innovación Agraria.

Programa contratación de consultores

Objetivo: Estimular y fortalecer el aprovechamiento, por parte del sector productivo, del conocimiento tecnológico disponible en agricultura, mediante la captación de tecnologías innovadoras desarrolladas en Chile y en el extranjero.

Características: Contratación de consultores expertos en tecnologías productivas o en gestión empresarial hasta 70% del costo total de la iniciativa, con un aporte de la contraparte real mínimo de 30%. Tope de \$5.000.000. La propuesta debe tener como máximo 45 días.

Usuarios: Agrupaciones de productores, empresas, organizaciones, institutos de investigación, universidades o entidades del Ministerio de Agricultura.

Responsabilidad institucional: Fundación para la Innovación Agraria.

Servicio de Asesoría Localizada, SAL

Objetivo: Apoyar a los pequeños productores en la identificación de oportunidades de negocios agrícolas que pueden ser emprendidos en forma asociativa.

Características: Aporte máximo de 12 UF anuales por agricultor en gastos por asesorías en: estructuración de la demanda tecnológica, desarrollo de

organizaciones, producción primaria y gestión predial. Aporte propio de mínimo 7% del costo total del programa (máximo 2 años).

Usuarios: Grupos de agricultores u organizaciones de al menos 20 pequeños productores del perfil de usuarios de Indap.

Responsabilidad institucional: Instituto de Desarrollo Agropecuario.

Servicio de Asesoría a Proyectos, SAP

Objetivo: Incrementar y mejorar las capacidades técnicas productivas y de gestión empresarial de los pequeños productores.

Características: Aporte máximo de 18 UF anuales por agricultor en gastos de asesorías técnicas a proyectos solicitados en forma asociativa y de manera explícita. Aporte propio de 10 a 30% de los costos totales. El servicio tiene una duración máxima de 5 años.

Usuarios: Grupos de agricultores u organizaciones de pequeños productores del perfil de usuarios de Indap.

Responsabilidad institucional: Instituto de Desarrollo Agropecuario.

Servicio de Asesoría Especializada, SAE

Objetivo: Apoyar la solución de problemas tecnológicos específicos que se presentan en los negocios asociativos operados por organizaciones de pequeños productores.

Características: Subsidio que permite definir el problema y otorgue la asesoría requerida de acuerdo con lo solicitado. Las organizaciones deben aportar entre 25 y 35% del costo total.

Usuarios: Grupos de agricultores u organizaciones de pequeños productores del perfil de usuarios de Indap.

Responsabilidad institucional: Instituto de Desarrollo Agropecuario.

Fondo de Desarrollo Empresarial, Fodem

Objetivo: Fortalecer a las organizaciones campesinas mediante un fondo que las apoye en la realización del diseño e implementación de su plan estratégico, fortalezca sus capacidades de gestión empresarial y las ayude a aprovechar las oportunidades de negocios.

Características: Financia la elaboración de planes de desarrollo, acciones de apoyo al desarrollo, apoyo especializado en comercialización y en financiamiento, y apoyo a la incorporación de nuevos mercados. Aporte de hasta 95% de lo requerido, con tope en 1.000 UF.

Usuarios: Empresas u organizaciones campesinas que desarrollen negocios asociativos.

Responsabilidad institucional: Instituto de Desarrollo Agropecuario.

Fondo de Fomento a la Asociatividad Campesina, Fondac

Objetivo: Promover y fortalecer la asociatividad campesina en los ámbitos local, regional y nacional de la agricultura familiar campesina.

Características: Financia acciones en capacitación, participación, creación y formalización de organizaciones, formación de liderazgos y apoyo de especialistas. Indap aporta el financiamiento del costo de las acciones, y los usuarios, sus capacidades humanas y operativas.

Usuarios: Agrupaciones u organizaciones campesinas compuestas mayoritariamente por productores que cumplan con los requisitos para ser usuarios de Indap.

Responsabilidad institucional: Instituto de Desarrollo Agropecuario.

Bono de Articulación Financiera, BAF

Objetivo: Facilitar el acceso de los pequeños productores agrícolas a fuentes alternativas de financiamiento en el mercado financiero.

Características: Subsidia parte de los costos de transacción en que incurren las instituciones financieras al otorgar créditos a pequeños productores. Subsidia una porción de los costos de formalización que deben solventar los agricultores al acceder al crédito. Funciona con instituciones financieras en convenio con Indap.

Usuarios: Pequeños productores que cumplan los requisitos para ser usuarios de Indap.

Responsabilidad institucional: Instituto de Desarrollo Agropecuario

Fondo de Garantía para el Pequeño Empresario, Fogape

Objetivo: Constituido para garantizar hasta 80% de los préstamos que otorgan el Indap y las instituciones financieras a los pequeños empresarios.

Características: Para personas naturales o jurídicas garantiza créditos hasta 3.000 UF. Para organizaciones de pequeños empresarios garantiza créditos hasta 24.000 UF. Condiciones y elegibilidad de acuerdo con lo dispuesto en el Decreto Ley N° 3.472 y sus modificaciones.

Usuarios: Pequeños productores y organizaciones que cumplan los requisitos para ser usuarios de Indap, con ventas netas anuales que no excedan de 14.000 UF.

Responsabilidad institucional: Banco del Estado. El Instituto de Desarrollo Agropecuario gestiona la garantía con el organismo administrador.

Crédito a organizaciones de corto y largo plazos

Objetivo: Financiar necesidades de corto plazo, de capital de operación, para acopio, selección, procesamiento y comercialización de productos agropecuarios y planes de explotación anual de predios agrícolas.

En su modalidad de largo plazo, financiar inversiones silvoagropecuarias, proyectos agroindustriales y de comercialización, compra de maquinaria o equipos, animales de trabajo, etc.

Características: Sin límites, según las necesidades del proyecto.

Usuarios: Organizaciones conformadas mayoritariamente por pequeños productores, legalmente constituidas y vigentes, y con facultad para contraer compromisos financieros.

Responsabilidad institucional: Instituto de Desarrollo Agropecuario.

Crédito individual de corto y largo plazos

Objetivo: Financiar necesidades de corto plazo relacionadas con capital de operación de la explotación agrícola. En su modalidad de largo plazo, financia inversiones silvoagropecuarias, compra de maquinaria o equipos, animales de trabajo, etc.

Características: Para préstamos de corto plazo, hasta 250 UF; para créditos de largo plazo, hasta 600 UF.

Usuarios: Pequeños productores Indap.

Responsabilidad institucional: Instituto de Desarrollo Agropecuario.

Programa de Desarrollo y Fomento de la Ganadería, Bogán

Objetivo: Contribuir al fomento de la competitividad de las ganaderías bovina, caprina u ovina, apoyando la superación de factores ligados a la administración y gestión comercial de la empresa asociativa e individual.

Características: Asignación por concurso con montos de aportes variables cada año. Se bonifica hasta 50% de la inversión. Infraestructura y equipamiento con tope de 1.000 UF en total y 50 UF por socio en empresas asociativas; tope de 70 UF para postulaciones individuales.

Mejoramiento de masa ganadera con tope de 1.800 UF en total y 60 UF por socio de empresa asociativa; tope de 30 UF para postulaciones individuales.

Usuarios: Empresas asociativas conformadas por pequeños productores y legalmente constituidas. Pequeños productores Indap.

Responsabilidad institucional: Instituto de Desarrollo Agropecuario.

Financiamiento para Proyectos de Innovación Tecnológica, Fontec

Objetivo: Apoyar la innovación tecnológica de las empresas, ya sea en desarrollo de tecnologías de productos, procesos o servicios.

Características: Financiamiento sobre la base de ventanilla abierta con una subvención de hasta 50% del costo total de las iniciativas.

Usuarios: Empresas productoras de bienes o servicios que acrediten capacidad técnica, administrativa y financiera tanto para ejecutar como para materializar el proyecto, que no tengan deudas morosas y que puedan entregar garantías de ejecución del aporte Fontec.

Responsabilidad institucional: Corporación de Fomento de la Producción, Corfo.

Proyectos Asociativos de Fomento, Profos

Objetivo: Contribuir a mejorar la competitividad de un grupo de empresas dispuestas a comprometerse en un proyecto compartido, que les permita resolver problemas de gestión y comercialización que, por su naturaleza o magnitud, puedan abordarse mejor en forma conjunta.

Características: Etapa de preparación (diagnóstico y plan de trabajo), hasta un año, financia hasta 80% con tope de 800 UF por grupo y 80 UF por empresa. Empresas aportan 20 UF a todo evento. Etapa de Profo (gastos operativos e inversión), hasta 4 años, financia 70% del costo total el primer año y disminuye 10% por año. El aporte anual máximo es de 2.700 UF y 360 UF por empresa.

Usuarios: Grupos de al menos 5 empresas de rubros similares o complementarios con ventas anuales individuales entre 2.400 y 100.000 UF.

Responsabilidad institucional: Corporación de Fomento de la Producción, Corfo.

Fondo de Asistencia Técnica, FAT

Objetivo: Permitir que las empresas tengan acceso a técnicas modernas de gestión, mediante la contratación de consultorías especializadas por parte de pequeñas y medianas empresas, en áreas de procesos productivos, comercialización, planificación estratégica, *marketing*, etc.

Características: FAT individual; para el diagnóstico aporta 12 UF y 3 UF la empresa. Para asistencia técnica hasta 50%, con tope total de 450 UF y 150 UF por año. FAT colectivo; para evaluación de pertinencia aporta 30 UF y 10 UF el grupo de empresarios. Para la asistencia técnica hasta 50% del total, con un máximo de 100 UF por empresa al año.

Usuarios: Empresas individuales o grupos de al menos 3 empresas de rubros similares o complementarios con ventas anuales individuales entre 2.400 y 100.000 UF.

Responsabilidad institucional: Corporación de Fomento de la Producción, Corfo.

Programa de Desarrollo de Proveedores, PDP

Objetivo: Aumentar la competitividad de cadenas productivas y facilitar el establecimiento de relaciones de subcontratación entre una gran empresa demandante y sus proveedores de menor tamaño.

Características: En la etapa de diagnóstico hasta 60% del costo total, con tope en 400 UF. En la etapa de ejecución, hasta 60% del costo total del primer año y hasta 50% de los costos del segundo, tercer y cuarto años, con máximo de 3.000 UF anuales y 9.000 UF para todo el programa.

Usuarios: Empresas demandantes, productivas o de servicios con ventas anuales superiores a 100.000 UF y proveedoras, productivas o de servicios con ventas anuales entre 2.400 y 100.000 UF.

Responsabilidad institucional: Corporación de Fomento de la Producción, Corfo.

Centro de Gestión Empresarial, Cege

Objetivo: Implementar instancias especializadas en la prestación de asesorías de carácter económico a las organizaciones y productores agrícolas que se constituyen en sus usuarios, con el fin de ayudarlas a obtener mayor efectividad y competitividad en sus negocios.

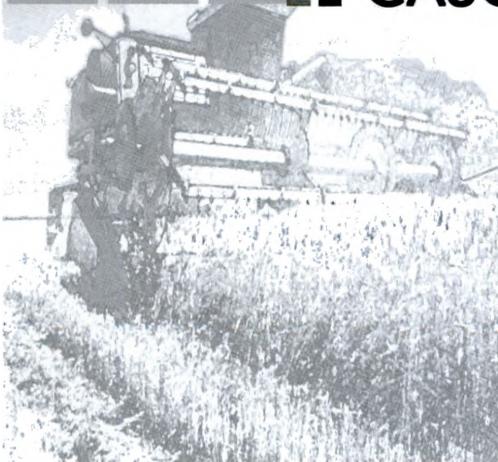
Características: Los Cege prestan a sus socios diversos servicios de información y asesorías técnico-económicas. Las organizaciones usuarias planifican y operan las acciones y asesorías del Cege. Se conviene proyecto a 5 años con apoyo técnico y financiero en decrecimiento y con evaluación de avance anual.

Usuarios: Organizaciones de productores que desarrollen negocios, que compartan una zona geográfica y que presenten mayor nivel de especialización en cuanto a rubros productivos y mercados desarrollados en forma asociativa.

Responsabilidad institucional: Instituto de Desarrollo Agropecuario.

III

**LA POLITICA AGRICOLA
COMUN DE LA UNION
EUROPEA Y LAS POLITICAS
NACIONALES.
EL CASO DE ESPAÑA**



*JOSE MARIA GARCIA ALVAREZ-COQUE
Universidad Politécnica de Valencia*

III

LA POLÍTICA AGRÍCOLA COMUN DE LA UNIÓN EUROPEA Y LAS POLÍTICAS NACIONALES. EL CASO DE ESPAÑA

JOSE MARIA GARCIA ALVAREZ-COQUE
Universidad Politécnica de Valencia

El objetivo de esta presentación es darles a conocer las principales líneas directrices de la Política Común Europea y cómo se articulan con las políticas en el ámbito nacional. Voy a intentar hacerles una interpretación política de lo que ha sido el proceso europeo, destacando que lo interesante de la Política Común es entender su racionalidad económica y, principalmente, su racionalidad política. Antes que nada y recogiendo la sugerencia de los coordinadores de este evento, realizaré una breve referencia a algunos datos de la agricultura de la Unión Europea, UE, lo cual permitirá caracterizarla de una manera general.

LA AGRICULTURA EN LA UE, ALGUNOS DATOS BASICOS

La UE cuenta con 7 millones de explotaciones agrarias, dentro de las cuales existen unidades que se podrían denominar latifundios (más de 1.000 hectáreas), situadas especialmente en regiones como el sur de España, sur de Italia, este de Alemania, en algunas regiones francesas y, sobre todo, en el Reino Unido. Por otro lado, se tiene un conjunto de pequeñas explotaciones familiares, con un tamaño que no sobrepasa las 20 hectáreas. Este es un primer rasgo que diferencia a la agricultura europea de lo que pueden ser otras agriculturas de los países industrializados como la de Australia o Estados Unidos, donde el tamaño medio de las explotaciones está alrededor de las 190 hectáreas, es decir, 10 veces más que el tamaño medio de las explotaciones en la UE.

Entre los 15 países que conforman la UE existen 135 millones de hectáreas cultivadas, pero sólo 3% de la población activa trabaja en el campo, con una gran diferencia entre países: en Bélgica y el Reino Unido la participación de la población activa empleada en áreas rurales apenas sobrepasa 1%, en tanto existen países como Grecia y Portugal en los que la participación de esta población, supera 10%.

Este panorama ha estado cambiando considerablemente porque en general la tasa de participación de la población que trabaja en el campo ha ido decreciendo rápidamente con relación a la población activa total. Hace 10 años, la tasa de participación de la población empleada en el área rural era de 5%; en países como Irlanda, 20% de la población activa trabajaba en el campo, pero ahora escasamente representa 8%. En otras palabras, ha existido durante los últimos años una fuerte reconversión en el sector agrícola europeo.

Si se habla de sistema agroalimentario, la situación es diferente, pues este sí agrupa buena parte de la mano de obra. En muchas regiones de Europa, casi 15% de la población activa trabaja en actividades que están de algún modo relacionadas con el sector agrícola primario, como las de la industria agroalimentaria, los servicios y otras actividades rurales que no tienen que ver necesariamente con la producción primaria, pero que se desarrollan en el medio rural, como la artesanía, el turismo rural y actividades recreativas y de conservación de la naturaleza.

Se estima que 31% de la población trabaja o vive en zonas rurales. Estamos hablando de 75% de la superficie total de la UE, caracterizada como zonas rurales, lo que indica no sólo una importancia en términos cuantitativos, sino una proximidad del medio rural con el urbano, aspecto que no se presenta en otras regiones del mundo. En Europa, el medio rural casi se entremezcla con el urbano y en muchas regiones son sistemas completamente entrelazados, lo cual quiere decir que la percepción de la importancia del sector rural en el ciudadano promedio europeo es destacada.

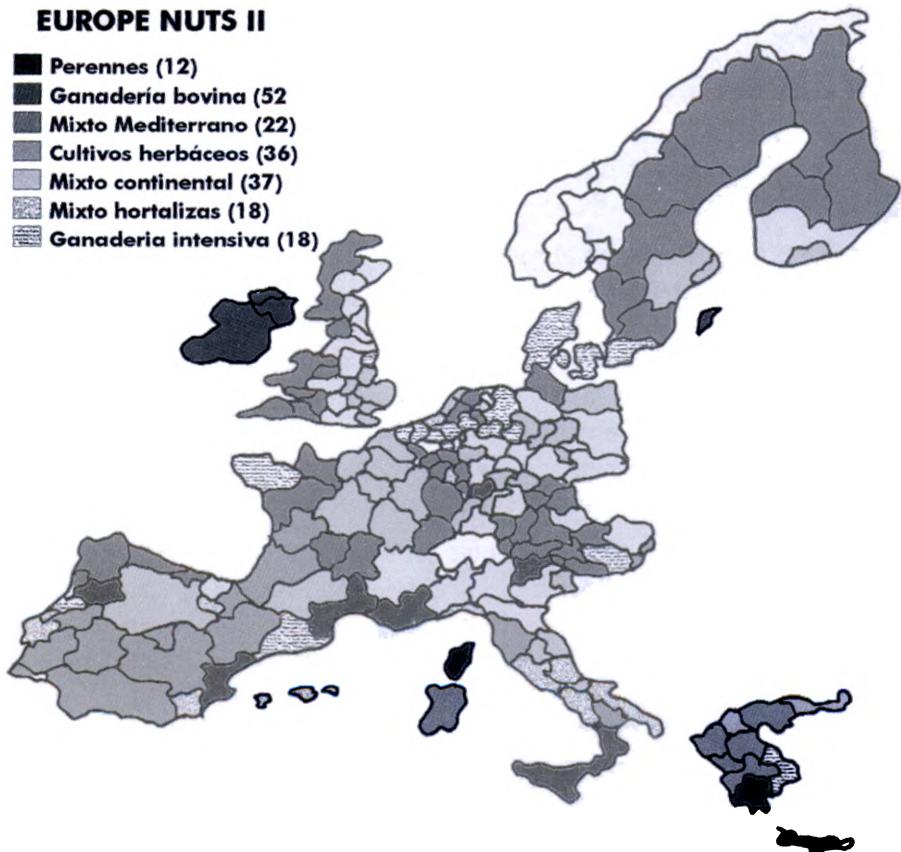
En la UE hay una gran diversidad productiva agraria, como se observa en el Gráfico 41, en el cual se destacan unas 200 regiones que conforman los 15 países miembros, agrupadas por las especializaciones productivas existentes y potenciales. A partir de un análisis de tipo cluster, en el que se han calculado y analizado algunos indicadores relevantes como la importancia en el valor de la producción final y en el valor agregado.

En el sur de Europa, la mayoría de zonas están siendo orientadas a la producción de cultivos perennes; se presentan otras zonas con piso mediterráneo, donde se entremezclan los cereales, hortalizas, viñedos y perennes; en las regiones del norte la ganadería bovina es muy importante; se presentan otras áreas en países como Reino Unido, buena parte de Alemania y norte de Italia, donde se combina la ganadería con la producción de cereales, y, finalmente, existen las grandes zonas productoras de cereal, como el norte de Francia, una parte del Reino Unido, algunas zonas del este de Alemania, y en España se destacan Castilla y León como una gran zona cerealera.

Gráfico 41.

EUROPE NUTS II

- Perennes (12)
- Ganadería bovina (52)
- Mixto Mediterráneo (22)
- Cultivos herbáceos (36)
- Mixto continental (37)
- Mixto hortalizas (18)
- Ganadería intensiva (18)



Fuente Base CAPRI

Esta heterogeneidad productiva indica, de igual manera, una heterogeneidad de intereses, por lo que no se puede ver a la UE como un bloque homogéneo, sino que cada zona defiende sus propios intereses relacionados con sus especializaciones productivas. Así mismo, esto se refleja en la equidad de la distribución de los beneficios de la Política Agrícola Común, PAC, entre regiones, porque han habido algunas muy especializadas en productos protegidos como la ganadería bovina y los cereales, y otras especializadas en productos no protegidos como las frutas, hortalizas y los cultivos del área mediterránea, lo que ha generado una disparidad entre el norte y el sur de Europa.

También se presenta disparidad en temas de estructura, no solo en cuanto a orientaciones productivas. Existe un norte de Europa en donde, como se ha visto, hay grandes explotaciones y prevalece el modelo de agricultura fami-

liar (una familia vive exclusivamente de la agricultura), en tanto que el sur es mucho más heterogéneo. Así, en países como Italia y el sur de España, existe una agricultura minifundista con un modelo estructural de explotación de tiempo parcial, en el que se combinan los ingresos percibidos por la explotación agrícola con otros ingresos provenientes de actividades complementarias.

POLITICA AGRICOLA COMUN, PAC

Definir la PAC es una tarea muy difícil, por cuanto posee una racionalidad política más que económica. En este sentido, trataré de destacar algunos rasgos importantes. En primer lugar, la PAC es una política que difícilmente “se explica”, más bien “se negocia”. La PAC es la principal política de gasto de la UE que para el año 2000 ascendió a 41.000 millones de euros.

Tras la reforma de 1992, la PAC ha ido evolucionando de un sistema anclado en el proteccionismo de frontera y en el intervencionismo de precios, a otro de pagos directos, que ha ido poco a poco transformándose en un sistema de ayudas más transparente. La reforma del 1992 significó un cambio importante, que permitió pasar de un sistema de ayuda intangible basado en apoyo de mercado a un sistema de ayuda tangible fundamentado en la eficiencia y legitimidad de un presupuesto público, que puede ser fiscalizado por la sociedad.

La PAC, tradicionalmente, se ha basado en una filosofía de compensación, con un enfoque mercantil, en el cual el agricultor tiene un derecho al recibir una ayuda que incorpora a su contabilidad, lo que significa que la ayuda recibida constituye un ingreso más de su empresa. En el momento que la política quiera reducir la ayuda, por ejemplo, la reducción en un precio garantizado, la negociación tradicionalmente se fundamenta en compensar al agricultor por la reducción generada. Este ha sido el enfoque histórico presente en las reformas hechas a la PAC.

La filosofía de contrato social, que es hacia donde se quiere enfocar la PAC, es completamente distinta a lo que ha sido un contrato mercantil, pues es un acuerdo entre la sociedad y el agricultor, en el que la sociedad remunera al agricultor por efectuar unas funciones; no le compensa por una pérdida, sino que le remunera funciones que el mercado no ha valorado adecuadamente.

La PAC ha sido una política desigual pues 80% de las ayudas se las han llevado 20% de los agricultores, y porque las regiones que tienen los productos subvencionados han obtenido los mayores beneficios. Por lo pronto, no ha habido cambios al respecto; la reforma de 1992 quiso introducir una modulación o graduación de las ayudas en función de la dimensión económica de las explotaciones, pero fracasó y ahora se ha incorporado en la agenda 2000 una medida que intenta reducir estas desigualdades.

Etapas de la PAC

Estas etapas no tienen que ver con eventos que se identifiquen como la historia de las negociaciones comerciales internacionales; no aparece la firma del Acuerdo de Marrakech, aunque algunas de las etapas tienen que ver con ciertas presiones de carácter internacional.

1957-1968. Creación de las OCM. Etapa inicial en la que se consolidan las Organizaciones Comunes de Mercado, OCM, que forman parte de una alianza franco-alemana, por la cual los alemanes garantizaban un mercado para productos industriales, y Francia garantizaba un mercado para productos agrícolas. Los franceses podrían haber subsistido en un mercado menos subvencionado, pero Alemania tiene agricultores poco competitivos que, dentro de un enfoque de economía liberal, podrían haber desaparecido; por tanto, esta alianza conllevó una integración con sistemas de precios garantizados al alza.

1969-1977. Enfoque tradicional de medidas en frontera. Durante este periodo prevalece el enfoque tradicional de medidas proteccionistas basado en políticas de precios mínimos y aranceles variables, entre otras, pero en una UE importadora neta de alimentos, todavía con niveles de autosuficiencia bajos. No fue sino hasta mediados de los setenta cuando se generaron excedentes que empezaron a ser exportados con subvención hacia terceros países.

1978-1983. Los subsidios a la exportación comienzan a amontonarse. En esta etapa se inician los conflictos internacionales por efecto del incremento en las subvenciones a las exportaciones; por lo tanto, se hace necesaria una Ronda de Negociaciones con otros países, dando inicio a la Ronda Uruguay (1986). Sin embargo, en un principio la UE aún no sentía esta presión internacional, la presión era doméstica y de carácter presupuestario, pues se requerían muchos recursos económicos para financiar las crecientes subvenciones a las exportaciones.

