INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION APRA LA AGRICULTURA – IICA

MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL

PROYECTO DE COMPETITIVIDAD DEL SECTOR
AGROPECUARIO COLOMBIANO

LAS POLITICAS AGRICOLAS EN LOS PAISES DE LA COMUNIDAD ANDINA: UN ANALISIS COMPARATIVO

JESÚS ANTONIO BEJARANO

SANTAFE DE BOGOTA, JUNIO 17 DE 1997

I ICA
3301
1998
MFN-9919

Digitized by Google

Digitized by Google

INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION APRA LA AGRICULTURA – IICA

MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL

PROYECTO DE COMPETITIVIDAD DEL SECTOR AGROPECUARIO COLOMBIANO

LAS POLITICAS AGRICOLAS EN LOS PAISES DE LA COMUNIDAD ANDINA: UN ANALISIS COMPARATIVO

JESÚS ANTONIO BEJARANO

SANTAFE DE BOGOTA, JUNIO 17 DE 1997

CENTRO DE INFORMACION
Y DOCUMENTACION
"RODRIGO PEÑA"
IICA-COLOMBIA

Digitized by Google

ICA
#3307
1998
MFN-9979

Digitized by Google

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN

I. LA DIMENSIÓN DE LOS PROBLEMAS DE POLITICA

II. LAS IMPLICACIONES DE LA APERTURA Y DE LA RONDA URUGUAY SOBRE LAS POLÍTICAS AGRÍCOLAS
- A. La experiencia de la apertura
- B. Los acuerdos de la R.U y sus consecuencias para las agriculturas de la Comunidad Andina

III. LA CAPACIDAD DE RESPUESTA EN EL CORTO PLAZO: LA POLITICA COMERCIAL Y LAS AYUDAS DIRECTAS
- A. la capacidad de respuesta
- B. Las respuestas de política comercial
  - 1. Armonización de medidas de precios en frontera
  - 2. Medidas para-arancelarias
  - 3. Intervenciones en el comercio interno
  - 4. La economía política de la protección
- C. Las ayudas directas

IV. LA CAPACIDAD DE RESPUESTA : LAS POLITICAS DE MEDIANO Y LARGO PLAZO
- A. La Agricultura en la agenda de políticas de desarrollo
- B. El rango legal de las políticas agrícolas
- C. Los ejes principales de las políticas agrícolas
  - 1. Las orientaciones generales
  - 2. Los contenidos principales
  - 3. El futuro de las políticas estructurales
- D. Las estrategias agrícolas : la ampliación de la agenda
  - 1. Competitividad
  - 2. Agricultura sostenible
  - 3. La seguridad alimentaria
  - 4. El desarrollo agro industrial
- E. La política de transición
- F. La capacidad institucional

V. CONCLUSIONES
- A. La necesidad de una política activa
- B. Definir una política de transición en el marco de una nueva política comercial

This One
76Q2-96T-BJA0
Digitized by Google

Digitized by Google

C. **Redimensionar el papel del desarrollo rural**

D. **Fortalecer la capacidad operacional e institucional respecto de los nuevos temas de la agenda**

E. **Mejorar la gobernabilidad de las instituciones publicas agrícolas**

CENTRO DE INFORMACION
Y DOCUMENTACION
"RODRIGO PEÑA"
IICA-COLOMBIA

Digitized by Google

Digitized by Google

LAS POLÍTICAS AGRÍCOLAS EN LOS PAÍSES DE LA COMUNIDAD ANDINA : UN ANÁLISIS COMPARATIVO

(Borrador para discusión)

Jesús Antonio Bejarano A.

INTRODUCCIÓN

El objetivo de este documento es realizar un ejercicio comparativo sobre las políticas agrícolas adelantadas por los países de la comunidad Andina (países del pacto Andino mas Perú). El contexto de esta comparación está definido por dos procesos centrales. De un lado las transformaciones institucionales del comercio internacional de productos agrícolas (Ronda Uruguay) y de otro los cambios en las políticas de desarrollo orientadas al mercado que han dominado el clima de reformas en América Latina en la última década. Esos dos procesos comprometen tanto los esfuerzos de los países para el acceso a los mercados externos y para la defensa de los mercados internos, es decir la política comercial y la competitividad, como los esfuerzoz tendientes a modernizar el sistema productivo agrícola y a superar las condiciones de pobreza de la población rural, es decir las políticas agrícolas de mediano y largo plazo. De allí se derivan requerimientos en materia de fortalecimiento y rediseño institucional para adecuar las instituciones agrícolas a las condiciones presentes y futuras de desempeño del sector. En esas circunstancias los desafíos principales para las autoridades de política agrícola radica en identificar la naturaleza y las líneas de acción de las políticas sectoriales en un marco de reducida intervención estatal , en identificar los apoyos necesarios para la transición de una agricultura con mercados intervenidos a una de mercados libres y ayudas limitadas, y en generar condiciones de viabilidad política, institucional, técnica y financiera para implementar las políticas.

Este documento no aspira a describir el detalle de las políticas ni a formular propuestas ni recomendaciones sobre las mismas . Su propósito se reduce a establecer los elementos centrales de la discusión sobre las intervenciones gubernamentales en el sector agrícola, contribuir a las reflexiones en orden a ampliar el margen de maniobra para diseñar instrumentos , a fijar indicaciones generales para el fortalecimiento y/o

Digitized by Google

Digitized by Google

rediseño de las instituciones sectoriales y a alertar sobre aquellas limitaciones operacionales e institucionales que pudieran preverse y sobre las cuales debieran realizarse esfuerzos especiales para asegurar una conducción exitosa de las políticas agrícolas en el futuro.

En la primera parte, se señalan de manera breve las actuales circunstancias de desempeño del sector agrícola tanto respecto de las condiciones internacionales como en el plano interno y en el marco de los acuerdos de integración. Se busca con ello destacar la dimensión de los problemas es decir, la naturaleza de los retos en materia de política agrícola, así como los requisitos instrumentales e institucionales para enfrentarlos. La segunda parte describe el proceso de reformas que sustentan la apertura y en especial las reformas de la política comercial , los compromisos de los países en el marco de las negociaciones de la Ronda Uruguay y las implicaciones de ambos aspectos sobre el desempeño de las políticas agrícolas, en la perspectiva de situar puntos de referencia a efectos de examinar el margen de maniobra disponible para las intervenciones del Estado. La tercera parte, explora (en una perspectiva mas bien de corto plazo) las respuestas de política comercial agrícola y aquellas ayudas directas a la agricultura con las que los países enfrentan, compensan o neutralizan el proceso de liberalización de mercados, de reformas al régimen de comercio exterior y los efectos de los compromisos de la Ronda Uruguay. La cuarta sección se ocupa en una perspectiva de mediano y largo plazo, de los rasgos principales que caracterizan las políticas haciendo énfasis en la redefinición del papel de la agricultura en el nuevo contexto, en la disponibilidad de instrumentos legales e institucionales para las estrategias agrícolas y en la capacidad de los gobiernos para identificar escenarios tanto de transición a un mundo de mercados abiertos, como la capacidad de implementar los nuevos temas de la agenda de política agrícola que se desprenden de las actuales condiciones del comercio internacional y de los compromisos con la Ronda Uruguay. La quinta y última sección busca a modo de conclusión, reflexionar sobre las prioridades de las políticas agrícolas internas para alcanzar objetivos de desarrollo y modernización agrícola compatibles con las restricciones impuestas por los procesos de apertura y los procesos de integración, y finalmente identificar áreas de política relevantes y principios orientadores de la política comercial que contribuyan a superar la incertidumbre de los agentes económicos y faciliten la transición hacia agriculturas más abiertas y menos intervenidas.

Digitized by Google

Digitized by Google

I. LA DIMENSIÓN DE LOS PROBLEMAS DE POLITICA

En los países de la comunidad Andina, el desempeño del sector agrícola, las orientaciones de la política agrícola y la naturaleza y alcance de los instrumentos para el manejo de la misma están delimitados por lo menos por cinco elementos cuya importancia, por lo demás, será desigual para cada país dependiendo de su estructura productiva, de las características de su sector exportador y de las relaciones agricultura - industria.

1- La continuidad y la profundidad de las políticas de ajuste que de una parte - vía ajuste fiscal - afectarán los recursos que se orientan a la agricultura en la forma de inversiones públicas y ayudas directas a la producción, y de otra parte -vía los efectos directos e indirectos de la política macroeconómica, en especial el tipo de cambio - afectarán la estructura de incentivos de la producción agrícolas por sus implicaciones sobre los precios relativos internos - externos y los precios relativos entre comerciables y no comerciables. Estos efectos sobre los incentivos tienden a generar, sobre los gobiernos, presiones de los agricultores respecto de la necesidad de medidas compensatorias y de recuperación de la rentabilidad de los productos afectados (por ejemplo como consecuencia de las tendencias a la revaluación cambiaria) que chocan con la escasez de recursos fiscales y con las limitaciones de las ayudas directas.

2- El proceso de reformas de la política comercial, que compromete en particular al sector agrícola, obligado a exponerse a la competencia internacional en condiciones adversas no solo por las desventajas en productividad y costos sino por los subsidios aplicados a los productos agrícolas por parte de los países desarrollados. las implicaciones de política son complejas porque algunos subsectores tienen considerables rezagos competitivos y se requiere tiempo, estímulos y soportes específicos para la transición de algunos o muchos segmentos de productores hacia condiciones competitivas .

3-- La adhesión de los países al acuerdo de la Ronda Uruguay implica no solo compromisos arancelarios y no arancelarios, sino limitaciones respecto de la magnitud y orientación de la ayuda a los productos agrícolas por parte de los gobiernos. Ello implica no solo la adecuación de la política agrícola a la normatividad derivada de la ronda Uruguay, sino un esfuerzo técnico para diseñar instrumentos que permitan explotar las posibilidades de la caja verde en favor de los agricultores domésticos. De

Digitized by Google

Digitized by Google

igual modo, como resultado de la nueva institucionalidad del comercio internacional, la sostenibilidad agrícola y la defensa del ambiente se convierten en elementos de política agrícola interna y por lo tanto se agregan al conjunto de compromisos en materia de políticas comerciales , al tiempo que para los países desarrollados se convierten en instrumentos para - arancelarios utilizados en la defensa de sus propios mercados, lo que implica para los países andinos nuevos esfuerzos de control (sobre todo fitosanitario) y el desarrollo de capacidades de reacción para superar los entrabamientos del comercio resultantes de esas conductas de los países desarrollados.

4- Los compromisos, adquiridos en materia agrícola en la integración Andina conllevan principalmente la necesidad de armonizar políticas entre países, la necesidad de acoplarlas a los distintos grados de compromisos que cada uno de los países tiene en la Ronda Uruguay y la necesidad de generar consensos internos respecto del papel de la agricultura en las negociaciones de integración o en los acuerdos bilaterales. Esto último conlleva, adicionalmente, capacidades institucionales de concertacion y negociación intersectorial (especialmente en lo relativo al sector agro industrial) que algunos países no están en condiciones de desarrollar en un plazo razonable.

5- Los esfuerzos para superar la pobreza, la incorporación de vastos segmentos de productores rurales a las oportunidades del mercado, el mejoramiento de las condiciones de empleo rural agrícola y no agrícola conjuntamente con la continuación de los esfuerzos en materia de modernización de la estructura productiva, la sostenibilidad de la misma y la creación de ventajas competitivas entre los pequeños productores, son objetivos de primer orden e inaplazables para las políticas agrícolas. Ello es tanto mas urgente cuanto se acrecientan no solo las condiciones de pobreza, sino las tensiones en las áreas rurales exacerbadas por los efectos adversos de la apertura y por la reducción de las intervenciones del Estado, tensiones que pueden comprometer la estabilidad y la gobernabilidad de los países. Cabe recordar la existencia de viejos conflictos armados en Colombia y Perú y las amenazas potenciales de grupos insurgentes en Venezuela y Ecuador, las manifestaciones de malestar rural de distinta intensidad en todos los países, incluso en aquellos que como Bolivia tienen escapes migratorios, lo que combinado con condiciones políticas inestables pueden conducir a alteraciones sociales que pudieran prevenirse. No se trata solo de aprovechar las oportunidades del nuevo modelo económico, sino de asegurar la

Digitized by Google

Digitized by Google

estabilidad y la gobernabilidad en las áreas rurales, en lo cual tiene grandes responsabilidades la política agrícola.

En esa circunstancias, los desafíos para las autoridades de política son de considerables dimensiones, comprometen diversos ámbitos de acción en diversos niveles de decisión, implican un re enfoque de parte sustancial de las políticas agrícolas y una nueva concepción sobre las condiciones del desarrollo agrícola, pero sobre todo implica la configuración de condiciones políticas, institucionales, financieras y técnicas para diseñar, orientar, implementar y evaluar las políticas y las estrategias. La dificultad es aún mayor habida cuenta de las limitaciones presupuestales, de la debilidad de las instituciones agrícolas, del ambiente adverso hacia la intervención y la protección a la agricultura y la escasa comprensión de los decisores de políticas macroeconomicas y de gasto publico sobre las realidades de la agricultura.

En todo caso, cinco grandes áreas deben considerarse en el mapa de las políticas agrícolas de los países de la Comunidad Andina

1- La creación de nuevos instrumentos para la orientación de la política comercial y de políticas de apoyo a la agricultura. Tales instrumentos se refieren tanto a intervenciones de mercado como a intervenciones de no mercado. Los países de la Comunidad Andina han venido innovando con mucha lentitud en materia de instrumentos para asegurar la estabilidad de precios y moderar los efectos adversos de la transmisión de los precios internacionales. Las franjas de precios se han ido desgastando como instrumentos de estabilidad y asumen en muchos casos el carácter de mecanismos de protección, en otros casos resultan insuficientes para estabilizar precios y en otros las condiciones políticas desvirtúan su manejo. En algunos países (Colombia especialmente) se han intentado medidas (aceptadas por la OMC) como los convenios de absorción en el marco de acuerdos de competitividad que pudieran servir para otros países . También se ha trabajado en el perfeccionamiento de las normas de comercio exterior (medidas compensatorias, cláusulas de salvaguardia) pero es un hecho que en la mayoría de los países se evidencia un retraso considerable en materia de diseño de instrumentos de política comercial que al mismo tiempo sean compatibles con la normatividad de la OMC y con los acuerdos de integración. Parece advertirse que estamos entrando en una fase de innovación instrumental que requiere de intercambios fluidos de experiencias de política entre los países, de esfuerzos técnicos y de mas trabajo empírico para examinar la eficacia y compatibilidad de los

Digitized by Google

Digitized by Google

cadenas productivas y en fin mejorar la capacidad política del sector para ampliar el margen de maniobra de la acción estatal.

5- Rediseño de las políticas de desarrollo rural, superación de la pobreza y distorsiones estructurales. Durante las últimas décadas las políticas agrícolas se orientaron a reducir la heterogeneidad de la agricultura reduciendo las brechas de productividad , a facilitar recursos productivos a los productores rurales en la forma de distribución de tierras, crédito, tecnología etc. y a mejorar el potencial productivo de los pobres rurales mediante la transferencia de activos en proyectos de desarrollo rural integrado. En esas circunstancias, las políticas cubrían tanto los segmentos modernos como los segmentos de economía campesina, muchos de los cuales acabaron fortaleciéndose y generando importantes dinámicas de modernización y vinculación al mercado. Al margen de una evaluación objetiva de los resultados de esas políticas, los nuevos enfoques del desarrollo parecen marginalizar las políticas orientadas al cambio estructural y a la reducción de la heterogeneidad, disminuyendo los esfuerzos en materia de distribución de activos y de acceso a recursos y de fortalecimiento de las unidades productivas (crédito, capital etc.), en la consideración de que la pobreza es finalmente el resultado de las distorsiones de precios, que el acceso a recursos puede resolverse sin intervenciones en los mercados de factores, que los pobres no pueden contribuir al crecimiento y que deben por tanto ser objeto de políticas asistenciales y no de políticas productivas y que por lo tanto las políticas deben orientarse a imponer el funcionamiento de los precios y los mercados de factores y a focalizar las intervenciones en materia de infraestructura tecnología y soportes a la producción. ("escogiendo los ganadores"). Así, las políticas de desarrollo rural se disuelven en políticas de superación de la pobreza o en políticas de ingresos , las políticas para los segmentos campesinos se omiten y se sustituyen por políticas asistenciales y se desaprovecha (o se minimiza) el potencial de los pobres rurales para contribuir al crecimiento. Paralelamente se desmonta la institucionalidad de las anteriores políticas (reforma agraria, tecnología, crédito subsidiado) sin ningún margen de sustitución ni de rectificación posterior. Finalmente, los recursos financieros se eliminan o se reducen a un cuarto o quinto orden de prioridad, de modo que resulta casi imposible reestructurar el cuadro de ese tipo de políticas.