1984-1992. Se recurre a controles de oferta. Para controlar la presión presupuestaria generada por las subvenciones a las exportaciones y paralelamente hacer que los pequeños productores que son poco eficientes subsistan en el mercado, se recurrió, en primer lugar, a mantener elevadas barreras en frontera y, en segundo lugar, a incorporar la filosofía de controles de oferta, para tener precios altos pero con un presupuesto agrícola relativamente contenido.

En 1988, se incorpora la línea directriz del gasto agrícola, de modo que el gasto de la PAC no puede aumentar cada año más de 75% del incremento del PIB anual. Esta condición se ha ido cumpliendo en los últimos años.

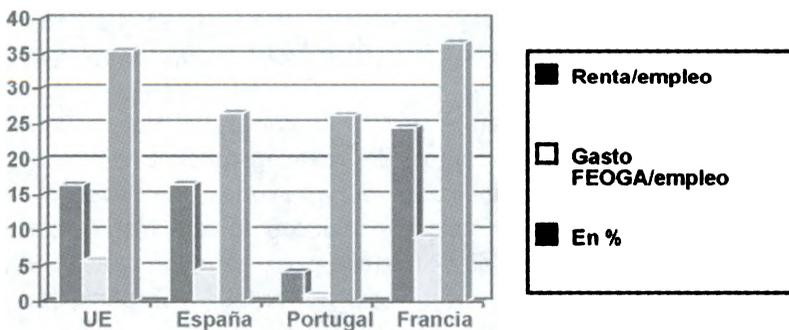
1993-1999. Se liberaliza parcialmente con introducción de pagos directos. Durante este periodo se hacen mucho más fuertes las presiones comerciales internacionales, por lo que es necesario realizar una reforma a la

PAC, que fue la de 1992, denominada "Reforma MacSharry"⁶, que fue claramente influida por la necesidad de llegar a un acuerdo en la Ronda Uruguay. Esta reforma implicó un cambio de filosofía orientada a compensar a los agricultores por la reducción en los precios, generada por las presiones comerciales internacionales de disminuir los subsidios a las exportaciones. Las compensaciones se tradujeron en un nuevo instrumento de política, el cual consiste en los pagos directos a los agricultores, que se conceden por hectárea y que están desconectados de los niveles de rendimiento físico.

2000. Se profundiza en la reforma de 1992, con algunas señales hacia la política rural integral. Lo que sigue hacia adelante es continuar con la filosofía de la reforma de 1992, incorporando otros objetivos que no están en el Tratado de Roma hacia lo que se denomina la política rural integral, que considera a la agricultura como una parte de un sistema integrado que es el rural, en donde todas sus actividades están integradas y, por tanto, se busca diversificar su base productiva y mantener un nivel de población en este medio, lo cual no significa ayudar a la agricultura como un sector, sino apoyar todas las actividades que se desarrollan en el medio rural. Esta política es denominada por algunos multifuncionalidad, y por otros, Modelo Agrícola Europeo.

Para que se tenga una idea de la importancia de la PAC como política de gasto de la UE, se estima que de 100 euros que cada empleo genera, 75 provienen del Feoga Garantía⁷, que es el fondo que financia la política de mercados y ayudas a las rentas. Sin embargo, con diferencias marcadas como es el caso de las explotaciones agrícolas en Francia, que reciben un porcentaje superior a 35% de los recursos de Feoga, teniendo una productividad por empleo de casi 25.000 euros, frente a las explotaciones de países como Portugal y España, que reciben un porcentaje alrededor de 25%. Lo anterior se puede apreciar en el Gráfico 42.

Gráfico 42. Productividad y subsidios (miles de euros, 1997)

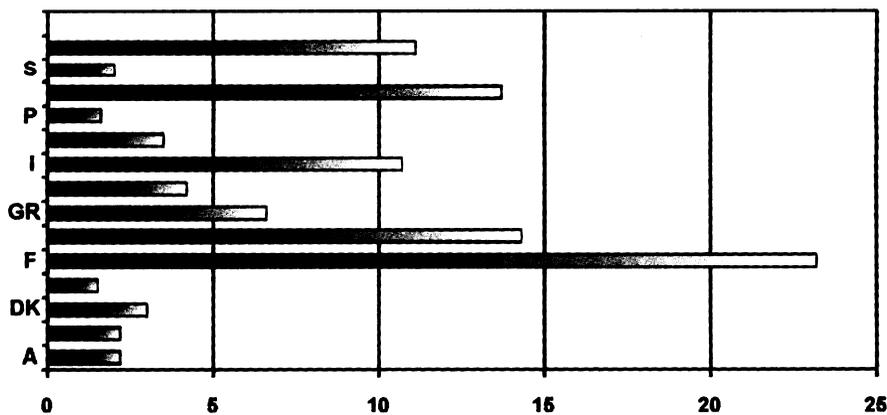


Fuente: Comisión
Elaboración José María García

Aun dentro de España se presenta un alto grado de heterogeneidad, pues existe una especialización muy variada, es decir, que 25% del gasto del Feoga garantía como porcentaje dentro de la renta de los agricultores, es superado en algunas regiones españolas alcanzando 40%, frente a otras regiones menos protegidas que escasamente llega a ser 15%.

Como se observa en el Gráfico 43, casi 24% de los gastos del Feoga Garantía van al Estado francés, seguido por Alemania, con 15%; el Reino Unido es un país que en un principio no era partidario de la PAC, pero ha ido cambiando su posición y ha recibido parte importante de ayudas orientadas principalmente hacia su sector cerealero. Estas cifras permiten sustentar un poco la posición de algunos países frente a la PAC: Alemania es un receptor importante de ayudas, pero también es un fuerte contribuyente, su saldo neto es negativo, es decir, que financia más de lo que recibe, en tanto que Francia, aunque financia en una alta proporción, recibe de igual manera un importante porcentaje de las ayudas, obteniendo un saldo positivo; en consecuencia, Francia es un partidario de mantener una PAC con un presupuesto suficiente.

Gráfico 43. Participación de cada estado en el gasto del Feoga - garantía (%)



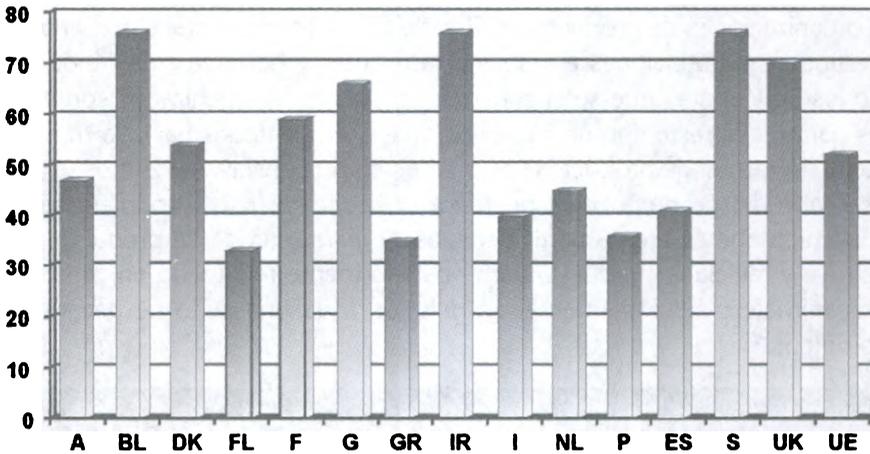
Fuente: Comisión

El indicador de la OCDE para el año 1995, correspondiente al equivalente subsidio al productor en porcentaje del valor agregado bruto a costo de factores (Gráfico 44), es otro indicador de las ayudas que recibe el sector agrícola en la UE. El liderazgo frente a este indicador lo tiene Irlanda, con 75%; al mismo nivel se encuentra Bélgica-Luxemburgo, y entre los países con niveles bajos en este subsidio se identifican Portugal, con 30%, y España, con 40%.

La ayuda total en la UE en este año supera unos 100.000 millones de dólares, con una importancia relevante de la "Caja ámbar", cercana a los 60.000

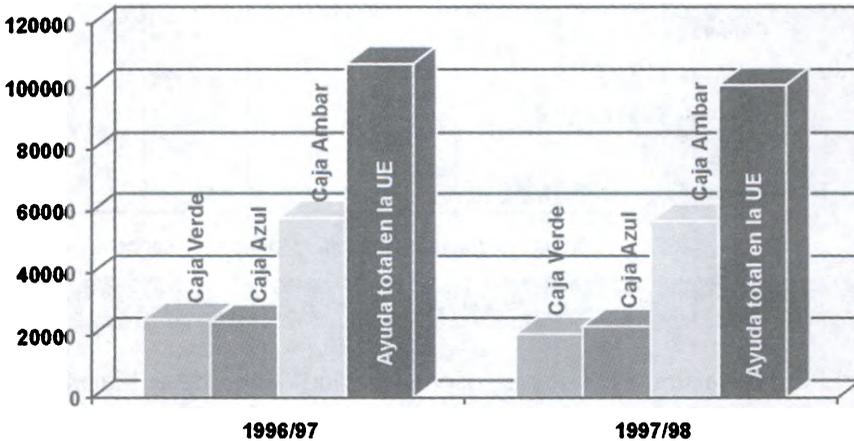
millones de dólares; una “Caja azul” muy nutrida, que supera los 20.000 millones de dólares, y una “Caja verde” importante, en la que aparecen los gastos nacionales. Es necesario tener en cuenta que los gastos que se encuentran en esta “caja” no sólo corresponden a los efectuados por Feoga, sino, adicionalmente, los realizados en cofinanciación con Estados. El total de la “Caja verde” es de 18.000 millones de dólares, de los cuales aproximadamente la mitad son gastos de Feoga, y la otra mitad cofinanciación nacional. Esta distribución se puede apreciar en el Gráfico 45.

Gráfico 44. PSE (en porcentaje VAB ACF), 1995



Fuente: CIHEAM 1999

Gráfico 45. Apoyo a la agricultura - UE (US\$ millones)



Fuente: Massot. 2.000

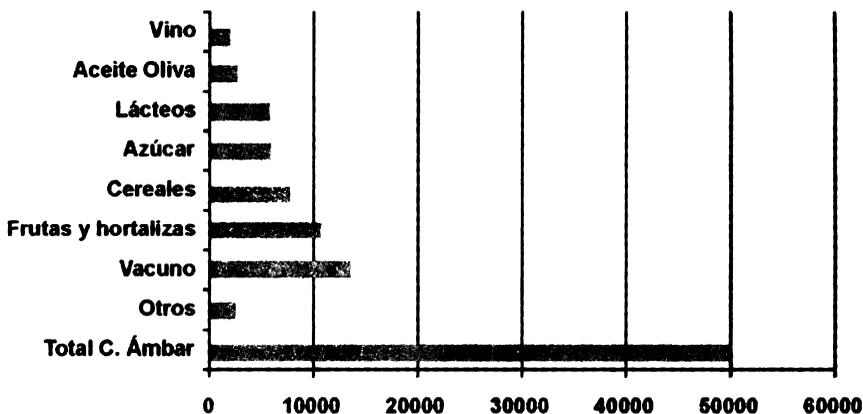
Para acercarnos un poco más a lo que ha sido la PAC en la UE, se presenta a continuación un análisis de las ayudas al sector “caja” por “caja”:

“Caja ámbar”

Dentro de la ésta, con un total de 50.000 millones de euros, los cereales tienen una escasa participación, ya que la reforma de 1992 bajó los precios de intervención; curiosamente, frutas y hortalizas aparecen como un sector importante, tal como se aprecia en el Gráfico 46.

Los diferentes instrumentos son aplicables para unos productos y para otros no; por tanto, frutas y hortalizas no están presentes dentro de la “Caja azul”, pues básicamente el instrumento de apoyo son ayudas que reciben las organizaciones de productores. Para la UE es fundamental el fomento de este tipo de agrupaciones en el sector de frutas y hortalizas, de modo que solo los agricultores que se encuentren debidamente organizados son elegibles para recibir este tipo de subsidios, que van orientados hacia la transformación industrial de productos sedentarios como conservas o zumos, o para la retirada del producto y su posterior destrucción. Existe todo un sector económico que se crea a partir del subsidio para retirada de producto, que destruye y recicla el producto, para posteriormente reutilizarlo en alimentos para animales; adicionalmente, se generan toda una serie de programas ecológicos.

Fuente: CIHEAM 1999



Fuente Comisión-Documento G/AG/N/EEC/26 notificado a la OMC

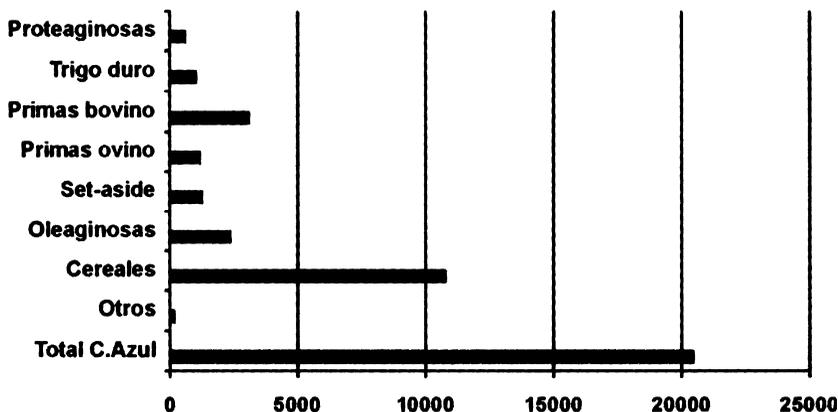
El sector vacuno es el de mayor participación dentro de la “Caja ámbar” y al igual que en lácteos aún se presentan políticas de intervención de precios y precios garantizados para muchos de sus productos. En el caso de viñedo, hay algunas destilaciones con precio garantizado, y para aceite de

oliva existe subsidio por kilo, y en muchos casos con controles, es decir, que la filosofía del control de oferta que ya fue comentada no se ha abandonado completamente y permanece en muchos sectores. Para el caso de cereales, existen unos umbrales de intervención; al igual que en el aceite de oliva, cada país tiene un umbral de producción, que si es sobrepasado el pago por kilo disminuye.

“Caja azul”

El total de la “Caja azul” supera los 20.000 millones de euros (Gráfico 47). El sector más beneficiado es el de los cereales, con algún apoyo al ganado *set-aside* (retirada de tierras), es decir, que se pone en barbecho, lo cual significa retirar del cultivo a una serie de tierras que, para el caso de grandes agricultores, es obligatorio, en tanto que para pequeños es voluntario. En ambos casos se paga un subsidio por hectárea de tierra retirada. Otros sectores favorecidos por la “Caja azul”; son las primas de ovino, primas de bovino, trigo duro y proteaginosas, en este caso se refiere a las oleaginosas que también generan proteína animal.

Gráfico 47. Caja azul (millones de euros)



Fuente Comisión-Documento G/AG/N/EEC/26 notificado a la OMC

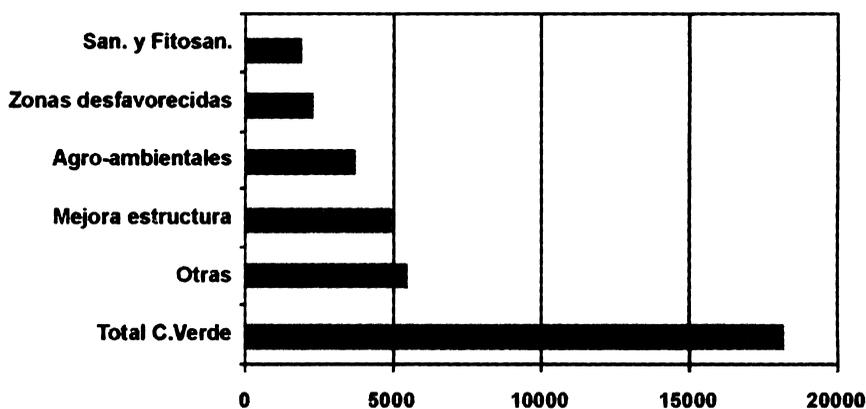
“Caja verde”

El total en “Caja verde” asciende a 18.000 millones de euros. Dentro de esta “caja” tienen gran importancia las políticas tradicionales en mejoras de estructuras, inversiones en explotaciones, incorporación e instalación de jóvenes a la actividad agraria y ayudas a zonas desfavorecidas y con cierto atraso económico (Gráfico 48). La UE tiene toda una política destinada al mejoramiento de estas zonas, en la cual se clasifican las regiones en función de sus

niveles de ingreso, las regiones denominadas objetivo N° 1 son aquellas en las que su ingreso per cápita no supera 75% del ingreso medio de la UE, por lo que son elegibles para un determinado tipo de ayudas. Sin embargo, hay zonas de montaña, que sean objetivo N° 1 o no, se han identificado previamente y son igualmente elegibles para una ayuda adicional.

El carácter ambiental de la agricultura fue un nuevo elemento incorporado a la PAC a partir de la reforma de 1992. Adicionales a las medidas sanitarias y fitosanitarias se incorporaron las ayudas agroambientales, que hasta ahora han generado muy buenos resultados por cuanto una de cada 5 hectáreas se ha acogido a programas de ayudas medioambientales orientados hacia el fomento de prácticas agrícolas compatibles con el medio ambiente. Al pago directo de “Caja azul” se le ha añadido un pago por “Caja verde” como compensación por este tipo de prácticas, que se definen previamente en cada región.

Gráfico 48. Caja verde (millones de euros)



Fuente Comisión-Documento G/AG/N/EEC/26 notificado a la OMC

La Agenda 2000: razones para una reforma

En julio de 1997, se propone un documento para la Agenda 2000 con una filosofía liberalizadora, fomentada por la coyuntura favorable en los mercados internacionales. Pese a la inminente crisis asiática y latinoamericana, nadie anticipó una caída en dichos mercados que, al generarse, ocasionó un cambio en esta filosofía por una posición más conservadora en los lineamientos de la reforma de la Política Agrícola Común.

Este cambio es notorio en los objetivos oficiales que se determinaron para la agenda 2000:

Mejorar la competitividad de la agricultura europea. Este es un elemento importante dentro de la agenda, por cuanto se tiene la percepción de que la UE puede convertirse en una potencia agroexportadora sin subsidios en determinados rubros. Un ejemplo al respecto es la posibilidad de exportar trigo sin subsidio y productos de ganadería intensiva, como carne de aves, de cerdo o derivados de estos productos, que además de estar utilizando una materia prima barata, poseen complejos agroindustriales fuertes, por lo que pueden llegar a ser competitivos en los mercados externos.

Para lograr este objetivo es necesario continuar profundizando en la reforma de 1992 y en las políticas de reducción de precios, con el fin de asimilar los precios internos a los mercados internacionales y de este modo disminuir la necesidad de subsidiar exportaciones.

Ampliación hacia el este y centro de Europa. Este es el principal objetivo de la agenda 2000. Aproximadamente 13 países han expresado su interés de participar dentro de la UE y se encuentran en lista de espera. Estos países son de interés para la Comunidad por la necesidad de consolidar los esquemas políticos y por la oportunidad de mercados que potencian. Las zonas de este y centro de Europa constituyen mercados que se ubican en zona de influencia con una ventaja geográfica obvia; sin embargo, existe una amenaza y es que si los esquemas de pagos directos se extrapolan automáticamente a todos estos países, que además tienen un número elevado de agricultores, se añadirían 100.000 hectáreas más de terreno cultivado a las 135.000 existentes, disparando el presupuesto no solo agrícola, sino también el de ayudas estructurales. Adicionalmente, se presentarían dificultades en la siguiente ronda de negociaciones, dada la importancia del sector agrícola en estos países.

Preparación para la próxima negociación. Esta preparación esta basada en que la PAC determine la agenda de negociación ante la OMC y no a la inversa, lo cual constituye una variante con respecto a la Reforma MacSharry, que fue inducida por la Ronda Uruguay, es decir, que la agenda de esta Ronda modificó la agenda de la UE. En este caso, se busca que la agenda de la UE pueda influir sobre las negociaciones y paralelamente reducir precios, de modo que se generen méritos para posteriormente solicitar concesiones dentro de las negociaciones venideras.

Necesidad de simplificación de la PAC. La simplificación de la PAC es una razón de tipo interno. Existen múltiples reglamentos en materias de organización común de mercados, control de producción y especialmente en desarrollo rural, tema en el que existían 9 reglamentos que hacían difícilmente manejable el control, la aplicación e implementación de sus políticas.

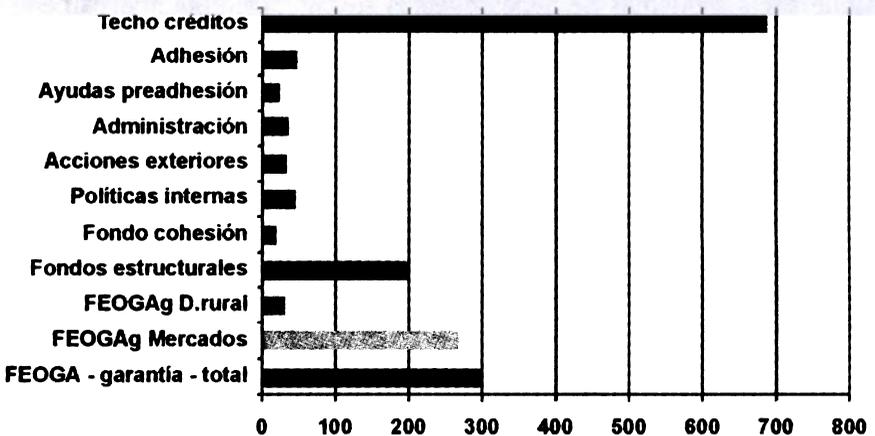
Dentro de este objetivo es relevante delegar el máximo posible de responsabilidades a los Estados miembros, para que no sea la Comisión Europea la que exclusivamente se encargue de coordinar y gestionar los diferentes temas, especialmente el de desarrollo rural.

Necesidad de mejorar la imagen pública de la PAC. Tradicionalmente, se ha desarrollado una filosofía de agricultura netamente productivista, bajo un modelo de política agraria poco equitativo; por lo tanto, se hace necesaria una nueva imagen de la agricultura en la UE, de cara a la sociedad.

En marzo de 1998, la Comisión traduce en términos legislativos la primera propuesta de la reforma generada en julio de 1997, pero no es sino hasta marzo de 1999 cuando la Agenda 2000 es ratificada por los distintos Estados miembros. Dentro de esta Agenda, el elemento relevante es la financiación a mediano plazo; por primera vez se establece un marco financiero hasta el año 2006 y el diseño de planes de largo plazo, lo cual ha sido explícitamente reconocido en los diferentes documentos de la Comisión.

Este marco financiero tiene como característica el mantenimiento de los gastos de la PAC, como se anotaba anteriormente, pese a que la reforma tenía una pretensión liberalizadora en sus inicios, finalmente se mantuvo la política de gastos que para un periodo de 7 años representa 300.000 millones de euros, tal como se aprecia en el Gráfico 49.

Gráfico 49. Marco financiero para el periodo 2000 - 2006
(miles de millones de euros)



Fuente: Massot. 2.000

Se han presentado dos puntos de vista frente a esta política de gasto: el alemán, que propone la cofinanciación de la PAC, lo cual no significa una reducción de los subsidios, sino una contribución por parte de cada Estado miembro en 25% al financiamiento de estos subsidios, por lo que para Alemania esta cofinanciación se traduciría en una reducción en su saldo neto negativo en materia de aportes a la PAC sin dejar de apoyar a sus agricultores. No obstante, para países con saldos netos positivos, es decir, receptores netos de ayudas, como el caso de España, significaría un problema, pues se le obliga

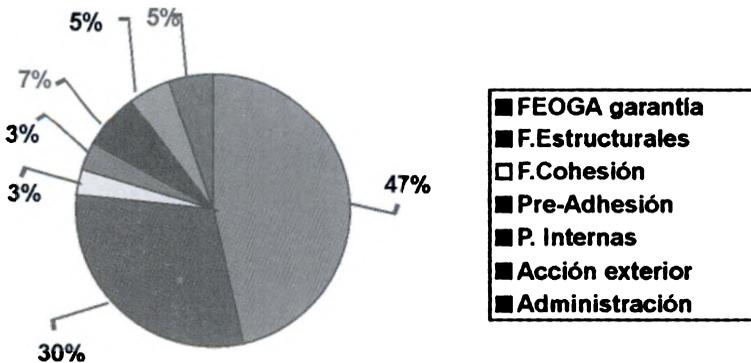
ría a cofinanciar las ayudas de la PAC, sin tener en cuenta que sus ingresos son bajos con relación al total comunitario.

De otra parte, la posición francesa es distinta y aparentemente liberalizadora en temas de “Caja azul”. Los franceses proponen una degresividad de las ayudas, que implica reducir en el periodo 2001-2006 los pagos de “Caja azul” en 2% al año, planteando que todos los ahorros generados deben volver al sector agrícola en forma de políticas de desarrollo rural, es decir, en otras medidas de “Caja verde”, de modo que con esta propuesta los franceses le han dado contenido a su Ley de Orientación. Tan opuestas son las dos posiciones que ha prevalecido el status quo y se ha neutralizado el proceso.

Dentro de la agenda, las dos políticas que tienen mayor importancia son el Feoga Garantía y los Fondos Estructurales, que se orientan a la competitividad, a disminuir o atenuar el atraso económico de las zonas desfavorecidas y a generar empleo, todo dentro de una filosofía de solidaridad y cohesión internacional. La idea es que los beneficios que se obtienen del mercado único se redistribuyan de algún modo para compensar territorios concretos con problemas de competitividad o reconversión.

Tal como se observa en el Gráfico 50, en el periodo 2000-2006, el Feoga Garantía sigue representando 47% del gasto total de la UE y los fondos estructurales, teniendo en cuenta el llamado Fondo de Cohesión, que financia los 4 países con menor ingreso per cápita en la UE, mas las ayudas preadhesión con programas de apoyo a la transición en países del centro y este de Europa, en total no representan más de 36% del gasto total. Es decir, que las acciones van encaminadas principalmente a política agrícola Feoga Garantía, la otra parte de este Fondo, que es llamado Feoga Orientación, se incluye dentro de 36% que corresponde a acciones agrícolas de carácter estructural.

Gráfico 50. Marco financiero para el periodo 2000 - 2006, porcentajes



Fuente: Massot. 2.000

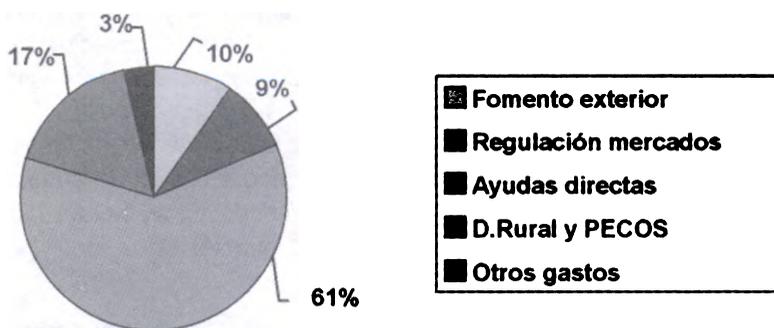
Rasgos fundamentales de la Agenda 2000

Continúa la transformación del apoyo por la vía de precios en apoyo por pagos directos, lo cual supone mayores caídas en los precios de intervención de los cereales. Algunos acuerdos se han aplazado, como es el caso del precio de intervención de la carne de vacuno, que desaparecerá en el 2002, y para los productos lácteos se reducirán los precios de intervención en el 2003, empezando a incorporar la filosofía de pagos directos en este sector.

Muchos controles del antiguo régimen se mantienen; sin embargo, se “avisa” sobre la eventual desaparición de algunos mecanismos. Tal es el caso de la cuota láctea, que se mantiene hasta el 2003, año a partir del cual puede darse una flexibilización de 2%, y se señala en las exposiciones de motivo que esta cuota no tiene por qué mantenerse hacia el futuro.

Con la Agenda 2000, las ayudas directas son 61% del presupuesto de la PAC y las medidas de desarrollo rural, tanto las que financia el Feoga Garantía como el Feoga Orientación escasamente alcanzan 17% (Gráfico 51).

Gráfico 51. Gastos de la PAC y desarrollo rural por objetivo de las medidas



Fuente: Massot, 2.000

Se “emite un mensaje” dirigido a defender el modelo agrícola europeo (multifuncionalidad, política rural integral), no como una promoción de carácter internacional, sino a escala nacional, con lo que se pretende dar una imagen diferente de la política agrícola a la sociedad europea; por lo tanto, se amplían los objetivos de la PAC incorporando nuevos elementos relacionados con el tema ambiental y calidad de alimentos entre otros.

La señal financiera de la incorporación de estos nuevos elementos, lo constituye el aumento de la contribución del Feoga Garantía al desarrollo rural, pues tradicionalmente este fondo se ha dedicado al apoyo de mercados por la vía de precios y pagos de “Caja azul” y sólo a partir de la reforma de

1992 se incorporan medidas de acompañamiento, como las medioambientales. Se está hablando de 4.000 a 5.000 millones de euros/año de contribución del Feoga Garantía a medidas de desarrollo rural.

El objetivo de ruralización del Feoga Garantía es un elemento positivo de la comunidad frente a las negociaciones comerciales, pues significa transformar algunos apoyos de “Caja azul” en apoyos de “Caja verde”, garantizando así un presupuesto para la agricultura en los próximos 7 años, facilitando la emigración de ayudas de mercado hacia medidas de desarrollo rural, a través de un cambio en los objetivos del Feoga Garantía.

Se introducen principios novedosos como la ecocondicionalidad y la modulación. La ecocondicionalidad se refiere a que cada Estado miembro establece unas prácticas agrícolas sostenibles frente al medio ambiente, como requisito o condición previa para acceder a las ayudas. Este principio aún está en debate en los Estados miembros; sin embargo, países como Holanda aún antes de incorporarse el concepto de ecocondicionalidad dentro de la reforma, ya lo estaban poniendo en práctica. España está debatiendo el tema y ya se ha conformado un grupo de trabajo que está identificando las prácticas necesarias para aplicar la ecocondicionalidad.

La Comisión ha delegado a los Estados miembros el establecimiento de los requisitos con la obligación de nutrir un Fondo para adelantar programas medioambientales, es decir, que las penalizaciones por efecto del no ejercicio de prácticas ambientalmente adecuadas, debe revertir en el mismo Estado a partir de los programas relacionados con la protección del medio ambiente.

La modulación es el otro principio que se ha introducido y ha sido de igual manera delegado a los Estados miembros. La Comisión intentó en su propuesta de marzo de 1998, modular la ayuda en función de varios criterios. La Comisión quiso establecer un límite máximo a las ayudas, de modo que si una explotación llegaba a los 100.000 euros de ayuda, todo pago adicional sufriría una escala regresiva de modulación; por lo tanto, las grandes explotaciones no obtendrían lo que les correspondería, sino un nivel menor.

Esta propuesta de establecer límites máximos individuales a la percepción de ayudas fracasó porque eran muy pocos países los que iban a pagar. Reino Unido, poseedor de la mayoría de grandes explotaciones, se opuso, pues perdería un nivel importante de ayudas. En consecuencia, la Comisión optó por delegar a los Estados miembros la posibilidad de modular los pagos en función de tres criterios:

- Monto de ayuda recibida por explotación.
- Dimensión económica de la explotación.
- Nivel de empleo que genera la explotación.

De modo que un país puede establecer unas reglas internas que permitan reducir hasta 20% como máximo de los pagos directos, a aquellas explotaciones que sean demasiado grandes, reciban un volumen alto de ayudas o no generen empleo. Esta modulación, basada en los criterios anteriormente descritos, sólo se ha llevado a la práctica en Francia; en el Reino Unido se han reducido estas ayudas pero en un sentido general. La modulación sólo puede llevarse a cabo en países donde se encuentren explotaciones grandes, medianas y pequeñas; en países con explotaciones pequeñas no tiene sentido modular, y en países donde hay una presencia importante de explotaciones grandes, se ha generado una oposición muy alta, pues los grandes propietarios afirman que la modulación sería una distorsión de la competencia, que supondría penalizar al más eficiente.

Otro rasgo dentro de la Agenda 2000, es la unificación de las medidas de desarrollo rural en un solo reglamento (1257/99) con 22 objetivos, que contiene 4 "medidas de acompañamiento" relacionadas con: cese anticipado, ayudas agroambientales, reforestación e indemnizaciones compensatorias en zonas de montaña; 4 medidas de mejora estructural, correspondientes a inversiones en explotaciones, instalación de jóvenes, formación profesional y transformación y comercialización; una medida de apoyo a la silvicultura y la explotación forestal, y 13 medidas diversas de desarrollo rural. Las medidas se incluyen en los planes de desarrollo rural preparados por los Estados miembros.

Una vez aprobado este reglamento en marzo de 1997, los países han tenido un periodo para elaborar unos planes de desarrollo regional, de modo que se tengan en cuenta las necesidades de otros sectores y se establezca una cofinanciación nacional. En el caso de España, los planes de desarrollo son elaborados por las mismas comunidades autónomas, los coordina el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, y se consolida el plan de desarrollo regional que es llevado a Bruselas, incluyendo la cofinanciación. La Comisión establece el marco comunitario de apoyo una vez evaluados todos los planes de desarrollo y consecuentemente, los planes deberán ser reajustados de acuerdo al marco comunitario establecido.

Los planes de desarrollo regional son elaborados para 7 años. La UE ha incorporado el elemento de programación de objetivos, procedimientos y evaluación a mediano plazo, siendo un aspecto muy positivo en esta filosofía de construcción europea.

POLITICA AGRARIA ESPAÑOLA

Dentro de la política agraria española se han presentado dos procesos que han significado cambios institucionales: el primero, relacionado con el proceso de incorporación a la UE, que orientó abrumadoramente la política

agraria nacional, y el segundo, tiene que ver con la descentralización del Estado, delegando poderes importantes a las comunidades autónomas.

Dentro de la política agraria española existen políticas ordenadoras, por cuanto establece de qué manera deben efectuarse los contratos de productos agroalimentarios, las cooperativas, etc. Sin embargo, también se presentan algunas políticas de gasto, dentro de las cuales, la más importante para el gobierno central es la Ley de Seguros Agrarios (Ley 87/1978), que le da facultades al gobierno para otorgar subvenciones para reducir las primas que tienen que pagar los agricultores por seguro de cosecha. De otra parte, se está estudiando la posibilidad de implementar seguro de ingresos. Aproximadamente, se gastan 100 millones de dólares al año de subsidios, en primas de seguros agrarios.

Existen otras leyes que regulan el marco de la política agraria en España:

- Ley de Aguas (Ley 29/1985), que fue modificada en 1999.
- Ley 38/1994 de las Organizaciones Interprofesionales Agrarias: Se refiere al concepto de cadena, que se le conoce bajo el nombre de interprofesionales. Esta Ley faculta a las cadenas consolidadas en organismos interprofesionales para que puedan aplicar la extensión de norma, que es la posibilidad de que un acuerdo adoptado por la mayoría de los miembros de la interprofesional pueda ser extendido a toda la cadena.
- Ley 19/1995 de Modernización de las Explotaciones Agrarias. Esta Ley es quizá lo más parecido a una ley marco, fue desarrollada en el gobierno anterior, caracterizada por lineamientos muy intervencionistas, basada en identificar explotaciones prioritarias para que las ayudas de desarrollo rural, fueran principalmente orientadas hacia determinados tipos de explotaciones familiares. Pese a la inexistencia de una ley marco, se está debatiendo en este momento ese tema.
- Ley 27/1999 de Cooperativas.
- Ley 2/2000 de contratos-tipo de los productos agroalimentarios.
- En discusión: Ley del Plan Hidrológico Nacional.

CONSIDERACIONES FINALES

Elementos de debate

Es la Agenda 2000 un ejemplo de programa “multifuncional”? La Agenda 2000 emite mensajes multifuncionales, pero en términos presupuestales no acaba de ser multifuncional, es decir, hay un abismo entre la retórica y los hechos.

¿Hay margen de maniobra para la aplicación de políticas nacionales?

Nacionalización vs. cofinanciación. Hay un debate entre nacionalización y cofinanciación del desarrollo rural. Los países del norte de Europa que están transfiriendo renta para las subvenciones para los países del sur, quisieran renacionalizar de alguna forma la política agrícola, y por otro lado, los países del sur de Europa, si no reciben cofinanciación, no pueden ejecutar políticas como las ambientales y de calidad.

¿Hace falta ley marco nacional? Se está desarrollando todo un debate entorno al tema, pues algunos sectores quieren una ley marco o al menos una estrategia global que luego se traduzca en varias normativas. Se pretende dar contenido al tema de la multifuncionalidad en términos de medidas nacionales, que van desde la seguridad social hasta la fiscalidad, pasando por mercado de tierras.

¿Cómo se pone en práctica la modulación? Como se explicó anteriormente, existen aún ciertos problemas para implementar el proceso de modulación de las ayudas.

¿Es suficiente la reforma para afrontar la ampliación? La propia Comisión entiende que no es suficiente y que es necesario reajustar de nuevo la PAC. Para la UE es de mayor cuidado la próxima ampliación al Este que la negociación comercial en la OMC, pues se considera que el problema presente en estas negociaciones, puede ser resuelto mediante un pacto *ad hoc* entre los principales países, es decir que se puede dar un ajuste técnico. Lo del Este es distinto, porque puede representar un costo adicional estimado de 13.000 millones de euros.

¿Cómo tomar decisiones legislativas? Hay un debate entre el Parlamento Europeo, la Comisión y el Consejo. El Parlamento quiere competencias para poder aprobar programas plurianuales como la Agenda 2000.

IV

LA LEY AGRICOLA DE ESTADOS UNIDOS (FAIR ACT 1996-2002)



ALFONSO LIEVANO
Asesor comercial
Embajada de Colombia
en Washington

IV

LA LEY AGRICOLA DE ESTADOS UNIDOS (FAIR ACT 1996-2002)

ALFONSO LIEVANO

Asesor comercial

Embajada de Colombia en Washington

Voy a proceder a realizar un resumen de los elementos más relevantes del sistema agrícola de Estados Unidos, para lo cual he tratado de elaborar un cuadro general de la estructura de este sector, con un mayor enfoque hacia el sector primario. Posteriormente, desarrollaré el tema del Fair Act de 1996, para acercarnos a los elementos de política, complementándolo con el resumen de Ed Young del Economic Research Service-USDA, referente a la perspectiva bajo la cual se desarrolla el programa agrícola en este país.

Debo hacer algunas precisiones antes de entrar en materia: las opiniones aquí expresadas son propias y en ningún momento corresponden a políticas, posiciones u opiniones del gobierno de Colombia, del Ministerio de Comercio Exterior o de la Oficina Comercial de Colombia adjunta a la Embajada de Colombia en Washington. Mi experiencia profesional ha sido en el campo de las generalizaciones, es decir, resumir en forma comprensiva los sectores está bajo mi responsabilidad, lo que hace que el presente ejercicio sea un desafío de la mayor importancia.

Desde el punto de vista del trabajo, la Ley conocida como Federal Improvement and Reform Act (Fair) of 1996, materia de esta presentación, es una norma provisional que suspende las normas contenidas en las leyes de 1938 y las modificaciones permanentes contenidas en el Agricultural Act of 1949. En caso de no llegar a prorrogarse o modificarse, la agricultura de Estados Unidos regresará a las normas del 38 y 49, es decir, a la política del New Deal.

DATOS GENERALES DEL SECTOR AGRICOLA EN ESTADOS UNIDOS

Estructura del sector agrícola

En el año 1999, la producción final del sector agropecuario representó aproximadamente 2% del PIB total de la economía estadounidense. Aunque es una contribución relativamente menor comparada con otros sectores, la

agricultura es esencial dentro de la economía de Estados Unidos. El Departamento de Agricultura de este país, Usda, argumenta que al considerar la totalidad de lo que se denomina complejo agroindustrial, se alcanza una participación dentro del Producto Bruto Interno de 18%.

La Economía de los EEUU en 1999

• Producto bruto interno	9.299.000 millones de dólares 100%
• Producto final del sector agropecuario	209.600 millones de dólares 2%
• Pagos directos del gobierno (subsidios)	20.600 millones de dólares 0.2%
• Presupuesto Colombia 1999	22.500 millones de dólares 0.2%

USDA, ERS - AGO 275

En Estados Unidos, durante este siglo, se ha desarrollado un sistema de subsidios y mecanismos de apoyo al sector agropecuario. En total, se realizaron pagos directos del gobierno federal para subsidios y ayudas al sector agrario por valor de 20.600 millones de dólares durante 1999.

Para poner estas cifras en el contexto colombiano, el presupuesto nacional aproximadamente para el año 1999, fue de 22.500 millones de dólares; por tanto, el presupuesto de Colombia es casi igual al valor gastado en los programas de ayuda al sector agrícola de Estados Unidos.

En 1930, cuando comienza el programa del New Deal, el número de granjas era de 6.5 millones, con un promedio de hectáreas por granja de 80; para el año 50, el tamaño medio de las explotaciones se incrementa en 10 hectáreas y se reducen las unidades agrícolas, al pasar a 5.8 millones; en el 70, el tamaño medio por granja era de 150 hectáreas y se había reducido el número de explotaciones a 3 millones, y para 1990 el número de granjas continúa descendiendo, ubicándose en 2.4 millones, con un promedio de hectáreas por granja de 190 (Cuadro 9).

Cuadro 9. Unidades agrícolas y tamaños, (cifras aproximadas)

Año	Granjas en millones	Hectáreas granja promedio
1930	6.5	80
1950	5.8	90
1970	3.05	150
1990	2.4	190

La Economía de los EEUU en 1999

Según datos del censo de 1997, en Estados Unidos, 31% de las explotaciones tienen un tamaño que oscila entre las 20 a 72.4 hectáreas, 29.5% son menores a 19.9 hectáreas, 21% se encuentra entre 72.5 y 201.9 hectáreas, y 3.9% son granjas con tamaños superiores a 808 hectáreas, tal como se aprecia en el Cuadro 10.

Cuadro 10. Tamaño en hectáreas

Menos de 19.9	el 29.5%
20 a 72.4	el 31.0%
72.5 a 201.9	el 21.0%
202 a 404.3	el 9.2%
404.4 a 808.9	el 5.3%
808 o más	el 3.9%

Nota: tomando el año 90 cada 1% es igual a 24.000 unidades
Censo de 1997

Estas cifras muestran lo que ha sido un claro proceso de concentración, a medida que granjas pequeñas han dejado de ser rentables y se han consolidado unidades mayores y más eficientes. Como resultado de la reducción del número de granjas y el incremento en la mecanización, el empleo agrícola ha descendido: de aproximadamente 9.9 millones de trabajadores en 1950 a solo 2.9 millones en 1997.

Durante parte importante de este siglo, el ingreso agrícola se mantuvo por debajo del ingreso familiar promedio estadounidense; sin embargo, las políticas de subsidio y los diferentes programas de apoyo al sector agrícola, redujeron considerablemente la diferencia que había desaparecido durante los años setenta, para reaparecer a inicios de los ochenta. No obstante, a mediados de esta década y durante la de los noventa, el ingreso rural superó el nivel del ingreso promedio, como lo demuestran las cifras en el Cuadro 11.

**Cuadro 11. Ingreso hogares rural vs, promedio Estados Unidos
(US\$ cifras aproximadas)**

	Hogar promedio nacional	Hogar rural
1980	20.000	19.000
1985	29.000	35.000
1990	35.000	50.000

Cabe anotar que una parte importante de los ingresos que perciben las familias agrícolas proceden de fuentes externas al sector, tales como empleos en servicios no agrícolas, dividendos e ingresos por intereses, entre otros. El 26% de las unidades perciben menos de 5 millones de pesos colombianos provenientes de la venta de productos agrícolas, y sólo 8.2% de las unidades perciben más de 500 millones de pesos colombianos por la venta de este tipo de productos (Cuadro 12).

Cuadro 12. Ingresos por venta de productos agrícolas. (millones de pesos)

Menos de \$5	26% de las unidades
De \$5 a \$19.9	24.4%
De \$20 a \$99.9	23.2%
De \$100 a \$199.9	8.3%
De \$200 a \$499.9	9.9%
Más de \$500	8.2%

Cambio a US\$1 por \$2.000

Censo de 1997

En cuanto al valor de la granja en Estados Unidos, entendiéndose por tal tanto las tierras como las instalaciones, 50% de las unidades tienen un precio que oscila en pesos colombianos entre los 300 a 999 millones; 18.2% de las unidades poseen un valor entre los 80 a 299 millones; 9.4% valen menos de 80 millones y 9.7% de las unidades valen más de 2.000 millones (Cuadro 13).

Cuadro 13. Valor de la granja: tierra e instalaciones. (millones de pesos)

Menos de \$80	9.4% de las unidades
De \$80 a \$299.9	18.2%
De \$300 a \$999.9	50.8%
De \$1.000 a \$1.999.9	11.9%
Más de \$2.000 millones	19.7%

Cambio a US\$1 por \$2.000

Censo de 1997

Con relación al manejo de las granjas, 60% de las unidades productivas es administrada por propietarios, 30% por copropietarios y sólo 10% se encuentra en contratos de arrendamiento, según las cifras del censo de 1997. El

50.3% de los operadores obtiene sus ingresos de la agricultura específicamente; el restante 49.7% los percibe no sólo de esta actividad, sino de otras complementarias. La población rural es de más o menos 4 millones de habitantes; sin embargo, las estadísticas revelan que de este total, realmente trabajan en el sector agrícola en lo que se pueden definir como trabajos de este sector, alrededor de 800.000 habitantes; el resto vive en zonas rurales, pero no generan actividades agrícolas como tal. Así, cerca de 37.1% de la población que se localiza en áreas rurales, ha trabajado por fuera de la granja más de 200 días (Cuadro 14).

Cuadro 14. Tiempo trabajado por fuera de la granja

Nunca	39.5%
De 1 a 99 días	8.6%
De 100 a 199	8.8%
200 días o más	37.1%
Sin información	6.0%

Censo de 1997

La composición y estructura de la producción del sector ha variado en los últimos 30 años. En la primera parte de la década de los noventa, los cultivos representaban cerca de 49% del valor total de las ventas agrícolas, y para 1998 esta participación se había incrementado a más de 52%. Los cultivos más importantes son los piensos, en particular el maíz. Las ventas de oleaginosas han tenido un dinamismo interesante, pues pasaron de 2.700 millones de dólares en 1966 a 17.300 millones en 1998. Actualmente, su participación dentro de los cultivos es cercana a 26% comparado con 24% de la década de los ochenta. Otros productos que tradicionalmente han tenido relevancia dentro de la agricultura estadounidense son el algodón y el tabaco; sin embargo, pese al incremento en sus ventas, ha declinado su participación en el total de los cultivos.

Durante los últimos tres años de la década de los noventa, las exportaciones agrícolas de Estado Unidos han decrecido. Se tenía un récord de exportaciones de este sector cercano los 60.000 millones de dólares, que cayeron a una cifra estimada de 49.000 millones en 1999. Por su parte, las importaciones se elevaron a 37.000 millones de dólares. Los productos primarios de importancia dentro de las exportaciones son la soya, granos forrajeros, trigo y algodón; sin embargo, la relevancia de estos dos últimos productos ha descendido gradualmente en las últimas décadas. A mediados de los años 60,

productos primarios vendidos a granel, incluyendo cereales, oleaginosas, algodón y tabaco, participaban con 75% de las exportaciones agrícolas, pero a mediados de la década de los noventa esta participación ha descendido a 55%.

Por otro lado, las ventas de productos agrícolas intermedios y para el consumo directo han crecido: en 1965, estos representaban sólo 25% de las exportaciones agrícolas, y a comienzos de la década de los noventa esta participación alcanzaba 45%.

POLITICA AGRICOLA EN ESTADOS UNIDOS

Antes de entrar a analizar la política agrícola en Estados Unidos, he querido presentarles algunas declaraciones que se refieren a las distintas épocas importantes de ésta.

Estos apartes corresponden al año 1933, en el que se establecen las ayudas gubernamentales para el sector agrícola y se aprueba la Ley Agrícola Adjustment Act. Estas declaraciones reflejan un poco el pensamiento que se generaba por la crisis que afectó al sector agrícola, que llevó a altos niveles de desempleo, efectos negativos sobre los precios y la caída general del sector.

Este aparte es tomado de la misma Ley: "Esta Ley (The Agricultural Adjustment Act of 1933) expirará cuando el presidente determine que la emergencia nacional en relación con la agricultura ha terminado". Tomado de la Agricultural Adjustment Act de 1933.