La realidad sin embargo, mas tozuda que las elucubraciones teóricas, muestra con abundancia de evidencia no solo las abrumadoras dimensiones de la pobreza, sino la persistencia de distorsiones estructurales y no solo de distorsiones de los mercados,

Digitized by Google

Digitized by Google

coherencia ecológica del uso del suelo y compromete entre otras, las políticas de tecnología agrícola, y de ordenamiento territorial, también la estabilidad socio estructural de las unidades productivas, que requiere entre otros aspectos de afianzar los derechos de propiedad y la regulación jurídica del uso de los recursos etc.

b- La competitividad. El objetivo de la competitividad agrícola como objetivo orientador en una economía abierta, requiere cuando menos de dos tipos de políticas 1- las orientadas a acceder , mantenerse y aumentar la participación en los mercados internacionales en condiciones de competencia imperfecta (información, diferenciación de productos, manejo de la calidad, etc.) 2- políticas para reconvertir aquellos sectores que por sus condiciones técnicas o agro ecológicas no pueden competir en el mercado internacional con las agriculturas desarrolladas, políticas para reestructurar aquellos cultivos que tienen rezagos de productividad asociados a la tecnología, a los usos del suelo, a la infraestructura, a los recursos humanos etc. y en general políticas para desarrollar ventajas competitivas tanto en el terreno productivo, en el de crear condiciones de entorno, como en el nivel de las cadenas productivas y en el mejoramiento de la infraestructura para poder competir con eficiencia.

4- Crear, rediseñar o fortalecer las instituciones agrícolas. El campo de las transformaciones institucionales es en verdad amplio . De una parte, se trata de fortalecer - o crear cuando no existan- instituciones de mercado, entre ellas las que conciernen a la comercialización de productos agrícolas, la información sobre los mercados y las normas sobre estandarizacion y calidad de los bienes. De otra parte, se trata de instituciones en un sentido mas amplio, tales como la garantía de los derechos de propiedad, la protección de los contratos y en general la reducción de costos de transacción en aspectos relevantes como los mercados financieros que atienden el área rural. Se trata también de modernizar las organizaciones gremiales de modo que se faciliten, en una perspectiva de beneficio general, los arreglos entre el sector privado y el Estado y se adecúen las funciones gremiales a las nuevas reglas del juego de la política agrícola. Finalmente, se trata de corregir las fallas de las organizaciones del Estado que atienden objetivos agrícolas (tecnología, crédito, comercialización) y de crear un nuevo marco institucional para la agenda ampliada de la política agrícola que incorpore las instancias necesarias para el manejo de las políticas de competitividad y sostenibilidad . Ello supone mejorar la capacidad técnica de los ministerios, ampliar la capacidad de dialogo con los sectores no agrícolas, generar o propiciar arreglos institucionales, por ejemplo respecto de la gestión de

Digitized by Google

Digitized by Google

instrumentos disponibles, de modo que puedan explotarse las posibilidades de la caja verde y de la caja azul de la Ronda Uruguay.

2- Una política comercial de transición. Las tensiones de corto plazo entre el gobierno y algunos grupos de productores suelen estar caracterizadas por una situación según la cual, en una agricultura en trance de apertura se reconoce la necesidad de una protección mientras los agricultores se preparan para la competencia internacional y se reconoce al mismo tiempo que esas ayudas tienen que tener un horizonte temporal definido, de modo que se emitan señales claras sobre que la protección será eminentemente transitoria. Sin embargo, en la práctica la falta de alternativas puede terminar o bien con un corte abrupto de las ayudas (Perú) o hacia políticas que se prolongan indefinidamente (Colombia), de modo que se emiten señales ambiguas que no solo aplazan las decisiones de adecuación de los productores, sino que acrecientan las tensiones entre las autoridades agrícolas y los sectores productivos. Por ello es necesario generar políticas de carácter transicional mediante ayudas transitorias que permitan la adecuación a las nuevas condiciones de competencia. Esa adecuación debe crearse gradualmente, de modo que pueda eliminarse la incertidumbre sobre los escenarios futuros y sobre el carácter, alcance y cobertura de las ayudas futuras. La política de transición por otra parte debe caracterizarse, como ya se señaló, por la claridad y transparencia de las señales, el horizonte temporal y la gradualidad de su aplicación y la amarradura de esa política con compromisos concertados de los productores respecto de los pasos para asegurar, en ese horizonte temporal, la adecuación de estos a las condiciones de competencia y apertura.

3- La ampliación de la agenda de políticas. Las políticas agrícolas ya no se reducen a mejorar la dotación de recursos productivos, y a proporcionar ayudas de mercado y de no mercado para mejorar la rentabilidad de los productores, sino que tienen que incorporar objetivos de sostenibilidad y de competitividad acordes a las condiciones de la economía abierta y en un marco de compromisos internacionales de comercio.

a- La sostenibilidad. Sin duda, el desarrollo sostenible estará en la base de los arreglos futuros de comercio y deberá incorporarse especificamente en los objetivos de política. En lo que hace a las políticas agrícolas, será necesario un diseño de políticas de agricultura sostenible que no esté subsumido en las políticas generales de sostenibilidad ambiental y de control del uso de los recursos, sino que se establezca como un área relativamente autónoma. En efecto, la agricultura sostenible implica la

Digitized by Google

Digitized by Google

así como la insuficiencia de las propuestas orientadas al mercado para resolver la mayor parte de esas situaciones. En realidad, uno de los desafíos de mayor envergadura para las autoridades de política agrícola, es diseñar programas viables en ese ambiente desfavorable, que atiendan en primer lugar el desarrollo rural en función de los resultados previos. Se necesita una nueva tipología de la economía campesina que identifique los segmentos prósperos y dinámicos y los que acabaron rezagados, que identifique el tipo de bloqueos tanto en las unidades productivas (acceso a tecnología, aversión al riesgo etc.) como en los entornos locales (servicios de apoyo, infraestructura etc.), que mejore las instituciones de mercado relacionadas con los segmentos campesinos y que identifique, en fin las ventajas competitivas de los segmentos dinámicos y las potencialidades productivas de los segmentos rezagados, de modo que pueda ofrecerse a los campesinos pobres la oportunidad de contribuir al crecimiento y de superar por esa vía la pobreza.

Es necesario finalmente recuperar parte del espacio político e institucional que se ha perdido, para moverse desde las políticas de libre mercado hacia las políticas dirigistas orientadas hacia los pobres en las áreas rurales. Para ello es decisivo mejorar la capacidad de oferta gubernamental de programas , la capacidad de vincular a los campesinos a su diseño y promoción y de distribuir responsabilidades con las ONGs y con los organismos internacionales de ayuda al desarrollo, pero sobre todo posicionar los problemas del desarrollo rural en el marco de la gobernabilidad y de la estabilidad política de los países, sin lo cual será imposible consolidar una real economía política para el desarrollo rural y la superación de la pobreza.

II. LAS IMPLICACIONES DE LA APERTURA Y DE LA RONDA URUGUAY SOBRE LAS POLÍTICAS AGRÍCOLAS

A. La experiencia de la apertura

Sin excepción, en la última década los países de América Latina emprendieron reformas drásticas y casi siempre abruptas en materia de intervención del estado con el propósito según sus promotores, de mejorar la eficiencia, acelerar el crecimiento y mejorar el bienestar de la población Aunque la cronología y la secuencia de las áreas de reforma fueron distintas, las orientaciones fueron mas o menos similares y cubrieron la liberación comercial, la política tributaria la liberación y regulación financiera, privatización, reforma laboral y sistemas de pensiones. La liberación

Digitized by Google

Digitized by Google

comercial se adelantó con el propósito de reducir las distorsiones de los sistemas de precios y mejorar la eficiencia del aparato productivo sometido durante décadas a altos niveles de protección. En mayor o menor medida se acometieron desmantelamientos de restricciones cuantitativas y una rebaja sustancial de los aranceles. En general, involucran un cambio radical respecto de los niveles de protección y una significativa reducción de la dispersión arancelaria. aunque subsisten desniveles en los aranceles entre los países. (cuadro No 1).De hecho, tomando a América latina en su conjunto, los promedios arancelarios pasaron de niveles de 44.6% en los años previos a la reforma, al 13.1% y los aranceles máximos desde el 83.7 % al 41% a fines de 1995, lo que no difiere del conjunto de países de la Comunidad Andina. Del mismo modo se redujeron los permisos y restricciones no arancelarias que afectaban el 33.8% de las importaciones y cubren actualmente el 11.4 %. Se unificaron o se redujeron los diferenciales cambiarios entre el mercado oficial y el tipo de cambio de mercado, se desmontaron los controles de los tipos de interés, lográndose una tasa mas unificada y se modernizaron los mecanismos de regulación y vigilancia del mercado financiero. Así mismo, aunque la intensidad no ha sido uniforme se emprendieron procesos de privatización que comprometieron empresas públicas relacionadas con las actividades agrícolas y con la comercialización de productos agropecuarios.

No fue menos importante la creación y profundización de acuerdos comerciales : se creó mercosur, se vitalizó el Pacto Andino, El mercado común centroamericano y la Caricom. Desde 1990 se han celebrado unos 20 acuerdos bilaterales algunos de ellos de liberalización universal y automática (el acuerdo entre Venezuela, Colombia y Ecuador es uno de ellos) y acuerdos de libre comercio con alcance a los servicios en el G-3.

Pese a las innegables ventajas que ha significado el proceso de apertura, no es menos cierto que en mayor o menor grado, los procesos de apertura y de liberación comercial de los países de la Comunidad Andina adolecieron de imperfecciones en tres grandes campos. a) aperturas unilaterales sin contraparte. Actitud casi sin sentido frente a un comercio internacional que crece lento y una economía internacional en la que prevalece la formación de bloques comerciales. b) la apertura se hizo descansar en ventajosa comparativas de corto plazo y en ventajas de asignación de recursos de corto plazo, sin apoyarse en procesos previos de creación de ventajas competitivas, lo que acarrea vulnerabilidad al enfrentar mercados de lenta expansión como aquellos a los que llegan las exportaciones agrícolas de los países. c) la apertura comercial se

Digitized by Google

Digitized by Google

acompañó de una liberalización financiera que en definitiva acabó neutralizando las ventajas de la apertura comercial al propiciar significativos rezagos cambiarios (véase cuadro No 2) y altas tasas de interés, lo que terminó en una caída de la inversión productiva y en un bloqueo a la transformación necesaria para enfrentar la competencia internacional.

CUADRO 1
RESUMEN DEL PROCESO DE APERTURA COMERCIAL EN LOS PAÍSES DE LA COMUNIDAD ANDINA

País	Inicio	Arancel maximo		Núm. de tramos		Arancel Prom.		Barreras no arancelarias	Var. tipo de cambio real
		Inicial	Fines de 1993	Inicial	Fines de 1993	Inicial	Fines de 1993		
Bolivia	1985	150	10		2	12d/	7d/	Con pocas excepciones, : abolieron todas las prohibiciones y requisitos de de licencias a importación.	134
Colombia b/	1990	100	20	14	4	44d/	12d/	Las restriciones de licenci: previas fueron eliminadas ca en su totalidad a fines c 1990.	1
Perú b/	1990	108	25	56	2	66e/	18e/	En septiembre de 1990 : eliminaron las licencias, l controles y las autorizacion de importación, las cuotas y las prohibiciones	-21
Venezuela	1989	135	20	41	4	35d/	10d/	Se redujo el número de rubr sujetos a restricciones de 22 en 1988 a 200 en la actualidad. : han eliminado los derechos específicos que en algunos casos llevab el arancel máximo a 940% a tes de aplicarse el progran de liberalización	7

b/ Los aranceles incluyen sobretasas

d/ Ponderado por las importaciones

e/ Promedio simple con base en posiciones arancelarias.

Digitized by Google

Digitized by Google

CUADRO No. 2
DISTORSION CAMBIARIA

En porcentaje

	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Bolivia	7	4	4	7	11	9
Colombia	17	17	5	2	-11	-18
Ecuadro	6	-1	-4	-22	-32	-35
Perú	-9	-42	-48	-34	-47	-56
Venezuela	-1	-8	-15	-16	-8	-47

NOTAS:

1. Períodos de Referencia
   - Bolivia: TCR*= T.C. Promedio 1986
   - Colombia: TCR*= T.C. Promedio 1986
   - Ecuador: TCR*=T.C. diciembre 1991
   - Perú: TCR*= T.C. septiembre 1990
   - Venezuela: TCR*=T.C. julio 1994
2. **TCR*= Tipo de Cambio Real de Equilibrio**
3. **T.C.= Tipo de Cambio**
4. **TCR*= TCN* xIPext./IP int.**
5. **IP ext.= Indice de Precios Externos**
6. **IP int. = Indice de Precios Internos**

Fuente: Jose Maria García Alvares Coque El apoyo a la agricultura en el grupo Andino 1990-1995.Una sintesis subregional. Enero 1997.Elaborado con base en información del anexo C.

Por otra parte, las reformas de política comercial se enmarcan en general en amplios procesos de re definición de políticas, que subrayan la competitividad y las exportaciones como elementos protagónicos, con una sustancial apertura de las importaciones y la consiguiente exposición de los productores a la competencia

Digitized by Google

Digitized by Google

internacional para forzarlos a mejorar la productividad, la tecnología, y a generar procesos de reasignación de recursos de importables a exportables.

Las exportaciones han sido incentivadas mediante diferentes mecanismos, especialmente vía el abaratamiento de insumos y maquinaria y algunas ayudas directas. La respuesta de los productores de importables es mas compleja y depende de la magnitud de los cambios que experimenten los precios relativos, de su celeridad y de la capacidad de ajuste de los productores afectados. Los problemas centrales de esa respuesta son

1- Se necesita tiempo para la adecuación a los cambios y a la reestructuración o reconversión, lo que implica un horizonte temporal claro sobre la ayuda para así presionar los cambios. De hecho, como han subrayado diversos analistas, las diferencias entre los países asiáticos y los países latinoamericanos está en la flexibilidad de aquellos para dar y quitar incentivos, evitando que estos se trasformen en derechos adquiridos entre los empresarios y en la capacidad para aplicar políticas temporales de promoción . Además, todos los incentivos se dieron a cambio del cumplimiento de metas especificas sobre todo de exportación, pero que pudieran ampliarse a metas de reestructuración y a metas de competitividad internacional desde el principio

2- No es fácil por otra parte, graduar la intensidad de la reducción arancelaria para acompasarla a la capacidad de los productores para realizar las reestructuraciones, las innovaciones etc. La eficacia del ajuste -es decir la medida en que la apertura destruye o destruye las actividades económicas , en otros términos la medida en que se crea mas valor agregado que lo que se destruye - dependerá de la claridad de las señales sobre las ayudas, de la credibilidad que genere el cronograma de cambios y de las políticas, ayudas y estímulos hacia los productores para la reestructuración y reconversión.

3 - En definitiva, la reestructuración del sector de importables dependerá de la velocidad de los cambios en los precios relativos, de la credibilidad y gradualismo de las fases de la política comercial, y del marco macro y meso económico. Además, los incentivos requieren del dinamismo de la inversión y la innovación tecnológica, de la disponibilidad de recursos humanos, de la flexibilidad de los mercados de financiación de la infraestructura y de la capacidad de acceso a los mercados.

Digitized by Google

Digitized by Google

Es importante indicar que salvo algunas modificaciones del régimen arancelario reciente, las reformas macroeconómicas parecen ser sostenibles y se han mantenido pese a periodos de crisis económicas y cambios de gobierno, de suerte que a pesar de que en algunos países el ritmo de las reformas se ha reducido desacelerandose las mismas (Colombia, Ecuador). Pese a que las políticas de estabilización de revirtieron (Venezuela) ha surgido un consenso mínimo sobre la naturaleza de las reformas independientemente de los programas de gobierno de los países, a excepción de los aspectos arancelarios. [1], Habrá de reconocerse pues que las reformas han avanzado y son un hecho cumplido como para pretender reversarlas y seguir una secuencia que a posteriori pudiera considerarse como mas adecuada. El hecho es que al evaluar sus resultados, es posible cambiar sin mayores costos algunos cursos de acción. Aunque las experiencias alrededor de los resultados indican que lo deseable hubiera sido fortalecer primero la capacidad exportadora y la transformación del aparato productivo antes de liberar importaciones , esto ya no es posible, pero sí enseña que no se puede confiar en que la liberación de estas conduzca de por sí a la expansión de las exportaciones y antes bien se necesitan políticas específicas que apunten a ese objetivo. De hecho, aunque en algunos aspectos se buscó la neutralidad de los incentivos desmantelando todo esquema de promoción de exportaciones y confiando en cierto esquema de automaticidad en la respuesta de la asignación de recursos, el hecho es que esto ultimo no ocurrió, lo que hace aconsejables políticas selectivas y mas flexibilidad y menos rigidez en las políticas de liberación de importaciones.

B. Los acuerdos de la R.U y sus consecuencias para las agriculturas de la Comunidad Andina

Es por supuesto prematuro hacer consideraciones sobre los efectos en materia de precios mundiales de los productos exportables de los países de la comunidad Andina, y mucho mas sobre las implicaciones respecto del bienestar rural y el crecimiento agrícola. Tanto las proyecciones de precios como las previsiones sobre comportamiento de los mercados realizadas por los expertos, difieren considerablemente, tanto en términos de los grupos de productos como de los productos individuales y para los distintos países el bienestar diferirá según el balance

---

[1] BID Informe sobre el desarrollo economico y social de America Latina 1996 pag 71 y siguientes.

Digitized by Google

Digitized by Google

entre exportaciones y costo de las importaciones. El cuadro No 3, ofrece algunas cifras de referencia sobre el impacto en la producción para zonas del mundo y para el conjunto de América Latina para productos seleccionados.