Esta otra declaración es del presidente del Comité Agrícola de la Cámara de Representantes de los Estados Unidos, quien tiene una gran influencia dentro de la política agrícola de este país, pues todas las negociaciones políticas relacionadas con el presupuesto para el sector se discuten en este Comité, y sus recomendaciones son fundamentales: "Este programa es una medida de emergencia que, si puesta en operación se encuentra que no cumple con los resultados esperados, será prontamente eliminada... Yo no voy a alterar con el comandante en jefe (presidente Roosevelt) mientras perdure la gran emergencia... Si nosotros le damos algunos poderes, que no son aceptables para tiempos ordinarios, estos se pueden dar por terminados, y yo estoy seguro de que él terminará estos programas cuando pase la emergencia". Declaraciones durante la aprobación del proyecto de Ley Agrícola Adjustment Act. Marzo 21 de 1933.

"El principal propósito de este proyecto es elevar el precio de los productos agrícolas de hoy (1933) al nivel de precios del periodo de preguerra comprendido entre 1909 y 1914. Lo cual coloca el costo total del programa de ayuda agrícola directamente sobre los molineros, empacadores y otros procesadores afectados. Indirectamente, se beneficiará al público consumidor, estabilizando la agricultura, y de una vez y para siempre se coloca la agri-

cultura en el nivel justo y de verdadera paridad con la industria". Congresista Sirovich de Nueva York, marzo 21 de 1933.

Los siguientes apartes son de 1985, año en el que comienza a reconocerse la importancia del sector internacional en la economía agrícola y se empieza a pensar que el sector externo puede llegar en un momento dado a remplazar el Programa del New Deal:

"Si el agricultor estadounidense no se extingue... y la producción de alimentos de este país se concentra en las manos de unas pocas corporaciones multinacionales, déjeme asegurar que ustedes no gastarán el 12.2% de sus ingresos disponibles en alimentos. Ustedes gastarán lo que las corporaciones multinacionales determinen, porque ellos controlaran los mercados". Cita de diputado de Oklahoma, Lloyd L. Benson, citado por el Congresista Dave McCurdy de Oklahoma, 1985.

En 1993, se estaba discutiendo el tratado de libre comercio Nafta con México y Canadá, y ésta es un poco la visión que se tenía 60 años después referente a la política agrícola:

"El problema (de la agricultura) es que ni el presidente Roosevelt ni sus sucesores tomaron la determinación de declarar finalizada la "emergencia nacional". La legislación subsiguiente abandonó incluso la pretensión, evitando hacer referencia a su término a la conclusión de la "emergencia". Esto es, sesenta años después, la mayoría de éstos programas están vigentes, el Congreso sigue legislando para tratar la "crisis rural (farm)", y el gobierno federal todavía está tratando de administrar la industria agrícola. Toda vez que administraciones y congresos sucesivos han propuesto diferentes variantes para la legislación rural (farm), muchos de los programas originales permanecen (de 1933) o han sido remplazados por otros similares".

He presentado estos apartes para acercarnos un poco al complejo problema político de Estados Unidos. En Estados, donde la población rural es alta y el sector es preponderante dentro de su economía, el poder político se fundamenta en esta ruralidad y por tanto se ha permitido que los programas agrícolas establecidos desde 1933 permanezcan vigentes.

Evolución histórica de la política agrícola estadounidense

La época del New Deal—Década de los 30

El sistema agrícola estadounidense tiene su origen en el año 1933. La situación de Estados Unidos a principios de la década de los treinta era dramática: el desempleo estaba por encima de 20% y en las zonas rurales era mucho mayor; al mismo tiempo se presentó un fenómeno conocido como el *Dust Bowl*, o la erosión por agua y viento en extensas zonas de Kansas, Oklahoma, Texas, Nuevo México y Colorado, que coincidió con el uso intenso

de las nuevas herramientas de cultivo (tractores de gran potencia), lo cual permitió el cultivo de zonas no aptas, causando graves problemas de erosión por vientos y lluvias. En algunos casos, con el solo viento se llegaron a perder más de 8 a 10 centímetros de suelo. Las nubes de polvo fueron de tal tamaño que incluso llegaron a la Costa Atlántica. Estos fenómenos influyeron en forma decidida sobre el Congreso para prorrogar los programas de apoyos y de medidas de conservación del medio ambiente.

La grave sequía originó caídas estrepitosas en los precios agrícolas, por lo que se tuvo que adoptar una serie de políticas que centralizaran en el Estado las decisiones fundamentales del sector. Los mecanismos de apoyo federal que fueron introducidos han dominado el sector por cerca de 7 décadas. El marco legal del sistema agrícola de Estados Unidos paulatinamente se fue estructurando para cumplir tres funciones:

- Subsidiar los ingresos de algunos productores por medio de pagos directos, compras de excedentes y con créditos no reembolsables, según el precio del mercado.
- Controlar la oferta de productos, como una forma de mantener los niveles de precios altos.
- Proteger a los productores de la competencia internacional.

Las principales críticas que se le hicieron a las políticas del New Deal estaban enfocadas hacia la planificación que de alguna manera estaba efectuando el gobierno: las decisiones de producción de los agricultores estaban siendo tomadas de acuerdo con los programas de apoyo que desarrollaba el Departamento de Agricultura y no estaban orientadas en concordancia con las necesidades de un mercado; por tanto, las acciones de los gremios y el sector productivo, constituían esfuerzos de *lobby* más que esfuerzos de mercadeo. De otra parte, los programas para la granja, especialmente los controles de oferta, habían deprimido el sector en las economías de los condados al no permitir el desarrollo de los servicios relacionados con la oferta, tales como procesamiento y mercadeo; los subsidios a las exportaciones y las restricciones a las importaciones interferían con la habilidad de la economía para competir en los mercados internacionales. Para los críticos del New Deal, los subsidios estaban beneficiando en especial a los productores grandes, y para la gestión de las políticas hubo necesidad de crear una inmensa burocracia dentro del Usda.

En consecuencia, se planteó la necesidad de reformar la política del New Deal a partir de la eliminación de los siguientes mecanismos:

- Restricciones a la siembra, es decir, controles al tipo y extensión del cultivo.

- La autoridad para hacer pagos por desastres, con el fin de obligar a los productores a comprar seguros y evitar la siembra en zonas de alto riesgo.
- Los créditos de sustentación para algodón, arroz y semillas oleaginosas.
- El Export Enhancement Program, para cumplir con el Gatt.
- Los pagos compensatorios para el trigo, los granos forrajeros, algodón y arroz.
- Los programas para lácteos, maní y azúcar.
- La reserva de productos agrícolas (Farmers Owned Reserve).
- El programa de conservación, es decir, las tierras ociosas, para remplazarlo por un verdadero programa de conservación de recursos.
- Los programas del trigo, granos forrajeros, algodón, arroz, oleaginosas.
- El programa de seguros federales.

A partir de esta reforma se intentó trasladar a la agricultura estadounidense, de un sistema basado en los controles y soportes, a otro fundamentado en una economía de mercado. Sin embargo, no se contó con el apoyo político suficiente para alcanzar esta meta.

Antecedentes - La política del New Deal hasta el Fair Act de 1996

El Departamento de Agricultura de los Estados Unidos, Usda, fue creado en 1863, inicialmente, para desarrollar y apoyar la investigación agrícola, la extensión o diseminación de esta información, educando y capacitando a los productores agrícolas. En esta época se inició el proceso de cooperación entre el gobierno, las universidades y el agricultor, el cual persiste hoy en día, como el principal componente del apoyo gubernamental a la agricultura, por su eficacia e importancia en el desarrollo rural.

El Congreso fue generando nuevas funciones para el Usda, tales como los controles de alimentos, especialmente en la distribución de carnes rojas, con la creación del Food Inspection Service (FSIS). Igualmente, con la creación del Animal and Plant Inspection Service (APHIS), para evitar la entrada de pestes y plagas provenientes de especies importadas de otros países.

En 1933, a raíz de la depresión y del fenómeno conocido como el *Dust Bowl*, el Congreso resolvió intervenir los mercados agrícolas por medio de soportes, ayudas financieras y programas de conservación de suelos. En aquella época, los precios agrícolas descendieron a niveles bajísimos y se buscó dar una solución provisional a la situación. Sin embargo, la ley que inició como provisional y que regulaba todos estos mecanismos de ayuda, terminó convirtiéndose en una ley permanente hacia el año de 1938, que fue objeto de

reformas en 1949, con el fin de establecer los criterios objetivos para otorgar los soportes al sector rural.

El proceso se sigue refinando, inicialmente, para el mercado doméstico. Ya que la legislación no se creó para resolver los problemas de la agricultura en una economía autosuficiente, era necesario garantizar un abastecimiento de productos alimenticios suficiente y de buena calidad, con el fin de fortalecer el desarrollo urbano y el crecimiento industrial del país.

En 1985, la legislación comienza a buscar mecanismos diferentes para regular los mercados, proceso que en cierta forma se cataliza por primera vez con la legislación provisional de 1996 o el Fair Act. Sin embargo, debido a falta de fuerza política, no se logra establecer una ley permanente, se transa por una ley provisional con duración hasta el año 2002, fecha que coincide con la terminación de las negociaciones en agricultura de la OMC.

Agricultural Adjustment Act (AAA) of 1933 (P.L. 73-10)

Esta legislación introdujo los programas de apoyo a los precios, los ajustes de producción y creó la Commodity Credit Corporation (CCC), que cumple algunas de las funciones del antiguo Instituto de Mercadeo Agrícola, Idema, en Colombia. Esta norma trae las siguientes innovaciones:

- Programas de apoyo a los precios y los ajustes de producción.
- Créditos de sustentación de precios para los productos almacenables (*commodities*): algodón, maíz y trigo, que luego se extendieron a tabaco, maní, dátiles, tunas, ciruelas y otros.

Adjustment Act Amendment of 1935

Esta legislación introduce restricciones a las importaciones, autorizando al presidente para imponer cuotas de importación de productos agropecuarios, para evitar interferencias con los programas de apoyo a la agricultura.

Soil Conservations and Domestic Allotment Act of 1936

El Congreso establece el programa para enfocar los problemas generados por el *Dust Bowl* o la erosión de los suelos causadas por la sequía y los vientos, que afectaron algunos estados del Oeste-Medio, creando mecanismos para financiar la reconstrucción de suelos afectados.

Agricultural Adjustment Act of 1938

Las normas provisionales son convertidas en permanentes. Esta norma en conjunto con la Ley de 1949, conforma el marco legislativo permanente para la agricultura de los Estados Unidos. La legislación provisional incluyendo el Fair Act de 1996, a su vencimiento permite que las normas que no son prorrogadas o modificadas, reviertan a las normas de la legislación permanente.

La norma determina lo siguiente:

- Establece en forma permanente la sustentación de precios para algodón, maíz y trigo, con el fin de mantener un suministro suficiente en los periodos de caídas de producción, creando cuotas de mercadeo para balancear la demanda y la oferta.
- Se crean los préstamos no-recursibles (*non-recourse loans*), cuya prenda es la cosecha. Estos créditos (capital e intereses) se pagan con la prenda o en efectivo, según los precios del mercado estén por encima o por debajo del precio o tasa de referencia del mercado (*loan rate*), que se hayan fijado por el Usda para el respectivo año. Este programa está vigente hoy en día, con algunas modificaciones para algunos productos.
- Establece para el periodo de 1938-40 ayudas permisivas para los siguientes productos: mantequilla, dátiles, higos, lúpulo, nueces ciruelas-pasas, uvas-pasas, cebada, avena, sorgo en grano, lana, semillas de invierno, maní, tabaco, trementina y otras de menor importancia.
- Se establece el seguro para cosechas y se crea el Federal Crop Insurance Corporation.

Federal Food, Drug, and Cosmetics Act of 1938 (PL. 75-717)

Esta norma, por intermedio de la Food and Drug Administration del Departamento de Salud asume la vigilancia y de control alimentos, medicinas y cosméticos, con el fin de garantizar:

- Alimentos comestibles y sanos, y vigilar los procesos de producción.
- Medicinas e instrumentos médicos seguros y efectivos.
- Cosméticos seguros y elaborados con ingredientes apropiados.
- Rótulos y anuncios ciertos.

Esta norma tiene importancia por cuanto se otorga jurisdicción para la vigilancia de todos los alimentos, con excepción de los cárnicos, que permanecen bajo la jurisdicción del Usda. Estructura que ha creado confusiones muy costosas para los exportadores colombianos.

En el periodo 1938-1949, se amplía la lista de productos que reciben ayudas del gobierno y protección con cuotas y aranceles, aislando el mercado doméstico de la competencia extranjera.

La Ley de 1948 establece criterios objetivos para determinar los subsidios y apoyos al sector agrícola, con el fin de buscar eliminar el factor político en las decisiones que anualmente deben tomar tanto el Congreso como el Usda. La solución fue dada por un equipo de economistas de la Universidad de Chicago, que sugieren que la forma más sencilla de establecer un criterio

objetivo es utilizar como referencia la rentabilidad promedio del capital en los sectores manufactureros (secundarios), con el fin de nivelar la rentabilidad del sector agrícola y así garantizar un flujo normal de capital al sector. Fórmula que a grandes rasgos es aceptada.

Esta filosofía se plasma en los precios paritarios, los cuales, originalmente, habían sido calculados en la Ley del 33 para el periodo de 1909-1914. El precio paritario se define como la capacidad de compra por unidad de producto agrícola (por ejemplo, un bushel i.e. 0.036M3), originalmente para el periodo 1909-14. A partir de 1950 se calcula con base en el precio promedio de los productos almacenables, para el periodo base de los diez años más recientes.

Agricultural Act of 1949

La Ley Agrícola de 1949 es considerada como la norma permanente y, como se señaló, si no hay prorrogas o modificaciones en las normas que todos los años emite el Congreso para regular el sector, se regresa a normas y a las complementarias de la Ley del 38.

Se establece para algunos productos:

- Como precio de sustentación entre 50 y 90% de los precios paritarios.
- La obligación gubernamental de recibir el pago en especie para el caso de los créditos no recursibles (*nonrecourse loans*) otorgados, y para otros productos a comprar directamente.
- Se incluyeron en la lista de productos beneficiados con las ayudas obligatorias a los siguientes productos: lana, miel, papa irlandesa, leche, mantequilla y sus productos.

Periodo 1949–1996

Este periodo se caracteriza por un desarrollo agrícola sin precedentes, y como es lógico, a pesar de las restricciones de área de siembra, los buenos años producen excedentes que no alcanza a consumir la economía estadounidense, generando la necesidad de buscar mercados en el exterior.

Soil Bank Act de 1956

Con el fin de controlar la oferta de productos, introduce el programa de conservación de suelos con carácter obligatorio, con dos componentes:

- Conservation Reserve Program, CRP, por medio del cual se hacen pagos para reducir las áreas sembradas por varios años. Los granjeros, por lo general, utilizaban este programa para las zonas marginales.
- Acreage Reserve Program, ARP, por medio del cual se paga al granjero para reducir temporalmente el área cultivada, lo cual es obligatorio. Este programa se eliminó en 1996.

Food and Agricultural Act of 1965

Relaciona los precios paritarios con los precios internacionales para buscar hacer el sistema más sensible a los mecanismos del mercado.

The 1973 Agricultural and Consumer Protection Act

Establece por primera vez un programa de apoyos directos, conocidos como los pagos compensatorios (*deficiency payments*), instrumento que no fue utilizado, debido a la demanda internacional y los altos precios del mercado. Sin embargo, en la década de los ochenta, con el embargo de alimentos a la Unión Soviética y con el ingreso de los productos subsidiados de la Unión Europea se produce una caída en los precios agrícolas, la declinación de las exportaciones y una acumulación de inventarios, así como al incremento de los gastos del gobierno en subsidios agrícolas.

El Congreso se vio abocado a buscar soluciones a esta situación, pues el déficit presupuestal pasó en 1980 de US\$73.800 millones a US\$221.000, en 1985. Para ello se crearon varios nuevos mecanismos:

- Pagos en especie (Payments-in Kind PIK), por medio del cual se paga a los granjeros con bonos equivalentes a dinero en efectivo, respaldados con los inventarios acumulados en almacenes a nombre del gobierno federal, con el compromiso de no cultivar los productos respectivos. El granjero canjeaba los bonos por productos de la reserva –para exportar– o para recibir el dinero en efectivo.
- Se bajaron los precios meta (*target prices*), para hacer más sensible al mercado la decisión del granjero y para reducir los gastos. El precio meta es el nivel de precio establecido por ley para el trigo, maíz, sorgo, cebada, avena, arroz, algodón. Los productores que participan en los programas de la Commodity Credit Corporation, CCC, reciben en dinero la diferencia entre el precio meta y el mayor entre el precio del mercado y la tasa de sustentación (*loan rate*).
- Se crearon los créditos de comercialización o *marketing loans* para los programas de arroz, algodón, trigo, forrajes y oleaginosas.
- Con el Export Enhancement Program se garantizaron recursos para subsidiar las exportaciones existentes y desarrollar nuevas actividades de promoción, todo esto con el fin de neutralizar la acción de la Unión Europea y para disminuir los inventarios.

El déficit fiscal de la década de los ochenta, unido al deseo de los agricultores de tener una mayor injerencia en las decisiones de su negocio, la aprobación del Acuerdo de libre Comercio de Norteamérica, Nafta, y el Acuerdo de la Organización Mundial de Comercio, OMC, que obligaban a Estados Unidos a revisar su legislación agrícola, iniciaron un proceso que gradualmente llegó a catalizar en 1996 con la Ley Fair (The Federal Agricultural Improvement and Reform Act of 1996 – Fair Act.)

THE FEDERAL AGRICULTURAL IMPROVEMENT AND REFORM (FAIR) ACT OF 1996 – Ley Pública 104-127

El propósito de esta Ley es desconectar los pagos directamente relacionados con la producción, para suplir los ingresos del granjero.

El partido republicano logró recuperar el control del Congreso con una pequeña mayoría durante la elección de 1994, correspondiente a la legislatura 104. Entre sus banderas políticas, la conversión de la economía agrícola se compagina con varios principios fundamentales del partido, entre otros:

- Reducción de la burocracia y del presupuesto federal.
- Reducción del déficit presupuestal.
- Eliminación o modificación de los gastos públicos obligatorios como el sistema de seguro de desempleo, para promover la integración de sectores marginales de la población al sistema económico, por medio de programas de capacitación y resocialización, especialmente entre ciertas minorías.
- Simplificación de los marcos y normas de control y vigilancia del gobierno federal sobre todas las actividades del país: mayor autonomía de los estados, los condados y los municipios; mayor autonomía al sector privado sobre todo en los sectores de salud pública, medio ambiente, y control de monopolios.
- Eliminación de la intervención del gobierno federal en el sector rural, y conversión a una economía de mercado.
- Apertura de la economía agrícola estadounidense y promoción de los acuerdos de libre comercio:
 - Los alcanzados en la última Ronda de Uruguay y la creación de la OMC.
 - El Acuerdo de Libre Comercio de Norteamérica con Canadá y México.

Estos objetivos eran y son apoyados por los gremios agrícolas exportadores, que representan los sectores más fuertes de la economía agrícola.

En contraposición, en aquella época se perfilaban las fuerzas de los productos no competitivos, cuya existencia se debe a los programas de protección y apoyo gubernamental, tales como azúcar, algodón, arroz, maní y tabaco, cuyos gremios cuentan con gran influencia entre los congresistas. A esta lista se debe agregar el sector de los lácteos, que cuenta con un programa de controles internos que durante varias décadas ha deprimido a los productores de los Estados competitivos, beneficiando con precios de sustentación más altos a los Estados marginales.

A estas fuerzas se les sumaron los sectores tradicionalmente proteccionistas del Congreso, como son sus miembros con distritos con gran influen-

cia de la única federación sindical, la Federation of Labor of America, Congress of International Organizations (FLA-CIO), los sectores industriales interesados en proteger sus mercados y obstruir la apertura global, tales como textiles y confecciones y las acerías.

Esta coalición impidió que la norma fuese de carácter permanente y su vigencia se pactó a siete años; igualmente, bloqueó la eliminación de las restricciones a las importaciones de productos agrícolas, permitiendo que las cuotas de azúcar, algodón, arroz, maní y tabaco se mantuvieran, al igual que pequeñas modificaciones sobre sus sistemas de sustentación.

Por ello, si en el año 2002 no se llega a un acuerdo, la normatividad agrícola vigente será la contenida en la leyes del 38 y del 49.

MARCO LEGAL DEL FAIR ACT

Título I – Ley Agrícola de Transición a la Economía de Mercado (The Agricultural Market Transition Act)

Los programas de pagos directos a los productores son radicalmente transformados. Se establecen una serie de pagos fijos que benefician a propietarios y productores participantes en los programas agrícolas del periodo 90-95.

- Se eliminan los precios meta y los pagos compensatorios.
- Se eliminan la mayoría de las restricciones a la siembra de cultivos y áreas, para dar flexibilidad a los productores de granos, algodón y arroz. Se mantienen para maní, frutas y verduras, con alguna modificación.
- Se modifican los créditos de sustentación no-recursibles (*nonrecourse loan.*)
- Se modifican los programas de azúcar, lácteos y maní.
- Se suspende el Fondo de Reserva de los Productores, para almacenar productos agrícolas.
- Se crea la Comisión del Siglo XXI.

Subtítulo B – Contratos de Producción Flexibles (Production Flexibility Contracts – PFC)

Los contratos de PFCs cubren el periodo de 1996 a 2002 (año fiscal termina el 30 de septiembre) para trigo, maíz, granos forrajeros, algodón tipo *upland* y arroz para las personas y tierras elegibles. Por el cumplimiento del contrato, los individuos beneficiarios recibirán unos pagos anuales predeterminados. El beneficiario por su parte se compromete a:

- Cumplir con los requisitos de conservación para terrenos erosionables o inundables.

- Cumplir con los requisitos de flexibilidad de esta Ley.
- Utilizar las tierras cubiertas por el contrato para actividades agrícolas o relacionadas.

Elegibilidad

Serán aceptados los propietarios y productores con tierras calificadas si cumplen con los siguientes requisitos:

- Ser el propietario del cultivo, que asume el riesgo de siembra o parte de éste.
- Un productor con terrenos alquilados, con renta pactada con parte del producto, si el terrateniente forma parte del contrato de alquiler.
- El productor con terrenos alquilados con rentas pagaderas en efectivo, cuyo contrato tenga por término antes del 30 de septiembre de 2002.
- El productor con terrenos alquilados con rentas pagaderas en efectivo, cuyo contrato termine antes del 30 de septiembre, pero requiere el consentimiento del propietario si los terrenos elegibles corresponden a menos del 100%.
- El terrateniente cuando el arrendatario de las tierras alquiladas con rentas pagaderas en efectivo decide no suscribir el contrato, siempre que el término de vencimiento sea anterior al 30 de septiembre de 2002, caso en el cual los pagos solamente se hacen para los años posteriores al vencimiento.
- Para ser elegible se debe al menos tener un contrato base de terrenos (*acreage base contract*) vigente bajo las normas de la legislación anterior (Título V de la Ley del 49.) También se pueden incluir los terrenos certificados como aptos por las oficinas al nivel de condado del Farm Service Agency (FSA.)

Al menos una de las siguientes condiciones adicionales debe ser cumplida:

- Por lo menos para una de las cosechas entre 1990 y 1995, una porción de los terrenos participó en el programa de reducción de cultivo o se consideró como sembrado.
- El terreno fue sujeto de un contrato de conservación ecológica (*conservation reserve contract*), que se terminó por vencimiento o voluntariamente antes del 1 de enero de 1995.
- Los terrenos fueron liberados por el secretario de obligaciones contractuales con referencia programas de conservación entre el 1 de enero de 1995 y el 6 de agosto de 1996.

Se eliminó la obligación de comprar seguros para catástrofes (CAT), para ser elegible en el PFC, para los créditos de sustentación no-recursivos

Cuadro 15. Pagos contractuales por producto

Valor en millones de US\$	Año
\$5.570	1996
\$5.385	1997
\$5.800	1998
\$5.603	1999
\$5.130	2000
\$4.130	2001
\$4.008	2002
Total	\$35.626

**Cuadro 16. Pagos totales por año por producto de interés para Colombia
(26.217 millones de US\$)**

Año/ Producto	Maiz	Sorgo	Cebada	Algodón	Arroz
1996	2.575	285	120	649	472
1997	2.489	275	116	626	456
1998	2.681	296	125	675	491
1999	2.590	286	121	652	475
2000	2.371	262	112	77	597
2001	1.909	211	89	480	350
2002	1.852	205	86	466	340
Totales	16.466	1.820	770	4.143	3.018
% del total (73)	46	5	2	12	8

(*Nonrecourse loans*) pero los participantes deben renunciar a los programas de emergencia destinados a cubrir pérdidas en el cultivo del producto en cuestión. Deberá pagar la suma de US\$ 50 para el trámite respectivo.