CUADRO NO. 3 DEL ANEXO
EVALUACIÓN DE LA FAO SOBRE EL EFECTO DE LA RONDA URUGUAY PARA REGIONES SELECCIONADAS (CAMBIO DE VOLUMEN EN 1000 TONELADAS)

	Producción	Importación	Exportación	Consumo
Trigo				
América Latina	1167	-828	751	-414
Total P. en Desarrollo	5143	-5619	1149	-1578
Total P. desarrollados	-6727	2636	-4158	-203
Mundo	-1583	-2983	-3010	-1780
Arroz				
América Latina	-7	5	-6	-9
Total P. en Desarollo	1657	325	1243	-662
Total P.Desarrollados	-974	879	-53	-49
Mundo	683	1203	1191	613
Cereales Secundarios				
América Latina	2121	-1717	589	-233
Total P. en Desarrollo	804	752	1339	-230
Total P. Desarrollados	2618	1199	685	2158
Mundo	3423	1956	2023	1927
Aceites y Torta de Oleaginosa				
América Latina	905	204	1097	2
Total P. en Desarrollo	1575	1383	1888	1045
Total P. Desarrollados	7	-184	-670	493
Mundo	1583	1199	1218	1538
Leche y Mantequilla				
América Latina	404	-36	368	-1
Total P. en Desarrollo	336	-829	431	-923
Total P. Desarrollados	-37	1201	-185	1347
Mundo	298	373	245	425
Carne de Vacuno				
América Latina	-166	12	81	-235
Total P. en Desarrollo	-249	-6	-61	-195
Total P. Desarrollados	413	432	484	362
Mundo	164	426	424	167
Carne de Cerdo				
América Latina	54	-92	142	-180
Total P. en Desarrollo	-739	-18	-165	-590
Total P. Desarrollados	-828	-45	20	-894
Mundo	-1567	-62	-144	-1484

Digitized by Google

Digitized by Google

Carne Ovina				
América Latina	5	-9	6	-10
Total P. en Desarrollo	0-25	-26	-6	-46
Total P. Desarrollados	-11	20	-2	10
Mundo	-36	-6	-8	-36
Carne de Ave				
América Latina	22	11	-69	102
Total P. en Desarrollo	-8	89	-23	104
Total P. Desarrollados	-28	-84	28	-141
Mundo	-36	4	3	-36
Café				
América Latina	32	2	26	7
Total P. en Desarrollo	69	6	59	16
Total P. Desarrollados	0	53	0	53
Mundo	69	59	59	69
Cacao				
América Latina	35	0	10	6
Total P. en Desarrollo	82	1	52	11
Total P. Desarrollados	0	51	0	51
Mundo	82	52	52	62
Azúcar				
América Latina	373	48	352	69
Total P. en Desarrollo	629	182	72	739
Total P. Desarrollados	452	130	263	319
Mundo	1081	312	335	1058
Bananos				
América Latina	-1298	199	-1298	199
Total P. en Desarrollo	-1034	-145	-1034	-145
Total P. Desarrollados	-58	-458	-58	-458
Mundo	-1092	-603	-1092	-603

Fuente: FAO (1995b)

1 Los cambios de volumen son para el año 2000, con la Ronda de Uruguay menos las proyecciones de referencia.

En realidad, el impacto de la ronda Uruguay se puede evaluar en dos niveles: en primer lugar el impacto especifico sobre el comercio agrícola, los precios mundiales de los exportables y los importables y respecto de los ingresos y el bienestar general del sector. El otro concierne a las restricciones que los compromisos imponen a los países respecto de la aplicación de políticas orientadas a la seguridad alimentaria , el fomento a la producción y a la estabilización del mercado interno y su correlato, el grado en que los países disponen de recursos para utilizar ventajosamente la caja verde, es decir las posibilidades de ayuda a la agricultura que dejan abiertas los acuerdos de la Ronda Uruguay. Aun cuando es de esperar que las restricciones no afecten mucho el margen

Digitized by Google

Digitized by Google

de maniobra para las políticas de ayuda, es este en todo caso un punto relevante en las orientaciones de política.

Las consecuencias practicas de los acuerdos sobre agricultura de la ronda Uruguay que entraron en vigencia el 1 de Enero de 1995, deben seguir siendo materia de reflexión y evaluación en los países de la Comunidad Andina, como quiera que independientemente de los juicios sobre la bondad y equidad de los acuerdos de la Ronda Uruguay (tema cuya discusión, por otra parte no agrega nada a la realidad de los países o al mejoramiento de políticas), el hecho es que tanto entre los países desarrollados y en desarrollo como entre los sectores agrícolas y no agrícolas, subsisten aun interrogantes que son importantes para los ajustes de política.[2]

En primer lugar, los compromisos de mejoramiento del acceso y de reducción de la ayuda interna han sido modestos en comparación con las expectativas de muchos países, de modo que los países desarrollados podrán mantener subsidiados, al completarse el acuerdo , cerca del 80% del volumen de los productos para los que se aplican actualmente estos subsidios.

En segundo lugar algunos de los compromisos que atañen al sector se sitúan en una amplia zona gris sobre su aplicación, que puede suscitar controversias respecto de la solución y respecto del mecanismo para arbitrar las disputas. Es el caso de las medidas sanitarias y fitosanitarias y del mecanismo de bandas de precios cuya compatibilidad con los acuerdos se cuestiona cuando supera el nivel de los aranceles consolidado que pueden ser considerados como de recargos variables u otros mecanismos prohibidos por el acuerdo.

Están en discusión también los costos del monitoreo del acuerdo y del costo de las medidas contingentes y sobre todo, el costo de la reconversión agrícola que resulta de la liberalización del comercio, para lo cual los países en desarrollo no cuentan con recursos. Del mismo modo, está en discusión la relación entre el comercio y el medio ambiente y sobre todo, cómo evitar que el medio ambiente y la gestión del desarrollo sostenible puedan convertirse en barreras no arancelarias en detrimento de los países en desarrollo.

---

[2]Taller FAO-BANCO MUNDIAL , implementación del acuerdo de la ronda uruguay en america latina:el caso de la agricultura. FAO, Santiago de chile , 1996.

Digitized by Google

Digitized by Google

Finalmente una preocupación creciente es la relación entre los acuerdos de liberalización multilateral representado por el RU y la liberación parcial a través de los acuerdos regionales (supraregionales y bilaterales) de comercio y las imcompatibilidades de los compromisos y las dificultades para armonizar las posiciones de los países de manera simultánea con los múltiples acuerdos.

III LA CAPACIDAD DE RESPUESTA EN EL CORTO PLAZO: LA POLITICA COMERCIAL Y LAS AYUDAS DIRECTAS

A. la capacidad de respuesta

Sin duda, uno de los efectos mas visibles de las reformas, y especialmente las concernientes a las políticas comerciales, es haber producido una crisis de rentabilidad que en un principio generó en algunos países fuertes reacciones a favor de una mayor protección. Auncuando no hay información precisa de carácter comparativo sobre los efectos de la apertura , anotemos por ahora (a título de hipótesis exploratoria) que ello parece haber conducido a tres efectos importantes

1- Una reestructuración de la estructura de los cultivos en favor de los cultivos permanentes. En cualquier caso, parece haber una relevante respuesta de productividad de la agricultura pese a la crisis de rentabilidad que aun subsiste en muchos cultivos. Tal respuesta parece explicarse por cambios en la estructura de asignación de los usos del suelo, y a procesos de aprendizaje empresarial, tecnológico y de acceso a mercados que la protección había bloqueado

2- Un agudo proceso de diferenciación de la economía campesina que venia experimentándose de tiempo atrás. La apertura parece haber ofrecido oportunidades paras algunos segmentos de la economía campesina que se beneficiaron de nuevos mercados y precios relativos favorables, mientras que en otros casos (cereales sobre todo) la desprotección sumió a los pequeños productores en una crisis honda y permanente cuya solución pasa por procesos de reconversión

3- Propició vínculos mas transparentes en la relación industria- agricultura, vínculos que al mismo tiempo que generaron en muchos casos conflictos, también contribuyeron a mejorar la capacidad de adaptación de los agricultores y sobre todo están presionando arreglos institucionales sobre políticas agroindustriales que serán decisivos para el futuro del sector.

Digitized by Google

Digitized by Google

En todo caso, el clima de reformas y sus efectos sobre el sector, deben mirarse no solo respecto de la producción sino también a la luz de la capacidad de respuesta de los sectores agrícolas tanto en el ámbito privado como en el ámbito institucional. Sin duda la adaptación tanto de los agentes económicos como de las instituciones publicas y privadas a los shocks provenientes de las reformas, es un tema de amplio debate en la literatura reciente sobre la economía política de las reformas. Aunque apenas se están empezando a examinar los problemas de adaptación agrícola, de las experiencias globales de muchos países, pudieran deducirse algunos elemento de interés cuya exploración sistemática iluminaría los esfuerzos de mediano plazo en el diseño de las políticas agrícolas.