Términos y plazos

Los contratos se firmaron a partir del 20 de mayo hasta el 1 de agosto de 1996, con excepción de los contratos de conservación, cuyo vencimiento es posterior. El periodo comienza con la cosecha de 1996 y termina con la del 2002 (cuadros 15 y 16), a menos que el productor o el terrateniente lo den por terminado antes.

Excepción - Programa de Conservación (Conservation Reserve Program, CRP)

Se exceptúan del término del 1 de agosto para la firma de contratos los terrenos cubiertos por contratos CPR. Al comienzo de cada año fiscal (1 de octubre), los productores o propietarios elegibles pueden acceder o ampliar a

los contratos PFC. Los términos y prorrogas no podrán extenderse más allá de la cosecha del 2002. El beneficiario podrá escoger entre recibir el pago contractual del PFC para el producto de su terreno o la renta porcentual que le corresponda por el CPR, pero no ambos.

Cálculo de los PFC

El valor del pago contractual anual –*contract payment quantity*- es igual al producto de la cantidad del pago por la tasa nacional de pago anual (la tasa es igual para todas las granjas).

La tasa nacional de pago anual es 85% del producto del terreno contratado y el rendimiento por pagar de la granja –*farm payment yield*-. El terreno cubierto por el contrato es el reconocido para el producto contratado bajo el Título V de la Ley del 49, si no se ha suspendido.

El rendimiento por pagar de la granja es el rendimiento establecido para la granja en la cosecha de 1995 de un producto cubierto por contrato.

Cálculo para cada producto almacenable

Tasa Anual de Pago, para cada producto, es igual al total disponible para cada año, dividido por la cantidad anual del pago, *annual payment quantity* (Cuadro 14).

La cantidad anual de pago es la suma de todos los rendimientos por pagar de las granjas (1995) para todas las granjas en ese año.

Ajustes de la cantidad total disponible para pagos

El secretario deberá ajustar los totales de cada producto, así: adicionar una cantidad igual a la suma de todos los pagos compensatorios –*deficiency payments*– de cosechas anteriores que deben ser compensadas por la Commodities Credit Corporation, CCC, aumentando una cantidad igual a la retención contractual anual del año fiscal anterior como consecuencia de violaciones al contrato, restando las cantidades, en caso de ser necesario, para recuperar los fondos no ganados para 1994 o 1995. Restando al valor de 1996, los pagos obtenidos indebidamente. Adicionalmente, el valor disponible para arroz se deberá aumentar en 8.5 millones cada año fiscal entre 1997 y el 2002.

Fecha de pagos

- Estos se deberán hacer a más tardar el 30 de septiembre de cada mes.
- A voluntad de cada beneficiario, se podrán hacer anticipos cada 15 de diciembre o 15 de enero del año fiscal vigente.
- El primer contado en 1996, se podrá hacer a los 30 días de la firma.
- A la firma del contrato, el secretario suministra un estimado del mínimo de pagos para efectuar el primer año.

Reducciones de los pagos. En caso de que el beneficiario no haya rembolsado pagos compensatorios anteriores, el secretario está autorizado para descontar dichos valores de los pagos pactados en el PFC.

Asignación de pagos. Propietarios y productores pueden asignar los pagos contractuales a terceras personas, según el reglamento que para el efecto dicte el secretario. Se notificará al secretario en la forma que él disponga los nombres de las personas a quienes se deben hacer los pagos.

Participación de los pagos. El secretario debe asegurar que los pagos sean compartidos por todos los beneficiarios, para lo cual establecerá un reglamento.

Limitaciones de los pagos. Los pagos máximos a una "persona" en un periodo fiscal son de US\$40.000. (Se reduce de US\$50.000 correspondiente al año anterior).

La regla de tres entidades. Sigue vigente, es decir, que el máximo que puede recibir directa o indirectamente un productor por año fiscal es US\$80.000 en total de pagos contractuales: US\$40.000 directa e indirectamente US\$20.000 de dos entidades independientes entre sí. (Se redujeron los límites anteriores de US\$100.000, US\$50.000 y US\$25.000)

- El límite por cosecha anual para los créditos de mercadeo *-marketing loans-* es de US\$75.000 recibidos directamente e indirectamente hasta US\$37.500 provenientes de 2 entidades independientes.
- El límite para los pagos compensatorios provenientes de créditos de sustentación no-recursivos *-non recourse credits-* es de US\$75.000.

Pagos directos son aquellos que el gobierno envía a nombre de la persona. Son pagos indirectos, los que recibe una persona como participación de un pago hecho a nombre de otra persona.

Exclusiones de ciertas sumas de los pagos contractuales

Para efecto de los límites, ciertas porciones de los pagos contractuales anuales no se contabilizan como parte del pago contractual, sujeto al límite de US\$40.000. Esta exclusión se refiere a las limitaciones que se den a lugar por violaciones al contrato, que determinarían un límite inferior, a prorata según la incidencia de la violación en el límite.

Violación del contrato

- Si un propietario o productor viola alguno de los requisitos de elegibilidad (conservación, pantanos, flexibilidad de cosecha o usos del suelo), el secretario dará por terminado el contrato en cada granja donde el propietario o productor tenga intereses.

- La resolución del contrato traerá como consecuencia que el productor o propietario pierda el derecho a recibir los pagos contractuales futuros, y deberá rembolsar el valor de los pagos contractuales recibidos en el periodo de la violación. El secretario podrá determinar si la violación amerita la terminación del contrato. En el caso de la resolución, el secretario podrá solicitar el reembolso de los pagos contractuales efectuados, los intereses, correspondientes al periodo de la violación.

El secretario podrá condonar cualquier reembolso requerido del propietario o productor sujetos al PFC, si se extinguió el derecho de redimir (*foreclosure*) el contrato. Los productores o propietarios podrán hacer operativo el contrato, según las normas acordadas en la fecha en la cual se extinguió el derecho de redimir el contrato.

Transferencia del terreno contractual (Transfer of Contract Acreage)

En caso de que un propietario o productor transfiera terrenos sujetos a un PFC, el contrato se da por terminado, con relación al terreno en cuestión, a menos que el nuevo propietario o productor acuerde con el secretario asumir todas las obligaciones del PFC.

El secretario podrá modificar a petición del nuevo propietario o productor si estas son consistentes con los objetivos del PFC. En caso de muerte, incapacidad o que no pueda recibir los pagos contractuales, el secretario hará los pagos según el reglamento.

Flexibilidad de siembra (Planting Flexibility)

- Los programa de reducción de áreas de siembra no están vigentes.
- Los terrenos contractuales no están sujetos a la siembra de cultivos específicos, para que el propietario o productor reciba los pagos contractuales, pero estos terrenos no pueden ser utilizados para usos comerciales o industriales no agrícolas.
- Cualquier cultivo puede ser adelantado, excepto frutas y verduras.
- Igualmente, cualquier cultivo se puede adelantar en terrenos no incluidos en el PFC, sin afectar el contrato.
- Las explotaciones de frutas y verduras no se permiten en terrenos contractuales a menos que (i) la región de la granja tenga una historia de producción de ambas industrias, (ii) las granjas tengan una historia de terrenos contractuales de frutas y verduras, (iii) o según lo disponga el secretario, el productor tiene una historia de cultivar determinadas frutas o verduras.
- Se excluyen de la lista de frutas y verduras las lentejas, frijoles y arvejas secas, y se pueden sembrar sin limitaciones en los terrenos contractuales.

Créditos sustentación o de mercadeos no recursivos y pagos compensatorios (Nonrecourse marketing assistance loans and deficiency payments)

Estos créditos son administrados por el Farm Service Agency en representación del Commodities Credit Corporation, CCC.

Este programa es el más importante existente, pues busca utilizar los mecanismos del mercado, colocando un precio piso, por debajo del cual el Usda adquiere las cosechas que se han entregado en prenda para garantizar los créditos de sustentación denominados como de mercadeo no recursivos.

Productos cubiertos (16): trigo, maíz, sorgo, cebada, avena, soya, semillas oleaginosas, arroz y algodón *upland*. El algodón de fibra larga tiene procedimiento especial.

El propósito de este instrumento es suministrar a productores calificados financiación de corto plazo para la producción, facilitando el ordenamiento y distribución de productos almacenables durante el año. De igual forma, busca evitar que la producción sea vendida inmediatamente después de la cosecha, permitiendo el almacenamiento con el fin de obtener mejores precios. La CCC acepta la cosecha como colateral del crédito.

De esta forma, el productor tiene la opción de pagar sus deudas sin necesidad de vender la cosecha en el momento de bajos precios.

Los créditos no recursivos se caracterizan por que el productor tiene la opción de cancelar el crédito y los intereses, en ciertas circunstancias de bajos precios con la cosecha entregada en prenda.

Calificaciones y requisitos

Son beneficiarios los productores de un bien almacenable que:

- Controle el producto.
- Corra riesgo de perder, y que sea titular del producto.

El producto debe cumplir con las normas de calidad exigidas por la CCC. Pueden participar los productores que son parte de los contratos de producción flexibles, PFC, al igual que los demás. Se excluye el algodón de fibra larga. Los productores deben cumplir con los programas de conservación. Se excluyen los extranjeros a menos que satisfagan las condiciones de FAS.

Tasas de crédito – Loan rate

Las tasas de crédito se establecen anualmente para todo el país, de acuerdo con una combinación de fórmulas y parámetros obligatorios y, en cierto sentido, a discreción del secretario. Con excepción del arroz, las tasas se ajustan a las características locales, es decir el condado.

Características del instrumento por producto

Trigo

Tasa no menor de 85% del promedio simple recibido por los productores en los últimos 5 años, excluyendo el mayor y el menor, pero no puede ser superior a US\$2.58 por fanega-bushel (tasa de 1995.)

El secretario podrá reducir la tasa hasta 10% si la razón de inventario–uso (*stock to use ratio*) excede 30%. Igualmente, se puede reducir en una cifra que no exceda 5% si los inventarios están entre 30 y 15%. No se hacen ajustes si la razón es inferior a 15%.

Maíz

La tasa se establece con fórmula de 85% pero no superior a US\$1.89 por fanega-bushel (tasa de 1995.) Reducción hasta de 10% si la Razón de Inventario a uso es igual o superior a 25%. Reducción hasta de 5% si la Razón oscila entre 12.5 y menos de 25%.

Granos forrajeros o piensos

Se establecen las tasas en relación con el maíz siguiendo la fórmula respectiva.

Arroz

La tasa obligatoria está congelada hasta el 2002. US\$6.50 por quintal. La tasa es diferenciada para el grano largo, mediano y corto.

Algodón upland

La tasa se fija entre las menores de las tasas:

- La fórmula de 85%.
- La tasa internacional ajustada para algodón *upland*.

La tasa no puede ser inferior a US\$0.50 la libra o mayor que US\$0.5192. Los costos de bodegaje se tienen en cuenta al momento de la dación en pago.

Algodón largo (ELS)

Se utiliza la fórmula de 85%, pero la tasa no puede ser superior a US\$0.7965. Se exceptúa de las normas de sustentación, es decir, al final del periodo se debe cancelar íntegramente -capital, intereses y otros cargos-.

Oleaginosas

Soya: se utiliza la fórmula de 85%, pero ésta no puede ser inferior a US\$4.92 o mayor a US\$5.26 por bushel.

Otras semillas: se utiliza la fórmula de 85% pero la tasa no puede ser inferior a US\$0.087 lb. o mayor que US\$0.093 lb.

Primas y descuentos (se establecen para control de calidad).

La tasa por liquidar en los créditos de productos será un punto sobre el interés que cobre el Departamento del Tesoro a la CCC. Los créditos y los pagos compensatorios están a disposición desde la época de la cosecha hasta el vencimiento. Para trigo, cebada, avena, canola y otras menores, la disponibilidad termina el 31 de marzo del año siguiente a la cosecha. Para los demás productos es el 31 de mayo del año siguiente.

Término del crédito

Nueve meses de la firma: trigo, granos forrajeros, arroz y oleaginosas.

Diez meses: algodón de fibra larga (ELS).

Los créditos no son prorrogables.

Los créditos se pueden cancelar en cualquier momento.

Cancelación de los créditos

Los productores pueden vender en el mercado cuando el precio se encuentre anunciado en el respectivo condado, Posted County Price.

Opcionalmente, el productor puede vender a la CCC, al precio anunciado por el condado, si así lo desea, y cancelar el crédito.

Liquidación del algodón upland

Para el reembolso de estos créditos se tiene en cuenta que cuando el AWP aplicable (precio internacional ajustado con diferencial de almacenaje y primas) es menor que valor unitario de adquisición (representado en la suma de la tasa aplicable de crédito, más intereses, almacenaje), entonces se activan los mecanismos de reembolso, aun cuando el AWP exceda la tasa del crédito más el interés.

A. Tasa crédito	0.5192
B. Bodega	0.0008
C. Precio condado	0.5200
D. Calidad	(-0.0350)
E. Tasa apl. condado	0.4850
F. Int. 126 días	0.0109
G. Bodega unit	0.0249
H. Tasa + interés	0.4959
I. Tasa + interés + bodega	0.5207 valor adquisición
J. AWP	0.5600

K. AWP con bodega	0.5608
L. AWP aplicable	0.5258

Si la AWP es mayor que el valor de adquisición, el reembolso es igual a la tasa del crédito más intereses.

Dación en pago y límite

En caso de que los precios del mercado estén por debajo de la tasa base del respectivo bien, el productor podrá entregar la prenda en dación en pago por el valor de los intereses, el capital y los demás cargos, quedando a paz y salvo con la CCC. El máximo pago compensatorio será de US\$75.000.

**Cuadro 17. Pagos de créditos compensatorios
(Loan Deficient Payments) (Sustentación de precios)**

Granos para alimentación	33%
Soya y otras oleaginosas	31%
Trigo	12%
Arroz	5%
Algodón	19%

Cuadro 18. Pagos compensatorios y ganancias con créditos de mercadeo

	US \$ 8.000 millones	
	%	US\$
Piensos	33%	2640
Trigo	12%	690
Arroz	5%	400
Algodón	19%	152
Soya y oleaginosas	31%	2450

V

LA LEY DE ORIENTACION AGRICOLA DE FRANCIA



CARLOS FEDERICO ESPINAL
Consultor IICA

LA LEY DE ORIENTACION AGRICOLA DE FRANCIA

CARLOS FEDERICO ESPINAL
Consultor IICA

A continuación, realizaré una presentación del esquema general de la Ley de Orientación Agrícola Francesa, que constituye el principal instrumento dentro de la política agrícola de ese país que, entre otras cosas, se ha estado convirtiendo en un paradigma dentro de las estrategias nacionales europeas.

En primera instancia, presentaré los objetivos fundamentales de esta Ley y seguidamente realizaré un examen general de su contenido.

OBJETIVOS

Esta Ley toma en cuenta las funciones económica, ambiental y social de la agricultura y su participación en la gestión del territorio. Por lo tanto, no sólo reconoce el tema de la multifuncionalidad, sino también la correlación de esta política agrícola con los lineamientos de la Unión Europea, UE, por lo que queda manifiesta una sujeción a la Política Agrícola Común (PAC).

En total tiene los siguientes 15 objetivos:

- La instalación en la agricultura especialmente de los jóvenes, la perennidad de las explotaciones agrícolas, su transmisión y el desarrollo del empleo, la preservación del carácter familiar de la agricultura en el conjunto de las regiones francesas en función de sus especificidades. Un aspecto que prevalece en la Ley de Orientación es el tema de las competitividades regionales y el trasfondo político en el que se identifica como un patrimonio nacional a la agricultura campesina francesa; de allí parte el interés por preservarla.
- El mejoramiento de las condiciones de producción, del ingreso y del nivel de vida de los agricultores, así como el refuerzo en su protección social buscando la paridad con el régimen general. La Ley reconoce disparidades entre el régimen social de los agricultores con el estatuto de protección general y establece instrumentos para reducir las divergencias existentes.

- La revalorización progresiva y la garantía de una pensión mínima a los agricultores en función de sus especificidades. Este es un aspecto interesante, por cuanto la Ley se ocupa del régimen pensional de los agricultores, no sólo desde el punto de vista de la equidad, sino inclusive para garantizar la preservación de la agricultura campesina con instrumentos enfocados hacia la instalación de jóvenes agricultores.

- La producción de bienes agrícolas alimentarios y no alimentarios de calidad y diversificados, que respondan a las necesidades de los mercados nacional e internacional, satisfaciendo las condiciones de seguridad sanitaria y las exigencias de los consumidores. Este objetivo hace referencia a la competitividad del sistema agroalimentario francés. Como se sabe, Francia es uno de los países con mayor participación en las exportaciones de productos agroalimentarios dentro de la UE.

- El desarrollo de la ayuda alimentaria y la lucha contra el hambre en el mundo, en el respeto de las agriculturas y las economías de los países en desarrollo. Este es un reconocimiento de la posición francesa de la necesidad de aportar en la ayuda agroalimentaria en relación con las distintas condiciones de desarrollo de la agricultura.

- El refuerzo de la capacidad exportadora agrícola y agroalimentaria de Francia hacia Europa y los mercados solventes, apoyándose en empresas dinámicas. Este objetivo es la base a partir de la cual se han establecido instrumentos muy específicos que contribuyen a la competitividad de la industria agroalimentaria francesa.

- El refuerzo de la organización económica del mercado, los productores y las cadenas, cuidando la repartición equitativa del valor agregado de los productos alimentarios entre los agricultores, los transformadores y las empresas de comercialización. Uno de los aspectos interesantes en este punto, es el hecho que se involucre dentro de la administración de cadenas el tema de la institucionalidad a partir de la consolidación de las interprofesionales.

- La puesta en marcha de materias primas energéticas o no alimentarias, con el fin de diversificar los recursos energéticos del país y darle más alternativas a la producción agrícola.

- La valorización del territorio y las regiones, mediante sistemas de producción adaptadas a sus potencialidades.

- El mantenimiento de condiciones favorables al ejercicio de la actividad agrícola en zonas de montaña.

- La preservación de los recursos naturales y de la biodiversidad, el mantenimiento del paisaje, sin que el equilibrio económico de las explotaciones sea puesto en peligro por las obligaciones derivadas.

- La búsqueda de acciones de interés general en beneficio de todos los usuarios del espacio rural.
- La promoción y el refuerzo de una política de calidad y identificación de productos agrícolas. Este aspecto ha sido desarrollado a partir de las denominaciones de origen, incluso la institucionalidad de cadena ha estado orientada sobre los temas de calidad en los productos agrícolas.
- El fortalecimiento de la investigación agronómica y veterinaria

ESTRUCTURA DE LA LEY DE ORIENTACION AGRICOLA FRANCESA

Título 1º. Los contratos territoriales de explotación. Este primer título de la Ley hace referencia a diversos temas; en primer término, el agricultor es poseedor de una especie de cédula que lo acredita como tal, por lo que los agricultores franceses necesitan registrarse ante cámaras de carácter local, encargadas de preservar los derechos de éstos.

Todo titular de una cédula de agricultor, puede convenir con la autoridad administrativa respectiva un contrato territorial de explotación, en el cual el agricultor se compromete a adaptar su sistema de explotación a unos marcos generales en materia de creación de empleo, condiciones medioambientales y otras de carácter económico.

Título 2º. Explotaciones y personas. Este título reglamenta el tema de la distribución de los agricultores en las cámaras, así como todo lo referente a tierras, estableciendo normas sobre adaptación de estructuras de explotaciones agrícolas. Existe dentro de este título una reglamentación sobre lo que se denomina unidad de referencia, que es una superficie mínima que permite asegurar la viabilidad de una explotación.

Por otra parte, dentro de este título se establecen las normas en relación con los estatutos de cónyuges que trabajan en las explotaciones o las empresas y los jubilados agrícolas no asalariados, así como la reglamentación del trabajo familiar rural. En esta misma vía, comprende todas las normas relacionadas con el empleo agrícola temporal y establece la reglamentación sobre los Comités Paritarios de Seguridad y Protección a los Trabajadores, y crea en la regiones unos observatorios del empleo asalariado.

Título 3º. Funcionamiento de los organismos de la mutualidad social agrícola. En este título, en términos generales, se reglamentan las instituciones que tienen que ver con la seguridad social para el sector agrícola francés.

Título 4º. Organización económica. La base de este título es la cooperación agrícola y la organización de la producción. Reglamenta las instituciones

relacionadas con este tema, específicamente las interprofesionales, que son grupos representativos de los eslabones de la cadena en su conjunto. La institucionalidad en materia de cadenas debe estar orientada hacia los mercados, teniendo en cuenta que los acuerdos que se generen al interior de las interprofesionales deben ser compatibles con las normas de la Política Agrícola Común.

Título 5º. Calidad, identificación y seguridad de productos. Este título hace referencia al tema de la calidad y seguridad de los productos agroalimentarios, establece todas las normas y la organización en materia de inocuidad de los alimentos y la propiedad intelectual. Reglamenta lo relacionado con la bioseguridad, la vigilancia biológica y lo referente a los organismos genéticamente modificados.

Título 6º. Gestión de espacio agrícola y forestal. Establece una serie de normas relacionadas con el plan de ordenamiento territorial, crea y reglamenta sociedades de desarrollo rural, que promueven a escala regional programas de instalación de jóvenes en la agricultura, desarrollos forestales o agrícolas específicos, programas medioambientales entre otros. Estas sociedades son de amplia participación social, carácter generado por la misma Ley de Orientación.

Título 7º. Formación de las personas, desarrollo agrícola, investigación agronómica y veterinaria. La Ley de Orientación en este título presenta una serie de instrumentos específicos de dirección de la formación de capital humano para la agricultura.

Título 8º. Disposiciones varias. Finalmente, se presenta toda una serie de disposiciones que tienen que ver con los trámites presupuestales de la Ley y con la vinculación del presupuesto nacional al de la Política Agrícola Común.

Comentarios doctor José María García Álvarez-Coque

La Ley de Orientación Francesa es bastante detallada y se reúnen en ella diversos aspectos relacionados con el tema de la calidad, la cuestión del espacio agrícola, los derechos del agricultor, entre otros, porque busca darle contenido al concepto de multifuncionalidad, y al referirse a este concepto no se pueden mencionar solo aspectos como la producción agrícola, sino que se deben introducir otras funciones de la actividad agrícola relacionadas con el aprovechamiento del territorio, la conservación del paisaje natural, y la función sociocultural en la que es necesario mantener un medio rural activo.

Estos elementos se adicionan a otro aspecto, como es la Europa de carácter social, que ha aspirado a un crecimiento económico que no sólo se traduce en beneficios para las empresas, sino en la redistribución de estos beneficios, y el mantenimiento de un tejido social estable.

Quizá el problema que identifico con relación a la Ley de Orientación es que sólo es aplicable a la realidad francesa, porque es bastante reglamentista. Francia es un Estado relativamente centralizado y con un medio rural casi homogéneo, en el que el modelo de explotación familiar prevalece, y en este contexto la Ley puede ser aplicable. No obstante, considero que hay elementos claramente rescatables, como los contratos territoriales de explotación, que suponen la aplicación de la filosofía del “contrato social”, en la que por una lado está el agricultor registrado como tal y, de otro lado, la sociedad, de modo que si el agricultor busca apoyo, debe cumplir con unas condiciones previas. Este contrato, adicionalmente, pone en evidencia lo que serían los aspectos no comerciales de la actividad agrícola que no remunera el mercado. Este es uno de los elementos más novedosos de la reglamentación francesa y puede ser extrapolado a otros países europeos.

Por otro lado, no es una Ley que supone gasto público: es una Ley reguladora, pues, en primera instancia, pone condiciones para otorgar los subsidios y seguidamente establece unas reglas de juego entre los agentes del sector rural. Sin embargo, esta es una Ley intervencionista con una fuerte carga burocrática, lo que está retrasando su puesta en marcha. No obstante, ratifico que existe una serie de elementos rescatables como los aspectos sociales, y la producción de bienes con una imagen y calidad por lo que se introduce el concepto de trasabilidad y es muy interesante ver como los diferentes instrumentos de la Ley de Orientación Agrícola se coordinan entre sí.

V ALGUNAS CONCLUSIONES SOBRE LAS EXPERIENCIAS DE OTROS PAISES Y LECCIONES PARA EL CASO COLOMBIANO



CARLOS FEDERICO ESPINAL
IICA - Colombia

ALGUNAS CONCLUSIONES SOBRE LAS EXPERIENCIAS DE OTROS PAISES Y LECCIONES PARA EL CASO COLOMBIANO

CARLOS FEDERICO ESPINAL
IICA Colombia

El Ministerio de Agricultura, desde comienzos del año 2000, está trabajando en tres frentes vinculados al tema de la política agrícola y sus instituciones, con el fin de proponerle al país una política de Estado que sustente el desarrollo de la agricultura colombiana con una perspectiva de mediano y largo plazos. En este marco se han tomado las siguientes iniciativas: 1) un ejercicio de prospectiva que está realizando el Centro de Estudios Ganaderos y Agrícolas, Cega, con la Corporación Colombia Internacional, CCI, y con una participación amplia de conocedores del sector, el cual se ha denominado Agrovisión 2025, cuyo objetivo es establecer algunos escenarios probables para el desarrollo de la agricultura en un plazo de 25 años, que sirvan para tomar las decisiones más convenientes en materia de política para el futuro de la agricultura colombiana; 2) el segundo frente es el de la institucionalidad, pues desde cuando se inició la apertura, venimos hablando de la necesidad de reformar las instituciones de la agricultura colombiana. Es un lugar común en los últimos tiempos en nuestro país, decir que cambiaron el mundo y las circunstancias de los mercados y se abrió la economía, pero que las instituciones no han cambiado; 3) el esfuerzo de replantear, o de pensar, en una nueva ley marco para la agricultura colombiana, o más bien una ley general, pues en el ordenamiento jurídico nacional no existen las leyes marco; una ley general que sea como el núcleo de la institucionalidad para la agricultura. En el mundo de las políticas agrícolas, y en los países que tienen leyes marco, se observa que de ellas se deriva buena parte de la institucionalidad de la agricultura, todas las organizaciones que ejecutan los distintos aspectos de esa ley marco, y todas las regulaciones que le dan el marco jurídico a esta actividad.

Hago la advertencia de que el debate apenas comienza, y quiero presentarles hoy una visión de las políticas agrícolas en el mundo, el entorno internacional en que nos movemos hoy en materia de políticas, y las lecciones que ello nos deja para el caso colombiano, partiendo principalmente de lo que hemos escuchado en este Seminario. Además quiero dejar algunos elementos para responder a la pregunta de si necesitamos o no una ley marco, y si ella es conveniente o no para la agricultura colombiana.

CLASIFICACION DE LAS POLITICAS AGRICOLAS EN EL MUNDO

Una somera clasificación de las políticas agrícolas en el mundo, por lo menos en los países que las reportan, origina por lo menos cuatro grupos de éstos a saber:

Primer grupo: países con menores apoyos a la agricultura (Argentina, Nueva Zelanda, Australia)

El grupo de países que dicen no apoyar la agricultura, como Argentina, Australia y Nueva Zelanda (parte del Grupo Cairns), aboga por una disminución de la ayuda a la agricultura, a cambio de un comercio agrícola más transparente. Sin embargo, a pesar de que la política agrícola de Argentina se basa en una política macro muy plana, que no favorece sectores de la actividad económica, tiene una política agrícola y programas específicos para la agricultura. El planteamiento central argentino es un marco de manejo macroeconómico con una asignación de recursos intrasectorial e intersectorial, según las leyes del mercado, un tratamiento impositivo homogéneo, no intervención en el mercado de productos e insumos, no fijación de precios ni otorgamiento de subsidios a productos o productores, no a los subsidios a las exportaciones, y la agricultura se ve como parte de un negocio ampliado vinculado a las cadenas agroalimentarias y agroindustriales.

¿Cuál es la estrategia de la política Argentina? Una, es maximizar la capacidad de estímulo y promoción del Estado en un marco regulado y con recursos limitados por restricciones fiscales; desarrollar, sobre todo, políticas e instrumentos de carácter horizontal, apoyar con ayudas específicas utilizadas en lo que llaman la reconversión de productores pequeños, algunas compensaciones a éstos y programas de apoyo a su reconversión, y desarrolla programas específicos con fondos del presupuesto nacional o con financiamiento compartido con organismos multilaterales. También tienen unos programas de coordinación de acciones entre los sectores privado y público, equivalentes a lo que llamamos aquí los acuerdos de competitividad, que están más restringidos a la política tecnológica que en el caso nuestro, donde hay una discusión y acuerdos mucho más amplios.

Las políticas horizontales son las de sanidad, inocuidad de alimentos, desarrollo tecnológico, fomento a la calidad agroalimentaria y los sistemas de información. Hay una serie de programas específicos a la reconversión de pequeños y medianos productores, por medio de la organización de los pequeños, la innovación tecnológica, la organización de la comercialización y la capacitación. En materia de legislación existen una serie de leyes tales como: la Ley de Semillas y Creaciones Fitogenéticas (1973-1991), para la protección

de innovaciones genéticas vegetales; la Ley de Emergencias Agropecuarias (1983-1997), para otorgar alivios frente a daños por emergencias climáticas; la Ley de Estímulo a la Forestación (1999), normas sobre protección del medio ambiente y de recursos genéticos, basadas en la Constitución Nacional, la Ley de Pesca (1998), que protege y ordena los recursos pesqueros.

Los gastos del gobierno nacional para la agricultura suman unos 516 millones de dólares, que es una suma mayor al apoyo que tiene la agricultura colombiana. Si se hace una primera comparación, es claro que un país como Argentina, que dice no tener política agrícola, usa una cuantía de recursos en el sector bastante importante comparado con nuestra situación.

Como Argentina, Australia y Nueva Zelanda tienen programas específicos de apoyo a la agricultura. Australia cuenta con una política agrícola con énfasis en la conservación y recuperación de la sostenibilidad de la agricultura. La política la constituyen dos instrumentos fundamentales: Agricultural Advancing Australia (AAA), que es una serie de programas dirigidos a apoyar la agricultura familiar, a promover nuevo arranque de explotaciones, ayudas a las comunidades rurales, ayudas a la gestión de riesgos, y Natural Heritage Trust (NHT), que está constituido por una serie de fondos para el mantenimiento del patrimonio natural, dirigidos a promover la conservación de suelos, a auditar el uso de tierras y aguas, a desarrollar programas de control de malezas y animales salvajes y fomentar la silvicultura campesina. El orden del apoyo a la agricultura era de unos 1.239 millones de dólares en 1998.

Por su parte, en Nueva Zelanda las principales medidas en favor de la agricultura están inscritas en el presupuesto general y están orientadas a apoyar la investigación y la sanidad agropecuaria. Existen pagos directos en casos de catástrofes climáticas o naturales. El apoyo a los productores, estimado por la OCDE en 1999, ascendió a 91 millones de dólares, equivalentes a 0.2% del PIB.

Si se comparan los anteriores países con los que siguen, su apoyo a la agricultura es menor, pero eso no quiere decir que no haya apoyo, ni política agrícola.

Segundo grupo: los campeones de la política agrícola (Estados Unidos, Unión Europea, UE)

El otro grupo es el de los campeones en política agrícola: Estados Unidos y la UE, países de larga tradición en política agrícola y de leyes marco para la agricultura. Todos sabemos que la ayuda en monto y complejidad de la agricultura norteamericana es muy amplia. La Ley Agrícola de Estados Unidos tiene una tradición desde la década de los treinta y una negociación periódica de lo que llaman el Farm Bill, que es el instrumento orientador, y sobre todo, la Ley de Presupuesto de Apoyo a la Agricultura. El Farm Bill se negocia cada cinco a seis años y allí se consagra la política agrícola americana.

La ayuda, en monto y complejidad, que sustenta la agricultura norteamericana es fenomenal. La Ley cuenta con aproximadamente 35 instrumentos. La ayuda a la agricultura pasó, entre 1986-1988, de 41.428 millones de dólares a 46.960 en 1998, según la OCDE.

La política agrícola tiene algunas características adicionales. El Farm Bill contabiliza las ayudas federales y no las estatales; cada Estado tiene su política agrícola, la cual se suma a los recursos de orden federal. Además, por fuera del Farm Bill hay una negociación política permanente. Este año, por efecto de las presiones políticas y el periodo electoral, no hubo reducciones en la ayuda previstas en el Fair Act 96 dentro del programa de ajuste acordado en la negociación de la Ronda de Uruguay del Gatt.

Aun cuando las leyes agrícolas incluyen montos obligatorios para parte importante de los programas federales -incluyendo la fijación de precios y niveles de apoyo y subsidios-, otros quedan a discreción de los legisladores, quienes asignan fondos anualmente. En este caso, se encuentran programas de investigación, asistencia técnica, desarrollo rural y comercialización, así como los programas de emergencia introducidos recientemente.

Aun cuando la política se ha ido modificando con el correr de los años, las características del sistema de subsidios que sustentan la agricultura estadounidense continúan siendo las mismas. Los objetivos del sistema, principalmente la estabilización del abastecimiento alimentario, el mejoramiento de los ingresos agrícolas y una creciente presencia en el mercado internacional, han cambiado muy poco desde la primera ley marco en los treinta.

Existe una legislación permanente, la Ley Agrícola de 1949, que es el "telón de fondo" de los subsidios a la agricultura, y constituye la base de toda la legislación del sector. Esta es una especie de ley de salvaguardia, en la medida en que si por razones políticas no se puede negociar el correspondiente Farm Bill, entra en vigencia automáticamente la Ley Agrícola de 1949.

Una de las particularidades del Fair Act 96 es que tiene un amplio capítulo sobre programas de desarrollo rural, cuyo objetivo central es el apoyo a la pequeña y mediana agricultura, y se centra en la reducción de los costos operacionales de la unidad agrícola rural, lo que se traduce fundamentalmente en el fomento al desarrollo agroindustrial, el apoyo financiero en materia inmobiliaria, la mejora de la calidad del abastecimiento del agua, la modernización de la infraestructura agrícola, así como la disminución de los costos del suministro eléctrico, de agua y del servicio de telecomunicaciones. O sea, todo lo correspondiente a dotación de la unidad agrícola que pueda por esa vía disminuir los costos operacionales.

La tradición en el *lobby* político en torno a la ayuda a la agricultura en Estados Unidos deja en claro que en la medida en que los productores se ven

obligados a enfrentar condiciones de mayor inestabilidad en los mercados o precios deprimidos, los grupos de poder que los representan buscan reintroducir, total o parcialmente, mecanismos financieros de compensación como los utilizados a partir de los últimos meses de 1998. Las transferencias federales o pagos directos al sector se incrementaron de un promedio de 7.500 millones de dólares en el periodo 1994-1997 a un valor estimado de 12.800 millones en 1998 y 14.000 millones en 1994.

La Ley Agrícola americana, vigente hasta el 2002, tiene alrededor de ocho capítulos, a saber: política de transición de mercado, en el que están reglamentados todos los instrumentos de intervención en el mercado (pagos de flexibilidad, préstamos a producto y *deficiency payments*, subsidios al precio); apoyos a la comercialización con instrumentos como las reservas para seguridad alimentaria; el Export Enhancement Program; la conservación ambiental; la asistencia nutricional; promoción; desarrollo rural; investigación, extensión y educación. Esta es una particularidad de la Ley Agrícola que no se encuentra en otras leyes, pues introduce en la política el tema nutricional, de extensión y sobre todo de educación, con el apoyo a la red de universidades y colegios agrícolas.

Otro caso del segundo tipo de políticas y leyes es la política agrícola de la UE, conocida como la PAC. Alguien decía recientemente que la PAC no se explica, más bien se negocia. Su justificación es muy compleja pues constituye una negociación política permanente. Es la principal política de gasto de la UE, por encima de otros programas de gasto; en buena parte le dio sentido político a la UE, su costo en el año 2000 fue de 41.000 millones de euros y se ha ido acomodando a los compromisos de la OMC y evolucionado hacia un sistema de pagos directos más que de apoyos a los precios. Es una política de pagos basada tradicionalmente en una filosofía de compensación, pero no de contrato social, y sólo ahora comienza a corregirse y entrar en el debate político por ser bastante inequitativa. Se habla del 80-20, es decir, 80% de los recursos de la PAC queda en manos de 20% de los agricultores. Es un lugar común mencionar que los principales beneficiarios de la PAC han sido la reina Isabel de Inglaterra y la duquesa de Alba, que son los principales terratenientes de la UE.

El costo fiscal de esta política ha introducido presiones enormes los últimos años para una reforma; a fines de 1999, se aprobó la Agenda 2000, que es la nueva política agrícola de la UE y que tiene rasgos como los siguientes:

- Continúa la transformación del apoyo, vía precios en apoyo, vía pagos directos.
- Se anuncia la eventual desaparición de algunos mecanismos; se le puso un tiempo al desmonte sobre todo de mecanismos de intervención en precios.

- Hay una intención política bastante explícita: se “emite un mensaje” dirigido a defender el modelo agrícola europeo, basado en un reconocimiento de la multifuncionalidad y una política rural integral.
- Se aumenta la contribución de uno de los grandes fondos de financiamiento de la política agrícola, el Feoga-garantía al Desarrollo Rural.
- Se introducen principios novedosos como la ecocondicionalidad y la modulación, con lo cual se condiciona mucho más la ayuda a motivaciones ambientales, de un lado, mientras la modulación trata de empezar a resolver el problema de la inequidad en el reparto de los recursos de la PAC, para que la distribución se realice en función del tamaño de las explotaciones, el aporte al empleo y la ayuda acumulada a las explotaciones lo cual permite hacer reducciones en la ayuda en las granjas de los que han sido más beneficiados en el pasado.
- Las medidas de desarrollo rural se unifican las en un solo reglamento (22 objetivos), el Reglamento 1257/99 del Consejo.
- La agenda 2000 hace una unificación y simplificación de los instrumentos que tiene la agricultura europea, en una serie de instrumentos: cuatro de acompañamiento, destinados a promover el cese anticipado o la jubilación de agricultores, ayudas agroambientales, reforestación, indemnizaciones compensatorias en zonas de montaña; cuatro instrumentos para la mejora estructural de las explotaciones: inversiones en explotaciones, instalación de jóvenes, formación profesional, transformación y comercialización. Además, existe un instrumento de apoyo a la silvicultura y la explotación forestal; trece instrumentos de desarrollo rural, y las que se incluyen en los planes de desarrollo rural preparados por los Estados miembros.

Tercer grupo: países con leyes más específicas de orientación de la actividad agrícola (Francia)

Adicionalmente a la PAC, los países tienen políticas y leyes marco propias que incorporan la PAC a sus espacios nacionales. Este es el tercer grupo de países, los que tienen las leyes de orientación, como Francia, cuyo caso es muy particular por la fortaleza del Estado y su presencia activa en la economía: muy centralizado y reglamentador.

La Ley francesa reglamenta la actividad agrícola y algunas ayudas en materia de desarrollo de la agricultura en su territorio. Es una ley que tiene un amplio espectro de objetivos y toma en cuenta las funciones económica, ambiental y social de la agricultura, y su participación en la gestión del territorio. El mantenimiento de condiciones favorables al ejercicio de la actividad agrícola en zonas de montaña, es un problema que preocupa en algunas zonas de Francia.

En particular, hay unas reglas mínimas para mantener la agricultura francesa campesina viable, lo que para nosotros sería las UAF en cada región. La necesidad de un registro de los agricultores y un seguimiento a toda la actividad productiva y el desarrollo de la explotación, indican el interés del Estado por mantener su agricultura dentro de unas normas claras y transparentes.

Cuarto grupo: países con leyes marco (Japón y Corea)

Un cuarto grupo de países son aquellos que tienen políticas y leyes agrícolas marco, es decir, donde las leyes no entran a reglamentar instrumentos específicos, sino que dan el norte de la política. Este es el caso de Japón y Corea, países muy industrializados y con una economía campesina muy amplia; el promedio de las explotaciones agrícolas está por debajo de una hectárea, y a pesar de la reforma coreana en las dos últimas décadas para agrupar y mejorar la escala, los tamaños de las explotaciones no superan 1.2 hectáreas e promedio.

En el caso japonés se nota una constante en el grado de democracia que tiene la concertación de las políticas. Allí se creó una comisión de investigación de los problemas relacionados con la alimentación, la agricultura y las zonas rurales, que desde 1997 está concertando la Ley que entró en vigencia en julio de 1999. Es una Comisión amplia, compuesta por académicos, consumidores, políticos, funcionarios; es muy democrática y representativa de la sociedad japonesa; allí se hizo la concertación que llevó a la Ley. Los principios básicos de la Ley japonesa son:

- Asegurar una oferta estable de alimentos, basada principalmente en la producción nacional. La historia del Japón está marcada por la necesidad de abastecimiento por sus condiciones geográficas.
- Poner a punto la política alimentaria desde el punto de vista de los consumidores.
- Mejorar la infraestructura y los sistemas de investigación.
- Fortalecer la autonomía de las explotaciones y hacer unos programas de desmonte de ayuda a la agricultura vía precios.
- Estabilizar la economía agrícola.
- Desarrollar la multifuncionalidad de las actividades agrícolas y las zonas rurales.
- Revisar el papel de las organizaciones agrícolas.

El otro caso es Corea, donde entró en vigencia una nueva Ley Agrícola en enero de 2000, que reemplaza la que estaba vigente desde 1967, lo cual da una idea de la estabilidad de la política en ese país. La Ley es una declaración de principios que presenta los grandes ejes de la política futura que deben tener en cuenta las autoridades centrales y locales, los productores y consumidores. Los principales principios de la ley coreana son:

- Lograr la estabilidad de la oferta alimentaria y el sostenimiento de los *stocks* de alimentos; una típica ley sobre seguridad alimentaria.
- Lograr la adopción de prácticas agrícolas respetuosas del medio ambiente.
- Lograr la conservación de tierras agrícolas para asegurar el abastecimiento interno de alimentos. La Ley prevé apoyos a empresas de base tecnológica y altos niveles de protección a la propiedad intelectual. Poner en práctica un sistema de “denominaciones de origen geográfico” para estimular la producción de alimentos locales y regionales y suministrar a los consumidores información exacta sobre los productos.
- Se le da gran importancia a la cooperación internacional en los campos de recursos humanos y tecnológicos, a la inversión directa en el extranjero en el desarrollo de proyectos agrícolas, y a la promoción de las exportaciones agrícolas que es declarado un objetivo nacional.
- El turismo agrícola hace parte de la estrategia de desarrollo rural.
- El sostenimiento de los precios disminuye, pero aumentarán los pagos directos focalizados.

ALGUNAS CONCLUSIONES SOBRE LA VISION GENERAL DE LA POLITICA AGRICOLA EN ALGUNOS PAISES

De la anterior descripción de políticas agrícolas en algunos países del mundo se derivan algunas conclusiones y rasgos generales que pueden ser de interés para una decisión sobre el tema en Colombia.

- Según los cálculos de la OCDE, el apoyo a la agricultura en los países desarrollados está aumentando. El apoyo a los productores pasó de 270 mil millones de dólares en 1998 a 282 mil millones en 1999.
- La política y sus leyes marco, cuando es el caso, tiene, objetivos de mediano y largo plazos en materias de desarrollo productivo y de desarrollo rural.
- Hay preocupación creciente en la comunidad internacional por instrumentalizar el triángulo competitividad-equidad-sostenibilidad en la formulación de la política agrícola.
- La política agrícola internacional, explícita o implícitamente, reconoce la multifuncionalidad de la agricultura y el medio rural.
- Las leyes marco son sobre todo “leyes de presupuesto”.

- La ayuda crece y la forma de ayudar cambia.
- Las políticas nacionales tienen una creciente articulación con las regionales (negociación para su legitimación social).
- Existe en las políticas una visión ampliada de la agricultura y cada vez más se articula la cadena agroalimentaria como el sujeto de la política.
- Hay un creciente debate político sobre el papel de la agricultura en la sociedad contemporánea. “La política no se explica, se negocia”.

El debate mundial sobre la multifuncionalidad de la agricultura

El debate sobre la política agrícola en el mundo está muy vinculado hoy al tema de la multifuncionalidad de la agricultura, que reconoce que la agricultura no es solo la producción de bienes, sino que tiene otras externalidades importantes por considerar, tales como:

- **La función ambiental.** La agricultura y la correspondiente utilización de las tierras pueden repercutir para bien o para mal en el medio ambiente. El planteamiento de la multifuncionalidad permite determinar las oportunidades de mejorar al máximo la relación de la actividad agrícola con las propiedades biofísicas del medio ambiente. Está relacionada con los problemas del medio ambiente tales como: la biodiversidad, el cambio climático, la desertificación, la calidad y disponibilidad de agua y la contaminación.
- **La función económica.** La agricultura sigue siendo una fuerza importante en el mantenimiento de la actividad y el desarrollo de la economía en su conjunto, aun en los países muy industrializados. Evaluar las diversas funciones económicas exige ponderar sus beneficios a corto, mediano y largo plazos. La función económica está relacionada con la complejidad y la madurez del desarrollo del mercado y el nivel de evolución institucional.
- **La función social.** Para mantener la agroecología, mejorar la calidad de vida y asegurar la supervivencia de la población rural, sobre todo de los jóvenes, son fundamentales la conservación y el dinamismo de las comunidades rurales. La viabilidad social comprende la conservación del legado cultural y el aprovechamiento de los conocimientos locales, así como la tradicional identificación de las comunidades con sus orígenes históricos.

Este debate tiene lugar en varios foros, especialmente: en la Comisión de Desarrollo Sostenible de la FAO, en las negociaciones multilaterales sobre agricultura de la OMC, donde el tema fue introducido como las preocupaciones no comerciales que genera la agricultura, en el Foro sobre Seguridad Alimentaria de la FAO y en la OCDE. Algunos planteamientos que dan origen al debate están consignados en los siguientes antecedentes:

- El preámbulo del Acuerdo de Agricultura de la OMC señala como una de las consideraciones para dicho acuerdo las “preocupaciones no comerciales de la agricultura” en los siguientes términos: “tomando nota de que los compromisos en el marco del programa de reforma –de la política agrícola mundial- deben contraerse de manera equitativa entre todos los miembros, tomando en consideración las preocupaciones no comerciales entre ellas la seguridad alimentaria y la necesidad de proteger el medio ambiente...”.
- La Declaración de Roma sobre Seguridad Alimentaria Mundial señala que “nos esforzaremos por adoptar política y prácticas participativas y sostenibles de desarrollo agrícola, pesquero, forestal y rural en zonas de alto y bajo potencial, que sean fundamentales para asegurar un suministro de alimentos suficiente y fiable a niveles familiar, nacional, regional y mundial, y que combatan las plagas, la sequía y la desertificación, considerando las múltiples funciones de la agricultura”.
- El comunicado de la reunión ministerial de la OCDE, en marzo de 1998, señala: “más allá de su función primaria de proveer alimentos y fibras, la actividad agrícola puede también crear paisaje, proveer de beneficios ambientales tales como la conservación del suelo, la gestión sostenible de los recursos naturales renovables y la preservación de la biodiversidad y contribuir a la viabilidad de las áreas rurales. En muchos países de la OCDE, a causa de su multifuncionalidad, la agricultura juega un rol importante en la vida económica de las áreas rurales”.
- En las décadas de los setenta y ochenta, el interés internacional se concentró en los aspectos de la agricultura capaces de responder a las inquietudes por la seguridad alimentaria, la productividad y la sostenibilidad. En los noventa, surgió el planteamiento ADRS (agricultura y desarrollo rural sostenibles) en torno a la premisa de que conservar la tierra, el medio ambiente y los recursos genéticos es “técnicamente apropiado, económicamente viable y socialmente aceptable”.
- A finales de los noventa, surge en el marco de la Comisión de Desarrollo Sostenible de la FAO el concepto de carácter multifuncional de la agricultura y de la tierra (CMFAT), que retoma el ADRS y lo enriquece incluyendo la totalidad de las funciones ambientales, económicas y sociales de la agricultura y de la utilización de tierras.

En suma, da la impresión de que hay un amplio consenso sobre la multifuncionalidad de la agricultura. El disenso surge en torno a cómo apoyar esta multifuncionalidad, cómo incluirla en la políticas agrícolas y, sobre todo, el temor de que sea la disculpa de los países ricos para legitimar un neoproteccionismo a sus agriculturas. En este sentido se pudieran tipificar las posiciones de los países en el mundo en relación con el tema, de la siguiente manera:

- Países que piensan que si consagran el principio de la multifuncionalidad de la agricultura en la OMC, esto les permite un *statu quo* en materia de ayuda a la agricultura y, de alguna manera, hacer más lento el proceso de reforma de sus políticas agrícolas.
- Países que dicen sí al concepto de multifuncionalidad y su reconocimiento en la política pero con apoyos directos y con objetivos específicos que no distorsionen el comercio.
- Países que mezclan el concepto de multifuncionalidad con la petición de trato especial y diferenciado a los países en desarrollo, para reclamar una cierta soberanía para decidir las políticas más convenientes y reclamar un mayor acceso a sus mercados de exportación.