En general, parece haber cuatro factores explicativos de la capacidad de respuesta del sector agrícola al clima de reformas macroeconomicas e institucionales

1- La naturaleza del aparato productivo (la diversificación, el predominio de la economía campesina o de sectores tradicionales rurales)

2- La correlación socio - política de fuerzas entre los sectores agrícolas y no agrícolas, que decide sobre la manera como se orienta la resolución del conflicto intersectorial generado por la apertura y en general, de la fuerza con que se implementan los compromisos asumidos con las orientaciones liberales de la política económica

3- La capacidad de las instituciones agrícolas privadas y publicas para hacer contra-ofertas a los decisores de política macro .

4- La profundidad y la naturaleza de la crisis política de los países, que define en parte la coherencia estatal en materia de políticas y en parte la necesidad de concertaciones, consensos o compromisos en términos de objetivos de política. Tambien de la manera que afecta la coherencia institucional intrasectorial vis a vis otros sectores, y la capacidad o no de neutralizar la clientelización del aparato publico agrícola.

Cuando se mira de este modo la perspectiva de la capacidad de respuesta, pueden desprenderse, independientemente de las diferencias entre gobiernos, algunos elementos que contribuyen a entender mejor esa capacidad. Aunque Bolivia ha tenido en los últimos años una cierta situación de estabilidad política, la política de coaliciones entre distintos grupos en la conformación del gobierno ha conllevado no solo dificultades en la implementación de las reformas del estado, sino dificultades relacionadas con la coherencia entre objetivos de política agrícola. Tales incoherencias resultan claramente de la repartición de responsabilidades administrativas entre sectores políticos distintos. En Venezuela, las dificultades de gobernabilidad conjuntamente con la notoria debilidad política del ministerio de agricultura, han

Digitized by Google

Digitized by Google

conducido a permanentes cambios de política, a acrecentar presiones de los sectores privados sobre las gestiones del ministerio, y en general a amarrar las orientaciones de política a las urgencias de la coyuntura mas que a orientaciones de mediano o largo plazo. En Colombia, es evidente no solo la enorme capacidad de presión de los gremios agropecuarios para obtener beneficios de corto plazo, sino para reversar políticas que serían necesarias para asegurar la coherencia macroeconómica, la cual queda a menudo sacrificada por objetivos sectoriales.

A la luz de estas experiencias, pudiera señalarse preliminarmente (volveremos sobre esto en la sección IV) que la capacidad de respuesta sectorial a los procesos de apertura está comprometida esencialmente por las diferentes manifestaciones de la crisis política de los países, lo que ha significado 1- una considerable fragmentación del poder del estado para orientar las políticas agrícolas. 2- inestabilidad o franca incoherencia en la conducción de la política e incapacidad para mantener la orientación de los objetivos. 3- una creciente y visible debilidad de los ministros de agricultura, que acrecienta la de suyo considerable debilidad de las instituciones públicas agrícolas.

B. Las respuestas de política comercial

El curso de las políticas comerciales agrícolas que se han venido adoptando como respuesta tanto a las reformas comerciales y macroeconomicas como a los avances de los procesos de integración en los países de la Comunidad Andina, comparten cierto numero de características que se resumen así : Avances en la armonización de las medidas en frontera, obstáculos aun existentes en el comercio interregional , recurso a medidas excepcionales -pero frecuentes- de protección y finalmente la notoria divergencia de enfoques de protección en materia de intervención interna resultante de las diferentes circunstancias en que se desenvuelve la economía política de la protección. [3] Conviene examinar brevemente esas características.

---

[3]José Maria alvarez coque. el apoyo a la gricultura en el grupo andino una sintesis subregional 1990-1995. ..JUNAC Enero de 1997

Digitized by Google

Digitized by Google

1. Armonización de medidas de precios en frontera

Entre 1991 y 1993, cuatro de los cinco países adoptaron, con diferencias en los productos considerados , sistemas de derechos variables a la importación de algunos bienes agrícolas. Estos sistemas de derechos flexibles pretenden suavizar el impacto de la apertura en bienes determinados y reducir el monopolio de las agencias estatales en la comercialización interna. En el caso de Colombia, Venezuela y Ecuador se impusieron básicamente franjas de precios a los costos de importación (piso y techo) en tanto que en el Perú se impuso únicamente un piso con un derecho total mínimo. En 1994 se estableció un sistema andino de franjas de precios que se aplica a Colombia , Ecuador y Venezuela, con el propósito de estabilizar costos de importación, mientras Bolivia, en razón de la protección natural que representan los costos de transporte, no adoptó ese mecanismo . Perú quedó suspendido de sus derechos y obligaciones derivados del programa de liberación comercial del GRAN. Aunque los mecanismos adoptados en el sistema de franjas de precios tienen dificultades respecto de su diseño por la cantidad de productos, el calculo de precios y los riesgos de que generen inercias orientadas a un sistema de precios administrados, de que las franjas no son suficientes para estabilizar precios y de que algunos estudios arguyen que ese mecanismo finalmente se vuelve un mecanismo de protección y no de estabilización; el hecho es que no sólo este mecanismo parece ser compatible con los compromisos de los países en la OMC, sino que ha mostrado bondades en materia de estabilización de precios que sería equivocado desechar.

2. Medidas para-arancelarias

En los últimos años, los países de la comunidad Andina han venido retornando a medidas para - arancelarias de carácter temporal , las cuales fueron desmontadas al comienzo de la apertura comercial. Tales medidas, que resultan muchas veces de presiones políticas, no solo no están acordes con el nuevo marco de comercio internacional, sino que pueden distorsionar el propio comercio andino, como quiera que generan un mecanismo discrecional y poco transparente de obstáculos al comercio. La concesión de permisos de importación, licencias previas con cuota cero o la imposición de precios mínimos para grupos de productos (como se puede ejemplificar en el caso de Colombia) o la ocasional recurrencia a permisos, depósitos previos o licencias de importación en el caso del Ecuador, o la utilización de permisos sanitarios

Digitized by Google

Digitized by Google

como mecanismo de control de importaciones o la autorización de divisas a la tasa de cambio controlada en el caso de Venezuela o las sobretasas sanitarias de Perú, son medidas para - arancelarias que pueden estar justificadas en algunas circunstancias, pero que no pueden generar la costumbre de ser una respuesta a presiones de distinto orden que se diseñan como temporales y se van volviendo medidas semi permanentes de control cuantitativo de importaciones. Bolivia parece tener una conducta mas liberal, pero sigue manteniendo algunas licencias previas de importación para unos pocos productos específicos.

3. Intervenciones en el comercio interno

En general, las medidas de liberación desmantelaron en distintos momentos y con distintos ritmos, las intervenciones directas en precios en el mercado interno y suprimieron la exclusividad de agencias estatales que sustituían el mecanismo del mercado. En Bolivia, las intervenciones de precios han desaparecido prácticamente con unas pocas excepciones asociadas a la mediación de las negociaciones entre agricultores e industriales en el caso del azúcar y el trigo. En Perú se procedió a la privatización de las empresas estatales de comercialización aunque se recurre ocasionalmente a intervenciones de mercado en arroz y papa, cuando hay excedentes considerables en la cosecha, pero se considera inconveniente recurrir a la institucionalización de esos mecanismos. Mas bien se han fortalecido las bolsas de productos para negociaciones de contratos a futuro. Los precios al consumidor se liberaron completamente en el Ecuador desde 1994 y solo algunos productos están sujetos a control gubernamental a través de la ENAC , respecto de la cual por lo demás, se privatizó la mayor parte de sus activos físicos. En la práctica, la ENAC interviene en las bolsa de productos y adquiere certificados de deposito. En Venezuela entre 1989 y 1992 los precios fueron liberalizados manteniendo regulaciones sobre una canasta básica de productos. Sin embargo, las conocidas dificultades económicas de Venezuela han obligado a retomar las intervenciones de precios. Se impusieron controles de precios por la vía de regulaciones administrativas que se han mantenido para la mayoría de los alimentos básicos. y se reanudó la política de precios mínimos y la intervención del gobierno en las negociaciones de precios entre agricultores e industria.

En Colombia, la liberalización del comercio interno ha sido mas gradual que en los otros países de la Comunidad Andina. En 1991 se fueron sustituyendo los precios de

Digitized by Google

Digitized by Google

sustentación por precios mínimos de garantía y la nueva política orientó las actividades del instituto de comercialización IDEMA,(que había controlado el comercio interno mediante precios de sustentación que cubrían los costos) hacia las zonas marginales del país subsidiando el costo de transporte de los productos adquiridos. Al mismo tiempo, se puso en marcha un plan de privatización de los activos o se entregaron otros como silos y bodegas, al sector privado. Sin embargo, en 1993 se restablecieron las funciones del Idema como comprador último en situaciones de excedentes de producción, se lo autorizó a realizar compras a precios de intervención por encima de las condiciones de mercado, se le adscribió el manejo de fondos de estabilización de productos cuyas perdidas debe sufragar el presupuesto nacional y el pago de subsidios directos a productores e intermediarios para contribuir a los costos de almacenamiento de las cosechas. Además, se han promovido convenios de absorción de cosechas con los gremios en algunos productos, a cambio de descuentos arancelarios específicos equivalentes a las importaciones de trigo, cebada y maíz. Los convenios de absorción comportan en la practica un subsidio a la industria nacional a cambio de que esta pague la cosecha a un precio dado.

En cualquier caso, los modelos de intervención (o de no intervención) en el mercado, comportan grandes diferencias que pueden crear distorsiones en el comercio entre los países andinos por las disparidades en los incentivos de la intervención publica.

Por otra parte, intervenciones en otras áreas relacionadas con el mercado de factores, tales como subsidios a los fertilizantes y al crédito , que fueron en algunos casos importantes durante los años setenta y ochenta, se redujeron considerablemente. Los subsidios a los insumos se vieron como un mecanismo para mantener precios bajos compensando ese desincentivo con el abaratamiento de la maquinaria, los fertilizantes, las semillas mejoradas y por supuesto mediante el crédito subsidiado. Esos subsidios pudieron representar en algunos países transferencias de alguna significación como en el caso de Venezuela, pero en general representan transferencias débiles, en la mayoría de los países, con escaso impacto sobre la producción y efectos adversos sobre la distribución del ingreso entre segmentos de productores. En todo caso, dificultades fiscales y el propio ajuste macroeconómico, condujeron al desmonte gradual de este tipo de intervenciones, de modo que el comercio de fertilizantes está hoy completamente liberalizado y privatizado a excepción de Venezuela, donde el gobierno interviene a través de una empresa filial de petróleos de Venezuela.

Digitized by Google

Digitized by Google

En cuanto al mercado de crédito, se han venido eliminando los subsidios y la colocación de recursos a tasas diferenciales. Bolivia empezó a desmontar este sistema desde 1987. En el Perú, las tasas de interés fueron liberalizadas en 1991 y se disolvió el Banco Agrario en 1992 mientras que en Bolivia se suprimió en 1991. En Ecuador subsiste un pequeño subsidio no significativo en términos de distorsiones. En Venezuela desde 1989 se inició el desmonte gradual del subsidio elevando la tasa agrícola al 85% de la tasa comercial y en Colombia se desmontó también el subsidio al crédito agrícola. En general, los países han optado por mecanismos institucionales de financiamiento con mayor o menor alcance. En Bolivia se creó el fondo de desarrollo campesino, en el Perú los fondos de desarrollo agropecuario como instrumentos de emergencia para la entrega de prestamos y en Colombia se reestructuró el sistema de financiación agrícola con el fin de garantizar el suficiente flujo de recursos al sector. En general en cuanto al mercado de crédito, los países han venido evolucionando hacia la conformación de un sistema de financiamiento rural para canalizar recursos en condiciones favorables pero a tasas no subsidiadas.

4. La economía política de la protección

Es importante señalar que en los países de la Comunidad Andina, a excepción de Bolivia, el curso de las reformas, en lo que concierne al sector agrícola, parece haberse atenuado . En los últimos dos o tres años, es mas o menos visible una suerte de marcha atrás en la liberalización y en el desmonte de las ayudas del estado a los agricultores. Una tal marcha atrás, de distinta intensidad según los países, pudiera justificarse si se tratase en efecto de revisar los errores cometidos en las reformas, de revisar y corregir los efectos adversos de la liberalización comercial sobre algunos segmentos de la agricultura, en fin, si hubiese en ese retroceso un criterio positivo de revisión y mejoramiento de la calidad de las políticas. Sin embargo, tales retrocesos, en realidad parecen surgir de respuestas circunstanciales a diversos problemas tanto económicos como políticos y sociales., En algunos casos, la imposición de sobretasas a las importaciones de productos agrícolas parecen estar motivadas por razones eminentemente fiscales (el caso del Perú y las recientes pretensiones de Colombia de aumentar aranceles), en otros casos, se trata de captar mediante el otorgamiento de ayudas o de medidas arancelarias, las simpatías de algún segmento de agricultores para fines político - electorales, en otros de responder a presiones inmediatas de sectores gremiales o de grupos específicos de agricultores.

Digitized by Google

Digitized by Google

Las consecuencias de ese pare y siga no se refieren solo a la ambigüedad y poca transparencia de las señales respecto de la permanencia de una política determinada, con las obvias implicaciones sobre la asignación de recursos en el mediano y largo plazo. Es mas que eso; como quiera que los cambios de las políticas no están en la dirección de reorientar los objetivos de mediano y largo plazo, sino de dar respuestas transitorias a presiones transitorias, la falta de direccionamiento de las señales aplaza las decisiones de los agentes en materia de construcción de ventajas competitivas, de adaptación a los mercados y de los esfuerzos de cambio técnico y productividad. De hecho, mientras los agentes consideren erráticas o reversibles las señales y mientras confíen en su capacidad de presión sobre los instrumentos de política, la adaptación a las condiciones nuevas del mercado se demorarán con costos importantes en materia de adaptación y transición. Al mismo tiempo, la falta de direccionamiento de las ayudas de corto plazo impide concertar compromisos de los agentes en materia de productividad, tecnología etc. que pudieran ser estimulados condicionando las ayudas a mejorar los esfuerzos de los agentes para aprovechar las oportunidades de la apertura. Por otra parte, una consecuencia adicional es que ese pare y siga conjuntamente con la erraticidad de las señales, parece eximir al estado y a las organizaciones gremiales de esfuerzos orientados a diseñar instrumentos para sustituir, en términos de incentivos, las ayudas tradicionales por otros estímulos mas compatibles con el cuadro de la liberalización y de los compromisos internacionales de los países.

Un último aspecto concierne a la discusión sobre la naturaleza de la protección agrícola. Sin duda, el curso de las políticas de reforma y su sostenibilidad - excepción hecha de la vuelta atrás que se señaló- han terminado persuadiendo a los agentes de la necesidad de adaptarse a esos escenarios futuros y de cambiar el esquema tradicional de incentivos fundado sobre la protección. Aunque las demandas para proteger el sector agrícola subsisten en todos los países, tales demandas no solo son desiguales en intensidad y respecto del margen de maniobra de los respectivos sectores para lograr resultados efectivos, sino que los ordenes de argumentación son también distintos. En efecto, mientras que en Venezuela al igual que en el Ecuador, parece haber un cierto consenso sobre la necesidad de la protección a la producción agrícola y la discusión se centra principalmente sobre los instrumentos directos para lograrla, Colombia experimenta un debate un tanto mas intenso entre sectores agrícolas y agroindustriales sobre el tema, que conlleva a su vez discusiones sobre la distribución de los costos de

Digitized by Google

Digitized by Google

las medidas de protección al sector agrícola. Perú, por su parte, ha adoptado algunas medidas de protección que no resultan de una discusión sobre la conveniencia de la misma sino de razones fiscales y de consideraciones políticas de las autoridades agrícolas. Bolivia, por su parte, ha profundizado el modelo de libre mercado, de suerte que las discusiones sobre la protección a la agricultura pertenecen al pasado y mas bien los esfuerzos parecen orientarse a inversiones publicas que mejoren el medio ambiente de la producción. En todo caso, salvo Colombia, no parece haber una opinión proactiva en materia de protección sino un acomodo a las nuevas circunstancias de liberalización de mercados, las que se enfrentan con presiones puntuales alrededor de productos específicos y no en función de una concepción mas global sobre las condiciones desiguales del desempeño del sector respecto de otros sectores.

Es cierto, por otra parte, que tanto en Venezuela como en Colombia se invoca la seguridad interna y la necesidad de prevenir perturbaciones en el medio rural que pudieran resultar de la desprotección. También suele invocarse, en esos dos países, la seguridad alimentaria como un argumento en favor de la protección mientras que en el resto de países, cuando la protección se practica, esta se justifica discursivamente en el marco de la promoción de exportaciones agrícolas (Ecuador, Peru) cuando no ocurre que se considera irrelevante su justificación. En todo caso, un aspecto importante de la discusión sobre la protección, es la ausencia, en los niveles que deciden sobre políticas de gasto, de inversión o de comercio, de consideraciones sobre el papel de la agricultura en el crecimiento económico, sobre las posibilidades de apoyar ese crecimiento en un papel mas activo de la agricultura o en consideraciones siquiera alrededor de la debilidad estratégica de países con sectores agrícolas débiles. Esa ausencia de esa linea argumental parece ser característica incluso de las autoridades de política agrícola.