En síntesis, los puntos de vista en relación con este tema se traducen en los beneficios y en las dificultades que se le reconocen a esta múltiple función.

Beneficios a la sociedad en su conjunto, que se pueden sintetizar en los siguientes puntos:

En contra

- La ayuda a la agricultura puede generar menor desarrollo en otros sectores, tierras para otros usos más caras por la presión para obtener la renta agrícola, probablemente menor ingreso agregado de los hogares.
- La ayuda a la agricultura es una manera costosa e indirecta para lograr los beneficios de la multifuncionalidad. Políticas que tengan como objetivo directo estos beneficios, son más efectivas y eficientes
- La ayuda a la agricultura en la UE es el doble del total de los salarios agrícolas. Si el empleo rural es un objetivo social deseable, una opción más eficiente y menos costosa sería trasladar parte de la ayuda a la agricultura al apoyo de programas específicos de empleo rural.
- Mediante modelos como el GTAP se estima que una supresión de la ayuda en la UE puede reducir el uso de insumos agroquímicos hasta en 18%.
- Reconocer los beneficios de la multifuncionalidad específicamente en tratados internacionales es abrir una excepción para otros sectores y ponerle una enorme barrera a la reforma multilateral de la política agrícola.
- Aunque la agricultura produce beneficios también puede producir efectos negativos cuando se fomenta la producción subsidiada. Estos aspectos negativos pueden ser de carácter ambiental, pérdida de biodiversidad y de bosques, polución de aguas, mayores efluentes de la producción agropecuaria intensiva, etc.
- Mantener bajo cualquier argumento la protección a la agricultura es sancionar a los consumidores y a los exportadores eficientes.

- La ayuda a la agricultura impide la movilidad de los recursos hacia actividades no agrícolas donde se pueden lograr retornos netos más altos al capital proveniente del ahorro nacional.

A favor

- La agricultura, además de producir alimentos y materias primas, contribuye a la conservación del medio ambiente y de los recursos naturales que aprovecha la totalidad de la población, así como el paisaje rural, garantizando la ordenación territorial.
- Es necesario mejorar la seguridad y calidad de los alimentos, y una manera de hacerlo es apoyando la transformación local de productos agrarios y la identificación de la calidad con el territorio y la cultura local, en especial en regiones con agricultura menos competitiva.
- La actividad agraria en muchas regiones ha dejado de ser el principal sustento de la población del medio rural. La dinamización de las actividades rurales no agrarias precisa inversiones en el medio rural y un mayor control de las condiciones en las que se formalizan estas actividades, para evitar que se conviertan en actividades de segunda.
- Los dos fenómenos demográficos que más condicionan la vida rural actual son el envejecimiento y la masculinización, procesos que condicionan las estrategias de actuación sobre el territorio.
- La funcionalidad de los diferentes tipos de agricultura que conviven en los países y en las regiones, plantean la necesidad de disponer de medidas de política agraria diferenciadas en función de las características de cada territorio.

En el caso colombiano, es indudable el carácter multifuncional que tiene la agricultura, acentuado por la situación de conflicto que el país vive, conflicto que tiene lugar, especialmente, en áreas rurales dedicadas a la agricultura y donde sus habitantes, por lo general no tienen otros ingresos que los derivados de esta actividad. Convendría, por lo tanto, concertar ampliamente la posición del país en relación con este tema, en las negociaciones del Acuerdo de Agricultura de la OMC, actualmente en curso.

¿CONVIENE UNA NUEVA LEY GENERAL PARA LA AGRICULTURA Y EL MEDIO RURAL EN COLOMBIA?

Confrontando este escenario mundial con el nuestro, la respuesta a esta pregunta debe tener en cuenta, a mi juicio, las siguientes consideraciones:

- Lo primero que debemos preguntamos es qué queremos de la agricultura y el medio rural hacia el futuro. En los casos que vimos, en los obje-

vos de la política está por delante un consenso claro sobre lo que esas sociedades quieren de su sector; en Colombia no tenemos ese consenso.

- La Ley 101/93 quedó a medias en la reglamentación de los instrumentos que creó y en materia presupuestal; algunos de sus instrumentos son extemporáneos, merece una reorientación. ¿Los incentivos que consagra la Ley 101 son los que requiere la agricultura? Por ejemplo, el tema de la parafiscalidad, ¿vamos a seguirla fundamentando en los productos primarios, o debemos pensar en una más extendida que cubra otros segmentos de la cadena agroindustrial?
- Hay mucha dispersión normativa.
- Falta conexión de la política agrícola con los problemas ambientales generados en la agricultura y la sostenibilidad de los recursos usados por la agricultura.
- No hay normas en materias de cadenas y alianzas (organizaciones), los desarrollos en materia de acuerdos de competitividad y alianzas productivas son informales; no hay conexión con las normas vinculadas a la competencia, por ejemplo.
- Es necesario integrar más la política agrícola y la política industrial.
- Es necesario superar la inestabilidad de la política y de su financiamiento.
- Hay vacíos en la política de desarrollo rural y de tierras.
- Falta conexión entre la política agrícola nacional y las políticas locales y los planes de ordenamiento territorial.
- Se prevé un entorno internacional todavía con muchas distorsiones y apoyos. Las cifras recientes de apoyo a la agricultura no hacen prever que ese escenario vaya a cambiar; la ayuda está aumentando.
- Las condiciones de conflicto interno altamente generado en el medio rural, hacen que la agricultura en Colombia tenga su propia multifuncionalidad.

VII

**AGROVISION 2025.
COLOMBIA**



HENRY SAMACA
Cega-CCI

VII

AGROVISION 2025. COLOMBIA

HENRY SAMACA
Cega-CCI

A continuación, quiero presentarles los resultados de un ejercicio de prospectiva que ha sido impulsado y coordinado por el Ministerio de Agricultura, con el propósito de abordar el conocimiento del marco institucional de la agricultura colombiana y establecer una concepción de futuro de este sector, que permita trascender de políticas de gobierno hacia políticas de Estado en torno al desarrollo del sector agropecuario colombiano.

En primera instancia, se presentará el proceso y resultados del ejercicio y, posteriormente, lo relacionado con la aplicación de algunos elementos que se han recopilado, con el fin de aportar al objetivo de este Seminario, que consiste en la construcción de un nuevo marco legal para el sector agrícola.

AGROVISION 2025

Agrovisión 2025 es un esfuerzo colectivo, liderado por el Ministerio de Agricultura, para la construcción de una visión prospectiva de la agricultura colombiana, que permita orientar los esfuerzos hacia objetivos comunes, que potencien su función en una sociedad viable y en convivencia pacífica. En su visión del largo plazo, se proyecta al año 2025; sin embargo, brindará también elementos del mediano plazo y de prospectiva para el año 2010. Agrovisión 2025 fijará áreas estratégicas y recomendará políticas asociadas al cumplimiento de la Agrovisión.

Las actividades hasta ahora desarrolladas por Agrovisión 2025 se refieren a: preparación de documentos de trabajo para la construcción de Agrovisión, tarea realizada entre los meses de abril y julio de 2000; estos documentos han sido elaborados por Cega y la CCI, en un esfuerzo por recopilar el estado del arte en materia de la problemática agrícola en nuestro país. El documento elaborado por la CCI recopila información a escala

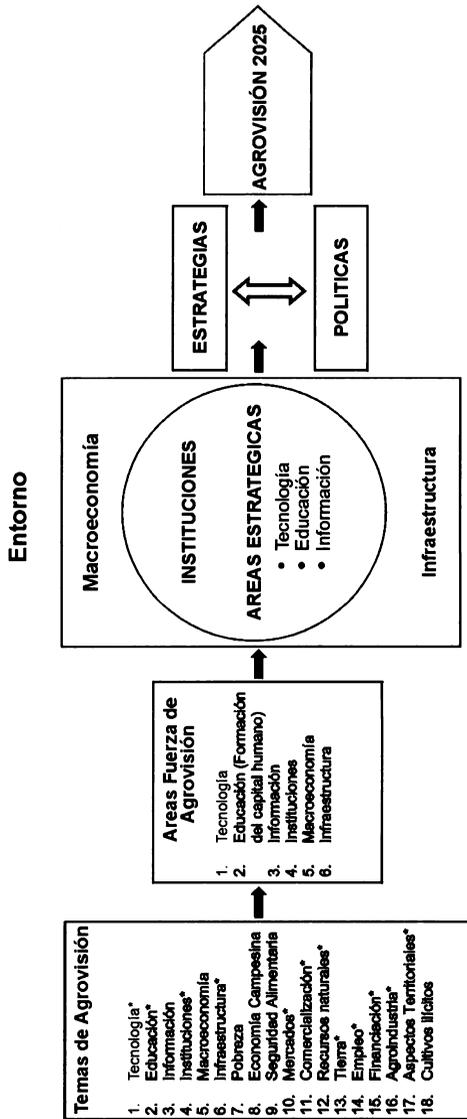
global, y, en referencia a la situación internacional, el documento del Cega se enfoca hacia la recopilación del estado de pensamiento acerca del sector agrícola alrededor de temas claves como el cambio estructural de la economía colombiana y el lugar que ocupa la agricultura dentro de estos cambios, el papel de las instituciones y los elementos internacionales entre otros. Los anteriores son documentos de trabajo cuya función es preparar la construcción de esta Agrovisión.

Otra de las actividades fue la aplicación de entrevistas que llamamos de profundidad, a una serie de personas que se han distinguido por su contribución al sector agropecuario colombiano desde diversos aspectos, ya sea por experiencia académica, técnica o política, con el fin de conocer la percepción del futuro del sector en el país. Este proceso fue llevado a cabo entre el 1 y el 15 de agosto de 2000. En esta misma línea, se desarrolló un taller de planeación estratégica organizado en agosto 16 y 17 de 2000, con el fin de continuar con el proceso de construcción de futuro. Al respecto, se están corrigiendo las memorias para su posterior publicación.

Finalmente, dentro de las actividades hasta ahora desarrolladas, el grupo de trabajo CCI-Cega, a partir del material recopilado y complementado con discusiones con funcionarios del Departamento de Planeación Nacional y del Ministerio de Agricultura, está elaborando los documentos finales acerca de la Agrovisión. Adicionalmente, este ejercicio de prospectiva ha contado con el apoyo de instituciones como la FAO y el IICA.

Como antecedentes a Agrovisión se pueden citar: los ejercicios similares internacionales como el desarrollado por el IFPRI y las negociaciones de paz que constituyen un tema político relevante para el país y en cuya agenda es fundamental el tema agrícola. Por otra parte, este ejercicio ha sido encauzado para conocer si es relevante o no un nuevo marco legal que rija la agricultura del país y la consolidación de políticas agrícolas de largo plazo.

La ruta seguida para llegar a Agrovisión se presenta a continuación de manera esquemática (Gráfico 52): con base en la información recopilada a partir de las entrevistas, discusiones y el taller de planeación estratégica, se identificaron en total 18 temas centrales relacionados con: tecnología, educación, pobreza, instituciones, empleo, agroindustria, entre otros, sobre los cuales se presentará un informe que contendrá la situación actual, la visión de futuro, análisis de brecha y análisis estratégico y si es posible propuestas de carácter político. Dentro del total de temas se han seleccionado 6, que han sido considerados como prioritarios y que por tanto requieren una connotación especial y análisis más profundo; estos temas han sido identificados como áreas estratégicas y son: tecnología, educación, información, instituciones, infraestructura y macroeconomía. Del análisis de todos estos elementos se originará finalmente la Agrovisión.



Desarrollado por el Taller de Planeación Estratégica. El Noviciado, agosto 16 y 17 de 2000

ELEMENTOS PARA LA CONSTRUCCION DE UNA LEY AGRICOLA EN COLOMBIA

Para efectos de la construcción de la política o, en otros términos, el interés que existe de cómo lograr pasar de unas políticas de gobierno a otras que

son del Estado, es un requerimiento básico analizar si es pertinente o no establecer una ley agrícola en Colombia.

Según nuestro criterio, se ha identificado una serie de factores que justificarían la existencia de una ley agrícola en Colombia: el problema de la pobreza es un problema rural y hay una persistencia de brechas y desequilibrios económicos y sociales entre lo rural y lo urbano, por lo que se considera que la agricultura colombiana tiene un problema estructural no resuelto. Lo anterior conlleva otras características como la baja productividad de la agricultura y la subutilización económica de la población rural y sus recursos naturales.

Por otro lado, ha existido un problema de ineficiencia en la institucionalidad pública del sector, al mismo tiempo que las instituciones privadas presentan un proceso de cambio en el que los gremios están participando más activamente e inclusive ya algunos manejan recursos parafiscales.

Todos estos aspectos, de alguna manera, permiten identificar la pertinencia de la creación de una ley agrícola en Colombia, que tenga en cuenta tanto la necesidad de reducir los problemas estructurales del sector como la consolidación de una nueva institucionalidad basada en la eficiencia.

Si hay acuerdo en el diagnóstico del sector y en la pertinencia de la existencia de una ley para la agricultura colombiana, el siguiente paso consistiría en concertar una visión de futuro que tenga en cuenta tres elementos centrales: visión de país, visión de la agricultura y una visión compartida: que sume y no que reste.

La visión de país debe tener en cuenta los elementos relacionados con: la paz y la convivencia, el ejercicio de la democracia, el impulso a la cultura de la competencia y la libertad, el papel del Estado y la distribución de los beneficios del desarrollo y la identificación de lo regional y lo global.

La visión de la agricultura colombiana debe incluir los temas relacionados con su potencial económico, el desempeño competitivo, sus sistemas productivos y sostenibilidad de ellos, sus interrelaciones sectoriales y con las economías regionales, sus vínculos sociales y políticos, y el desempeño de sus instituciones.

Estos son los elementos que consideramos debe tener una visión de futuro de la agricultura colombiana; sin embargo, este es un ejercicio en construcción por lo tanto del proceso de concertación y acuerdo de esta visión pueden surgir nuevos elementos para debatir.

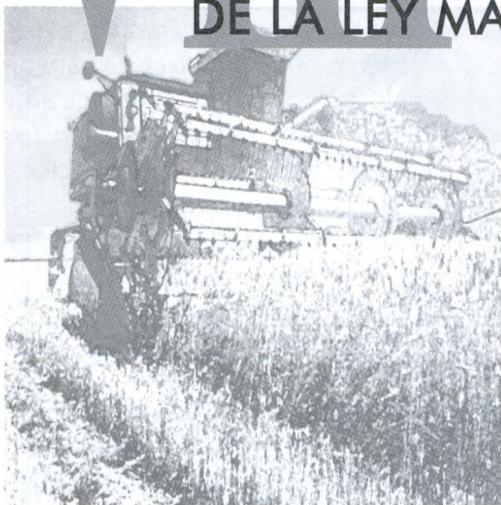
La visión de futuro debe poseer unos principios que la vinculen a la situación actual y que den el fundamento de las estrategias y las políticas, la determinación de estos principios es la parte más difícil, pues a partir de este proceso es como se va a determinar la manera como se van a llevar a cabo las estrategias. A partir del ejercicio que se ha venido realizando, antes de formu-

lar los principios, se pretende proponer unos temas y cuestionamientos sobre los cuales se deben fundamentar los principios:

- ¿Cuál es el valor que la sociedad le brinda a la agricultura? (principio 1). Se debe tener la suficiente capacidad de formular políticas que permitan darle fuerza a la agricultura como actividad económica.
- ¿Cómo potenciar el uso de los recursos productivos? (principio 2). Existe una subutilización de los recursos; es necesario evaluar el uso potencial de los recursos con que se cuenta.
- ¿Cómo garantizar la sostenibilidad y la inclusión social en el desarrollo de la agricultura? (principios 3 y 4). Lograr modelos más equilibrados de desarrollo, que involucren elementos de carácter social y ambiental.
- La relación de la agricultura con los mercados (principio 5). Naturalmente, el proceso de construcción de una visión de futuro no puede negar que estamos inmersos dentro de una economía de mercado. Este principio nos debe dar luces sobre las decisiones de proteger o no determinadas actividades.
- El problema de los factores de la producción, su redistribución y el de la inversión (principios 6 y 7). Esto no solo se refiere a los problemas de acceso a los factores de la producción y a los capitales, también incluye las dificultades en la formación de capacidad humana. Este principio, en términos de política, puede ser de gran ayuda, porque no se trata solo del problema de acceso a factores de producción, sino los presentes en la capacitación y la asociación.
- El lugar de lo público y lo privado (principios 8 y 9). Es decir, hasta dónde puede ir el sector público y qué papel debe jugar el sector privado. Bajo este principio se podría discutir el tema de la multifuncionalidad de la agricultura, pues genera bienes públicos que de alguna manera le deben ser remunerados.
- La necesidad de la no exclusión (principios 10 y 11). Estos principios deben generar una nueva percepción de la agricultura por parte de la sociedad.
- La construcción de la institucionalidad de la agricultura.

En suma, este ejercicio pretende, en primera instancia, identificar la situación actual de la agricultura colombiana. A partir de este diagnóstico, se han determinado unas justificaciones de la necesidad de establecer una ley para el sector, y posteriormente se debe identificar una visión de futuro compartida, para luego enlazar la realidad con esta visión empleando como instrumento la concertación de principios que le den base al desarrollo de las estrategias.

VIII **LAS POLITICAS AGROPECUARIA Y AGROINDUSTRIAL DE COLOMBIA. ORIENTACIONES GENERALES DE LA LEY MARCO**



LUIS ARANGO NIETO
Viceministro de Agricultura
de Colombia

VIII

LAS POLÍTICAS AGROPECUARIA Y AGROINDUSTRIAL DE COLOMBIA. ORIENTACIONES GENERALES DE LA LEY MARCO

LUIS ARANGO NIETO
Viceministro de Agricultura de Colombia

A continuación, realizaré una presentación muy breve de la política agropecuaria colombiana, para integrar los elementos que desarrollaré a todo lo que se ha venido planteando en relación con una ley marco para la agricultura colombiana.

La política agropecuaria colombiana depende de algunas premisas para desarrollarse; por tanto, es necesario el logro de la paz y la seguridad, un entorno macroeconómico muy estable, unas políticas coherentes con los acuerdos internacionales y el reconocimiento del rol de la política agropecuaria en la asignación de recursos públicos y en las decisiones que se toman en otras áreas como la ambiental, de comercio exterior o la educativa.

El objetivo general de la política agropecuaria se define como: integrar al sector rural mediante una política que busca proveer condiciones para un desarrollo competitivo, equitativo y sostenible del campo, en su diversidad y complejidad. Con base en este objetivo, se han definido unos ejes sobre los cuales gira esta política: el primero se refiere a atraer la inversión al sector y a su vez facilitar y hacer más expedito el financiamiento de las actividades, con atención a las cadenas productivas y sus interrelaciones. El segundo eje es el fortalecimiento del desarrollo tecnológico sectorial y la sanidad agropecuaria. Las estrategias en relación con este tema se han enfocado a darle un fundamento apropiado a la relación entre los sectores que generan, transfieren y adoptan las innovaciones tecnológicas y el Estado. Un tercer eje corresponde a la modernización de la política comercial, no solo en el ámbito de la política comercial interna, sino también en la política comercial externa, buscando reducir los costos de transacción y agilizar la comercialización. Finalmente, el cuarto eje sobre el que se fundamenta la política es el impulso al desarrollo rural, que es el principal, y por lo tanto es indispensable la gestión y coordinación interinstitucional en esta materia.

Cada uno de estos ejes posee instrumentos a partir de los cuales se busca cumplir con los objetivos trazados:

Dinamización de la inversión. Se ha venido trabajando en un fondo de inversión para apoyar el financiamiento de largo plazo, se ha estado desarrollando el proceso de la titularización de activos. Al respecto, se ha estado trabajando con la Bolsa Nacional Agropecuaria con resultados positivos. De igual forma, con esta institución se ha estado avanzando en la identificación de otros instrumentos que faciliten la inversión y el financiamiento del sector rural, como es el caso del certificado de venta agropecuaria a término. Se han desarrollado una serie de instrumentos relacionados con el tema de la agricultura por contrato.

En esa misma vía, la política ha establecido incentivos, por un lado, a la capitalización rural (ICR), que es un subsidio para los cultivos de tardío rendimiento y, por el otro, el Certificado de Incentivo Forestal, CIF, dirigido a proyectos de reforestación que se adelanten en tierras de aptitud forestal para la producción de madera y de otros productos.

En el marco de esta política se han definido algunos instrumentos para incentivar al sector financiero a financiar al agropecuario, como es el caso del seguro agropecuario, que en este momento funciona en banano exclusivamente, pero se aspira a proyectarlo a otros cultivos: para el año entrante se desarrollará en algodón y papa, y el Fondo Agropecuario de Garantías, FAG, cuya cobertura para pequeños productores es de 80%, para medianos de 60% y de 50% para grandes productores.

También se ha desarrollado el Programa de Reactivación Agropecuaria, Pran, que ha tenido algunos problemas, pero afortunadamente se está consolidando un instrumento que será utilizado para adquirir la cartera vencida de los productores, para permitir su reactivación. Este no es un instrumento de condonación de deudas, sino que se les facilita el manejo de ellas a través de mayores plazos para efectuar el pago.

Desarrollo tecnológico y sanidad agropecuaria. Dentro de este eje, básicamente, se está en un proceso de fortalecimiento del Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología Agroindustrial. Para lograrlo se aspira a contratar un crédito con el Banco Interamericano de Desarrollo, BID. De igual manera, se establece el fortalecimiento de los fondos parafiscales, con el fin de darles una mayor orientación hacia la investigación y el desarrollo tecnológico. Así mismo, los recursos que se obtengan serán dirigidos al fortalecimiento del sistema sanitario.

Modernización de la política comercial. En el área de política comercial se ha definido toda una estrategia en función, especialmente, de comercio exterior. Se ha estado trabajando en el desarrollo de la Política Agropecuaria Común Andina, las negociaciones internacionales en la OMC y el Grupo de los Tres, y con relación a estas negociaciones, uno de los puntos relevantes es fortalecer algunos instrumentos que nos han permitido cierto grado de protección.

Dentro de la comercialización interna se encuentran todos los instrumentos que se han venido trabajando sobre la información sectorial, los fondos de estabilización de precios y la dinamización y desarrollo del mercado de capitales. Así mismo, es necesario resaltar la importancia de los acuerdos sectoriales de competitividad como instrumentos que han dado solución a los problemas en materia de comercialización interna.

Impulso al desarrollo rural. Dentro de este eje, continuamos refiriéndonos al tema de reforma agraria. Al respecto, ya existe una propuesta del gobierno; el tema se encuentra en evaluación. Por otro lado se ha desarrollado toda una política de vivienda de interés social, proyectos de microempresa rural, especialmente orientada hacia la mujer campesina y la juventud rural.

Dentro de la política para el sector se ha concertado un Programa de Oferta Agropecuaria, Proagro, en el cual se han definido una cadenas productivas y se ha iniciado un trabajo con todos los eslabones de la cadena, para emplear los instrumentos anteriormente mencionados en la promoción, el desarrollo y la competitividad de estas cadenas. Inicialmente se definieron las siguientes cadenas:

- Cadena avícola, que incluye lo que es maíz amarillo, soya y yuca.
- Cadena de oleaginosas.
- Cadena láctea.
- Cadena algodón textil confecciones.
- Cadena de la papa.
- Cadena cacao chocolate.
- Cadena hortofrutícola.
- Cadena forestal madera.
- Y otras cadenas que se van incorporando al programa de acuerdo con la evolución de los procesos de concertación.

Esta política se ha mantenido y esperamos continúe siendo una política de gobierno. Sin embargo, se presentan algunas debilidades que vale la pena resaltar, con el ánimo de propender por su mejoramiento hacia el futuro: en primer lugar, la política de desarrollo rural es muy débil, ha habido muchos cuestionamientos entorno al tema de reforma agraria y está congelada. En el Congreso se tienen programas alrededor de la mujer campesina y la juventud rural, pero han sido muy dispersos.

Otra debilidad que hay que señalar está relacionada con el proceso de descentralización y la integración de la política nacional con las políticas regionales, que aunque se ha estado trabajando con las cadenas productivas y

los resultados han sido buenos, es necesario concretar una mayor integración entre la política agropecuaria y la industrial. Esto naturalmente conlleva al desarrollo de una nueva institucionalidad en el manejo de las cadenas productivas.

Hacia el futuro se pretende consolidar una ley marco que permita una proyección de Estado y no simplemente de gobierno, para lo cual se está evaluando la legislación existente a la luz de las nuevas realidades de la agricultura colombiana y se está consolidando una visión de futuro del sector, como se mencionaba anteriormente.

Complementando todo este proceso, está la realización de este Seminario, que permite conocer lo que se está haciendo en otros países en materia de política agrícola y hacia dónde están enfocando sus esfuerzos. Esto va permitir concluir la pertinencia de una ley marco, a partir de lo cual se iniciará un proceso de concreción de la Ley y de consultas a diferentes niveles.

Se ha planteado una manera de ir organizando lo que sería la ley marco. En primera instancia, se definen los objetivos y principios, teniendo en cuenta que debe ser una ley flexible, con permanencia en el tiempo. En segundo lugar, se han identificado unos elementos dentro de su organización, como es el caso de los mercados de bienes, tanto en el ámbito nacional como en el internacional, el mercado de los factores, en donde se deben incluir la capacitación y la educación y el desarrollo de la tecnología, y el tema de desarrollo rural, en donde vale la pena analizar cuidadosamente el concepto de la multifuncionalidad. Esto que se ha mencionado aquí guarda conexión con otros elementos que podrían ser transversales, como el ordenamiento territorial y el mismo proceso de descentralización, que permite esa articulación entre y con las regiones, la integración con la industria, las comunicaciones e infraestructura y la política de comercio exterior. Otro de los factores importantes en el proceso de consolidación de un marco para el sector agropecuario colombiano es la institucionalidad y los recursos que permite la operatividad de la Ley.

En términos generales, esto es lo que se ha venido planteando por el Ministerio de Agricultura. Es un trabajo con adelantos, que será complementado con todos los nuevos elementos que incorporemos a partir de este Seminario, por lo que quiero agradecer a nombre del Ministerio de Agricultura, la presencia de los invitados internacionales por la posibilidad de conocer los planteamientos que están desarrollando en sus países al respecto de la Política Agrícola.



**COMENTARIOS FINALES
DEL PANEL DE
ASISTENTES**

COMENTARIOS FINALES DEL PANEL DE ASISTENTES

Jorge Mario Díaz

A partir de este Seminario hemos ido construyendo nuevos elementos para incorporarlos dentro del debate planteado que, obviamente, no ha sido agotado en este encuentro, sino, por el contrario, fortalecido.

Es claro que a partir de estos nuevos elementos incorporados a través del ejercicio de Agrovisión que se ha venido adelantando y las diferentes presentaciones de política agrícola desarrolladas en el marco de este evento, se requieren efectuar algunos ajustes específicos al marco político para el sector agropecuario colombiano, a través de la continuidad del debate actual sobre la pertinencia de una ley marco para el sector. En esta vía se ha evidenciado el corto alcance que tiene nuestro actual marco normativo, pues en algunos casos sus concepciones no consideran toda una realidad sectorial.

Alfonso Liévano

Con respecto a los programas de apoyo a la agricultura, se observa en los casos de Estados Unidos y la Unión Europea, que el sistema económico ha estado definido, es decir ha estado orientado hacia economías de mercado. La pregunta que subyace es quién se beneficia de estos programas de apoyo. En Estados Unidos está claro que se trata de proteger al "farmer", al granjero empresario. Para el caso colombiano, esta pregunta es válida y dentro de este aspecto es importante resaltar que las empresas o unidades competitivas en el sector agrícola no son planteadas dentro de los programas, y a mi modo de ver esta incorporación es importante porque en el crecimiento de la agricultura prevalecen las unidades que son dinámicas.

De otra parte, considero relevante considerar la capacidad exportadora que tiene Colombia, por lo que es necesario generar instrumentos que permitan potenciar esta capacidad. Con relación a las transferencias para el sector agropecuario, en Francia, hacia el siglo XIX, se creó un sistema para generar un proceso de industrialización; así mismo, los americanos promocionaron en Corea un sistema de reforma agraria, por medio del cual se liquidaron los grandes latifundios para posteriormente emplearlos en el desarrollo industrial. Considero que las distintas acciones de política que se vayan a realizar para el caso colombiano, en ningún momento pueden debilitar los sectores empresariales.

Finalmente, quiero mencionar la importancia del proceso de incorporación de nuevas tecnologías dentro del desarrollo agrícola, aspecto crítico para potenciar las exportaciones nacionales.

Jorge Enrique Bedoya

Quisiera plantear algunos aspectos que a mi juicio son fundamentales para el desarrollo de la política agropecuaria nacional y la construcción de una ley marco para el sector.

En primer término, destacaría la necesidad de un cambio de actitud por parte de los empresarios colombianos, particularmente los relacionados con el sector agropecuario; en otras palabras, se requiere una transformación cultural del sector empresarial. En la exposición de Agrovisión se resaltó la importancia de una visión de futuro 20–25, así como un cambio generacional. Considero que tanto este cambio como la formación de capital humano, son elementos básicos para el desarrollo de la agricultura en el país, porque el gobierno nacional puede generar una serie de instrumentos de política orientados hacia el desarrollo de sector agropecuario, pero si la cultura de los productores agrícolas no se modifica, este esfuerzo del gobierno se pierde.

El segundo elemento es una separación entre el concepto de agricultura campesina y agricultura empresarial, el cual indudablemente está ligado al fenómeno cultural. La búsqueda de la reconversión de los diferentes sectores productivos debe estar basada en una estrategia de vinculación de esa agricultura campesina a la de carácter empresarial. Existen en algunos sectores pequeñas unidades productivas, pero definitivamente hay otros que deben ser manejados con un criterio empresarial y esto se deriva de la búsqueda de eficiencia en economías de escala, en un mundo globalizado con márgenes cada vez más pequeños.

De otra parte, quiero mencionar dos aspectos que van a enmarcar todo el debate relacionado con la ley marco: el primero, hace referencia al escenario internacional, las negociaciones de la Ronda del Milenio en la OMC y las que se desarrollen en Alca, que impondrían una serie de elementos y características futuras al sector agropecuario nacional, los temas específicos de subsidios y la multifuncionalidad van a incidir en todo este marco de política. Y por otro lado está el tema de la paz, el avance en las negociaciones con los grupos subversivos, que también influirá en la política para el sector.

Finalmente y en cuanto al tema del problema de caja, considero que frente a la implementación de políticas y ayudas a la producción agropecuaria, se presenta un problema presupuestal que el Estado colombiano deberá resolver, así mismo el sector privado puede aportar en el establecimiento de una política de desarrollo agropecuario.

Juan Lucas Restrepo

Dentro de todo lo que se ha discutido hasta el momento, resaltaría los siguientes aspectos: el primero es la relevancia de un presupuesto que financie la

ley marco para la agricultura. "No puede existir una ley sin plata que la respalde", lo cual debe ser relevante en cualquier acción que se vaya a efectuar. Por otro lado, la sociedad colombiana está viendo la importancia de solucionar la problemática del medio rural como una opción para darle viabilidad al país. Estamos atravesando por un momento histórico en el que se puede establecer un compromiso de la sociedad hacia la agricultura y el medio rural.

Me ha llamado la atención el caso de Francia, donde se tiene una ley que es de orientación, lo cual es perfectamente válido para el caso colombiano, en la medida en que se hable de los principios rectores, para no continuar en la tendencia de establecer en una ley los instrumentos específicos de acción del Estado hacia el tema rural. Es más importante concentrarse en los principios sobre los que se fundamentaría la ley, para que ésta no sea una ley reglamentista, sino que contenga un sentido más amplio de principios.

Por otro lado al analizar la orientación de nuestra política, aunque se le da prelación a la pequeña agricultura, la ejecución de los instrumentos ha sido focalizada por el poder del *lobby* político y el de las organizaciones fuertes, en consecuencia a nivel de presupuesto, los recursos mayoritariamente han sido destinados al agricultor grande. Por lo tanto dentro de los principios de una ley marco, se debe responder a los cuestionamientos de cómo es afectada la agricultura grande y comercial, y de qué manera se debe apoyar la pequeña agricultura, su capacidad de organización y su productividad.

Para terminar, quisiera referirme a la multifuncionalidad de la agricultura elemento nuevo dentro del tema comercial que se ha visto como una herramienta para defender en países desarrollados cierta agricultura que no es necesariamente competitiva, y aunque como se ha comentado es un lujo que solo puede darse este tipo de países, me parece que existe una serie de valores que se le dan a la agricultura y es importante que la sociedad reconozca estos valores adicionales.

Ricardo Avellaneda

En la Federación Nacional de Cafeteros nos dimos a la tarea de responder si todas las familias que viven del sector cafetero podrían tener otras posibilidades originadas del sector agropecuario. Tomamos tres años para concluir que no las tienen. En este debate se asume que el sector tiene soluciones para todos. Este mismo debate se desarrolló dentro de la economía agrícola de Estados Unidos durante los años cuarenta, y se llegó a la conclusión de que sobraban "farmers". La Segunda Guerra Mundial resolvió este problema, pues absorbió mucha mano de obra del sector agrícola, generándose un cambio tecnológico.

Una ley marco, tal como lo han expuesto en Agrovisión, debe partir de una visión de futuro del sector agro en Colombia. Al respecto, debemos ser realistas y tener en cuenta que del sector agropecuario colombiano dependen 12 millones de personas (aproximadamente 30% de la población), el PIB del sector agropecuario es de 14%, y que la probabilidad de calidad de vida de cualquier persona que esté en el campo es la mitad del resto de la población. Por

tanto, hay un aspecto conceptual que se debe asimilar, y es que Colombia no tiene un problema de economía agrícola, entendida como la relación entre oferta y demanda, sino un problema social de pobreza en el sector rural. Por lo tanto, lo mejor que le puede pasar a la agricultura colombiana es un crecimiento de los demás sectores, con una mayor focalización regional y no solamente a escala de los centros productivos tradicionales.

Nancy Ramírez

En referencia al ejercicio de Agrovisión, se han identificado varios problemas que desde la perspectiva del equilibrio macroeconómico se pueden reunir en un problema de carácter intersectorial. Me llama la atención dentro de la propuesta del señor viceministro, la necesidad de la integración de la agricultura con la industria, aspecto relevante dentro de la definición de una ley marco para la agricultura colombiana.

Considero relevante tomar el amplio espectro de temas que ha identificado Agrovisión y analizarlos en torno a la perspectiva de la integración intersectorial, no solamente a escala de la agricultura y la industria, sino involucrando los otros sectores de la economía. Por lo tanto, el pensar en una ley marco nos debe llevar al establecimiento de una estrategia que permita darle coherencia a los diferentes instrumentos presentes dentro de la política macroeconómica. Al respecto, considero que la Ley Agrícola Francesa, reúne diferentes elementos que realmente buscan el desarrollo integral del sector, por lo que para el caso colombiano implicaría buscar una coherencia entre los diferentes instrumentos de política.

Alvaro Silva

En primer lugar, quisiera resaltar la importancia de esta reunión que, por un lado, nos ha permitido tener una visión global de la política agrícola en el mundo y, por el otro, nos ha dado a conocer el destacable ejercicio de consolidar una visión de futuro para la agricultura colombiana. Me parece que en medio de la inseguridad y violencia que vive el país y en particular el sector rural, trabajar sobre la consolidación de una visión 20-25, es un muy buen resultado.

Durante los dos últimos años estuve dedicado como consultor a coordinar en Fedepalma, un ejercicio de consolidación de la visión estratégica 2020 de la palmicultura colombiana, que fue desarrollado en talleres regionales y cuyo resultado ya se encuentra publicado. Sobre este tema y sin dejar de compartir el punto de vista expresado por el doctor Avellaneda, quisiera mencionar lo siguiente: los mercados de productos agropecuarios son relativamente estrechos y las productividades y rendimientos de las unidades productivas del sector, hacen que se requiera una pequeña parte de la población para abastecer la demanda interna e inclusive la generada en los mercados mundiales. Según lo analizado en este Seminario, los sectores agropecuarios de Estados Unidos y la Unión Europea son sumamente pequeños con relación al resto de la economía;

adicionalmente, los mercados internacionales están subsidiados, por lo que las oportunidades de crecimiento que tenemos basados en el sector agropecuario son menores. En consecuencia, las protecciones del resto del mundo están afectando nuestras oportunidades de crecimiento y las metas planteadas.

Aunque el sector agropecuario colombiano aumente su participación dentro de los mercados internacionales, sabemos que existen países con mayores productividades; sin embargo, podemos mejorar las condiciones de bienestar social del sector rural, dadas las condiciones de apertura internacional.

Henry Samacá

Quiero compartir algunos cuestionamientos que han surgido a partir de las presentaciones y discusiones hasta ahora desarrolladas. En primer lugar, me pregunto cómo a raíz de unos acuerdos entre Francia y Alemania para administrar sus mercados, se ha logrado consolidar toda una política para el sector agrícola en la Unión Europea, y en segundo lugar, cómo un instrumento temporal creado para atender unas dificultades del sector agrícola en Estados Unidos, durante los años treinta, termina convirtiéndose en una política tan compleja como lo es la americana. Estas preguntas están enfocadas no tanto al punto de llegada, sino más específicamente al proceso, y este es un aspecto para tener en cuenta en la construcción de estos ejercicios de política.

Para el caso de la Unión Europea, ha significado todo un proceso de construcción de política; en este momento no importa su costo, pues los países que la conforman tienen un ingreso per cápita aproximadamente de 30.000 dólares, cuando nuestro ingreso per cápita no llega a los 3.000 dólares. Por lo tanto, es necesario evaluar las acciones para hacer la mejor combinación entre políticas, que indudablemente implican un costo.

Claudio Farías

Quisiera hacer algunas aclaraciones con relación al tema de la pobreza rural. Las políticas para el sector agrícola en Chile tienen que ver con una agricultura viable económicamente. Aquellos agricultores que no pueden superar su condición de pobreza por la vía agropecuaria, son apoyados desde el área netamente social. Es decir, que la agricultura viable empresarial es tratada desde la política agrícola como tal.

De otro lado, en materia presupuestal, lo que se ha hecho en Chile es concertar las políticas entre los sectores público y privado. Los presupuestos, básicamente, no han cambiado, sino que han sido redistribuidos entre los diferentes instrumentos. Es importante destacar que los mismos agricultores pueden decidir hacia qué áreas es más relevante dirigir los recursos. Ejemplos de esta cooperación público-privada en Chile son los centros de acopio lechero, que tienen como objetivo facilitar el almacenamiento para pequeños productores que se encuentran ubicados lejos de las plantas procesadoras, bajo las mejores condiciones sanitarias. Así existen otros ejemplos que componen la política de Estado de largo plazo, que puede ser concertada entre los sectores involucrados.

Más que una ley marco, considero que se requieren instrumentos que faciliten la búsqueda de oportunidades de negocios para invertir adecuadamente en ellas. Chile ha llegado a la situación actual del sector, a partir de políticas macroeconómicas orientadas a fomentar el desarrollo de mercados y no mediante políticas dirigidas específicamente al sector agropecuario.

Edith S. de Obschatko

Quiero llamar la atención sobre las políticas agrícolas de Estados Unidos y la Unión Europea. En realidad, estas políticas hacen lo que nosotros deberíamos hacer: proteger la agricultura, asignándole la real dimensión de esta actividad, basada en el carácter multifuncional. Considero que es necesario, en primera instancia, reconocer la realidad de la agricultura de nuestros países, para, posteriormente, orientar las políticas. Así mismo, es relevante reconocer las diferencias para plantear políticas adecuadas a las especificidades.

De otra parte, es importante capitalizar los aprendizajes de nuestra historia. Existen algunas características similares de la agricultura argentina con la de otros países latinoamericanos como Colombia. Hubo una época en que se promulgaba que no había que desarrollarse con base en la agricultura, sino a partir de los otros sectores; no obstante, el resultado de esto fue un sistema de protección y una industria débil.

Actualmente, nos hemos convencido de que estos sistemas de regulación y traspaso de excedentes de un sector a otro no fueron adecuados, y ahora estamos convencidos de la eficiencia de los mercados. No podemos proteger a la agricultura, pero sí reconocerla como un factor de desarrollo importante, por lo que es necesario buscar que los países con modelos de desarrollo tan integrales hacia el sector agropecuario, se aproximen más a lo que requieren nuestros países menos desarrollados, es decir, que sigan manteniendo sus modelos en relación a la agricultura, pero que compitan bajo condiciones más adecuadas para nuestros países.

Con respecto a la política agrícola de nuestros países, considero que no podemos volver a los subsidios a la producción, y tenemos que orientar la política agrícola a lo que se llama la "Caja verde", es decir, generar acciones en torno al desarrollo de la investigación, a la transferencia de tecnología, a la capacidad para incrementar la productividad y, por lo tanto, la competitividad y poder diferenciar productos para obtener nuevos nichos de mercado, cumpliendo desde luego con los requerimientos exigidos en los mercados internacionales.

En cuanto a la ley marco, considero que una ley es un instrumento político que establece derechos y obligaciones que pueden ser exigibles judicialmente; por tanto, los elementos que hemos discutido, no son exigibles, pues constituyen principios generales. En consecuencia, esta ley sería ante todo un marco de desarrollo para el sector. Por lo tanto, no se si la figura de una ley sería adecuada o, por el contrario, se debería pensar en otro instrumento, construido de manera consensuada, con un horizonte de largo plazo.

José María García Álvarez-Coque

Considero que las políticas que se han expuesto en este Seminario deben ser tomadas como ejemplos para seguir, pues constituyen experiencias que también sirven para aprender lo que no hay que hacer. En la Unión Europea no ha finalizado el proceso de consolidación de la PAC, pues, por una lado, actúan una serie de intereses que tiene la comunidad y, por otro, unos planteamientos que pueden ser más o menos utópicos y que buscan reformar esta política.

Hay algo destacable del caso europeo, como es el proceso de construcción de la comunidad, no solamente desde el punto de vista del mercado, sino, principalmente, desde la institucionalidad. Proceso en el que no solo se plantea un beneficio económico, sino que además se busca que el mecanismo de mercado no afecte una parte de la sociedad, porque aunque se defiende una economía de mercados, se reconoce la generación de externalidades que deben ser corregidas. La competitividad está ligada al territorio, hay territorios que están preparados para competir y hay otros que necesitan apoyo suficiente para hacerlo, sino hubieran existido acciones focalizadas por territorios específicos, refiriéndonos no tanto a subsidios, sino a políticas regionales, se habría presentado un despoblamiento masivo del medio rural. En la Unión Europea se ha aceptado un sacrificio en crecimiento económico a cambio de una mayor integración social.

De otra parte, es interesante la asignación de otras funciones a la agricultura adicionales a la producción de alimentos que están relacionadas con la biodiversidad, la recreación y otras actividades que no son propiamente agrícolas, pero que se desarrollan en el medio rural. Para el sector agropecuario europeo, el principal objetivo es la estabilidad, la cual es fundamental para la inversión y el desarrollo de actividades viables desde el punto de vista económico, creo que es necesario reflexionar si una ley marco facilita la creación y el mantenimiento de esa estabilidad.

PARTICIPANTES SEMINARIO POLITICA AGRICOLA INTERNACIONAL

MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL

Rodrigo Villalba Mosquera
Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural

Luis Arango Nieto
Viceministro de Agricultura
larango1@colomsat.net.co
Tel: 2843171/2816060

Sara Pareja
Asesora

Santiago Perry
Asesor

Robinson Pérez
Asesor

DIRECCION DE CADENAS PRODUCTIVAS

Luis Eduardo Quintero
Director de Cadenas Productivas
cadenasp@minagricultura.gov.co
Tel: 2831285/2845529

Myriam Bonilla
Profesional especializado

Humberto Guzmán
Profesional especializado

Nohora Iregui
Profesional especializado

Nélson Lozano
Profesional especializado

Rodolfo Medina
Profesional especializado

Jorge Mican
Profesional especializado

Hugo Ramos
Profesional especializado

Manuel Sánchez
Profesional especializado

DIRECCION DE POLITICA

Jorge Mario Díaz Luengas
Director de Políticas
poli@colomsat.net.co
Tel: 3414292/3414969

Elizabeth Arciniegas
Profesional especializado

Juan Antonio Clavijo
Profesional especializado

María Teresa Palacio
Profesional especializado

María de los Angeles Tovar
Profesional especializado

DIRECCION DE COMERCIO Y FINANCIAMIENTO

Jaime Jiménez
Director de Comercio y Financiamiento
dceni@colomsat.net.co
Tel: 2828388

DIRECCION DE DESARROLLO TECNOLOGICO

Ramón Correa
Director Desarrollo Tecnológico
destecno@minagricultura.gov.co
Tel: 2828173

William Gutiérrez
Profesional especializado

DIRECCION DE DESARROLLO RURAL

Lucy Amparo Niño
Directora de Desarrollo Rural
Tel: 2816560

MINISTERIO DE COMERCIO EXTERIOR

Martha Olga Gallón
Asesora
Marthao@mincomex.gov.co
Tel: 607676

Alberto Lora
Asesor
Albertol@mincomex.gov.co
Tel: 6077676

Silvia Roza
Profesional
Dirección de Integración Económica

Gloria Contreras
Profesional especializado
Dirección Competitividad

MINISTERIO DE DESARROLLO ECONOMICO

Leonardo Nivia
Asesor viceministro
viceministro@mindesa.gov.co
Tel: 3506809/3506028

.....

INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA, IICA

Carlos Federico Espinal
Consultor
cespinal@iica.org.co
Tel: 2207047

Fernando Villegas
Consultor
fvillegas@iica.org.co
Tel: 2207000

Mario Infante
Consultor
minfante@iica.org.co
Tel: 2207000

GREMIOS Y OTRAS INSTITUCIONES

Ricardo Avellaneda
Asesor Internacional
Federacafé
Tel: 2176536/2170495

MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE

Liliana González
Profesional especializado
lgonzalez@minambiente.gov.co
Tel: 3406289

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION

Juan Lucas Restrepo
Jefe de la Unidad de Desarrollo Agrario
jrestrepo@dnpl.gov.co
Tel: 3340246/5960334

Fabiola Guzmán
Profesional especializado

Laura Méndez
Profesional especializado

Nancy Ramírez
Profesional especializado

Jorge Enrique Bedoya
Director Estudios Económicos Fenavi
pfenavi@cablenet.co
Tel: 6115304/2360856

Alvaro Silva
Asesor de presidencia
Fedepalma
fasesor@fedepalma.org
Tel: 3210300

Juan Manuel Ospina
Senador de la República
jospina@multi.net.co
Tel: 3509679/3501102

Camilo Aldana
Director Ejecutivo
Cega
caldana@mail.cego.org.co
Tel: 6372515/6370806

Absalón Machado
Investigador
Cega
absalon@mail.cego.org.co
Tel: 6372515

Henry Samacá
Investigador
Cega
hsamaca@mail.cega.org.co
Tel: 637 25 15

Margarita Ramírez
Investigadora
Corpoica
Tel: 3443000

Oscar Duarte
Jefe División Ciencia y Tecnología
Agropecuaria
Colciencias
Tel: 6258484

Aníbal Llano
Consultor
Fondo DRI
Tel: 2347120

Jorge Pulido
FAO-Colombia
FAO-COL@field.fao.org
Tel: 3151512/13/06

Natalia Gómez
Banco Mundial
Tel: 2455744

.....

CONFERENCISTAS

ARGENTINA

Edith S de Obschatko
Coordinadora de Estudios Agroalimentarios
IICA-Argentina
Tel: 541-14.3451207

CHILE

Claudio Fariás
ODEPA
cfarias@cronos.odepa.gov.cl

COLOMBIA

Luis Arango Nieto
Viceministro de Agricultura
Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
larango1@colomsat.net.co
Tel: 2843171/2816060

Henry Samacá
Investigador
Cega
hsamaca@mail.cega.org.co
Tel: 6372515

Carlos Federico Espinal
Consultor
IICA
cespinal@iica.org.co
Tel: 2207047

ESPAÑA

José María García Álvarez-Coque
Departamento de Economía y Ciencias
Sociales
Universidad Politécnica de Valencia
jmgarcia@pvr.upv.es
Tel: 34-96-3877478

ESTADOS UNIDOS

Alfonso Liévano
Asesor Comercial
Embajada de Colombia en Washington
lievano@coltrade.org

**POLITICA
AGRICOLA
INTERNACIONAL**

**MARCO LEGISLATIVO,
LINEAMIENTOS DE POLITICA,
INSTRUMENTOS
Y ESTRATEGIAS.**

**MEMORIAS
SEMINARIO INTERNACIONAL**