En esas circunstancias, en algunos países parece considerarse como redundante un debate de carácter público sobre las bondades o inconveniencias de la protección a la agricultura, la que se mantiene no como una decisión colectiva sino por razones mas bien circunstanciales -fiscales, políticas- sin mayor claridad colectiva y por tanto política sobre la importancia y sobre las implicaciones de la protección agrícola. No hay por otra parte, como ya se mencionó, una opinión proactiva de carácter gremial - salvo el caso colombiano- además que es notoria la debilidad del sector académico - de los economistas agrícolas y de los macroeconomistas especialistas en agricultura- respecto de su capacidad para suscitar ese debate. Tanto Ecuador como Colombia se

Digitized by Google

Digitized by Google

están promoviendo esfuerzos para configurar una mínima comunidad académica, con capacidad analítica y propositiva que permita mejorar la capacidad de diálogo entre el sector agrícola y los decisores de políticas macro, que permita mejorar la calidad del diseño de la política y crear un ambiente político mas favorable para la promoción y desarrollo del sector agrícola.

C. Las ayudas directas

En la práctica, la capacidad de respuesta de cada país para proteger o no a la agricultura, combina un conjunto de instrumentos, incentivos y ayudas directas e indirectas muchas veces contradictorias entre sí, que se traducen en un determinado nivel de transferencias (negativas o positivas)de recursos hacia los productores. Esas formas de apoyo o desestimulo no solo son cambiantes en el tiempo y en la modalidad sino que no son fáciles de globalizar. Existen diversas medidas para estimar las transferencias de las intervenciones en agricultura, que van desde las transferencias resultantes de las intervenciones del precio de mercado (protección Nominal) , El equivalente de subsidio al productor, que recoge el conjunto de transferencias implicadas en la política agraria globalmente considerada (ESP) hasta la tasa efectiva de asistencia TEA (o ERA en ingles), transferencias directas e indirectas de acciones de mercado y de no mercado que afectan a la agricultura. [4]

La JUNAC ha realizado estimaciones de ayuda directa para los países del pacto Andino en un grupo seleccionado de productos a partir del indicador de apoyo al sector agropecuario (IASA), que recoge las transferencias a los productores asociadas con las políticas que afectan al comercio agropecuario y que incluyen no solo los efectos de las políticas de precios (apoyo al precio de mercado interno) sino las transferencias resultantes de los subsidios a los fertilizantes y al crédito.[5] Como siempre, estos indicadores tienen dificultades metodológicas de elaboración y no

---

[4] El Banco mundiasl está adelantando para algunos paises latinoamericanos, estimaciones de la TEA. . Infortunadamente en ese proyecto solo se incluyen Colombia y Ecuador. Vease Banco Mundial. Surveillance of agricultural prices and trade a handbook for Colombia. Alberto Valdés y Barry Schaeffer in colaboration With Lia Guterman . Washington 1995.

[5]Jose Maria García Alvares Coque El apoyo a la agricultura en el grupo Andino 1990-1995.Una sintesis subregional. Enero 1997

Digitized by Google

Digitized by Google

expresan completamente los efectos de las diversas intervenciones, de modo que las conclusiones deben considerarse con cautela.

Conviene en todo caso, examinar los resultados de este estudio de la JUNAC. Será necesario subrayar que el IASA solo mide las transferencias resultantes de la política comercial de carácter sectorial y no los efectos, por cierto relevantes, de las sobrevaluaciones cambiarias u otras distorsiones macroeconómicas, pero es indicativo en todo caso del esfuerzo de los países en materia de incentivos a la agricultura. Los resultados de las estimaciones se presentan en los cuadros 4 y 5 (Anexos). Naturalmente y como quiera que las distorsiones cambiarias pueden alterar el efecto de los incentivos implicados en el IASA, el trabajo de la JUNAC corrige este indicador ajustándolo a las distorsiones cambiarias. Los resultados se presentan en el cuadro No 6 (anexo). Los resultados revelan que en muchos casos la sobrevaluación cambiaria tiene un efecto significativo y superior en magnitud absoluta a las intervenciones de carácter sectorial.

La JUNAC también ha realizado estimaciones del Equivalente de subsidios al productor (ESP), que como ya se señaló, intenta captar las transferencias de las políticas sectoriales globalmente consideradas (gastos públicos en investigación y extensión, inversiones publicas en irrigación subsidios al crédito, exenciones de impuestos etc.). los resultados se presentan en el cuadro No 7.

CUADRO 7

EQUIVALENTE DE SUBSIDIO AL PRODUCTOR EN PORCENTAJE DE LOS INGRESOS DEL PRODUCTOR (A PRECIOS DOMESTICOS): 1994 (%)

	Bolivia	Colombia	Ecuador	Perú	Venezuela	EE.UU.	U. Euro	Japón	OCDE
Arroz	20	34	21	-45	20	47	57	89	86
Azúcar	14	32	21	21	17	42	59	81	48
Cereales secundario						19	62	95	36
maíz	-3	8	43	26	34				
sorgo	-35	21	34	12	20				
Oleaginosas									
Soya	-4	21	34	-	-	9	57	33	24
Trigo	-15	20	37	19	-	42	57	99	48
Leche	4	39	35	-	31	55	63	90	62

Fuentes

- OECD. Agricultural policies, markets and trade in OECD countries. 1995
- José Maria Alvarez Coque op cit, Anexo C

Digitized by Google

Digitized by Google

De las estimaciones de los niveles de apoyo, realizadas en términos del Indicador de Apoyo al Sector Agropecuario (IASA) y del Equivalente de Subsidio al Productor(ESP) se desprenden algunas conclusiones que conviene presentar de manera esquemática.

1) Las intervenciones directas sobre los precios agrícolas continuaron en los noventa aunque bajo formas, distintas a las aplicadas bajo los modelos dirigistas de los ochenta . Tales intervenciones implicaron transferencias al grupo de productos considerados (arroz, azúcar, maíz, sorgo, soya, trigo y leche) que se duplicaron entre 1990 y 1995. Aún así, el nivel de apoyo total seguía siendo en el último año considerablemente inferior a los niveles alcanzados a mediados de los años ochenta. Mientras en Colombia y Ecuador esas transferencias tienden a aumentar , en Bolivia y Venezuela presentan una relativa estabilidad. Ello porque en los dos primeros países se ha registrado una mayor reactivación de las políticas de apoyo a los precios internos. Así, en Colombia el aumento del IASA porcentual pasó de un 16% a un 48% y en Ecuador de -19% a 25%, aunque cayó en 1995 .

2) A pesar de las transferencias de renta positivas a los productores derivadas de las políticas comerciales agropecuarias , el impacto negativo indirecto derivado de las sobrevaluaciones cambiarias ha sido creciente y ha contrarrestado de manera significativa el carácter relativamente protector de los instrumentos sectoriales de política comercial (precios mínimos, mecanismos para-arancelarios, franjas de precios, convenios de absorción, etc.). Solo en algunos casos se presenta protección positiva después de ajustar las distorsiones de la tasa de cambio. Esto ocurre para casi todos los productos en Colombia hasta 1994 y para la mayoría de productos en Venezuela. Para los demás países, se constata una transferencia negativa aunque con variaciones importantes. En todo caso, ello indica que a pesar de políticas mas activas en la mayoría de países, las transferencias que estas implican no fueron capaces de compensar las distorsiones cambiarias.

3) El apoyo a la agricultura en el Grupo Andino sigue siendo sustancialmente inferior al proporcionado por los países de la OCDE a sus correspondientes sectores agrarios. Esta evidencia, reflejada en los indicadores de apoyo y de protección estimados, debería estimular a los países de la subregión a acometer, de forma coordinada, estrategias de formación de argumentos sólidos y de posiciones

Digitized by Google

Digitized by Google

conjuntas que deberían resultar creíbles en los distintos contextos de negociación internacional. La protección de los países desarrollados a sus productos es una realidad a la que es necesario acomodarse, ya que no es posible para ningún país en desarrollo, compensar, en términos de transferencias fiscales, ayudas de ese nivel. Deben buscarse otras alternativas de política y una mayor presión en las negociaciones internacionales en favor de una mayor transparencia en los mercados.

4) Los niveles de apoyo siguen siendo muy distintos entre productos y países, lo cual revela que todavía hay un trecho que recorrer en la eliminación de distorsiones al comercio subregional (en buena parte derivadas de la falta de armonización de políticas). Un riesgo para el proceso de integración agrícola es la amenaza potencial de que los países permitan la reaparición de trabas al comercio intra-regional bajo argumentos asociados a las diferencias en los niveles de apoyo, que sólo servirían para restar credibilidad a la integración. Será necesario insistir en que dicho proceso sólo podrá consolidarse a través una mayor coordinación de los instrumentos de política comercial. Cabe observar sin embargo, que en cada producto hay un país miembro que explica la mayor parte del apoyo total. Así, Colombia aporta mas de un 50% del IASA total en arroz, azúcar y leche, Venezuela por su parte explica mas del 50% del IASA total en maíz y sorgo y las contribuciones mas positivas aunque de pequeña magnitud son en soya y trigo respectivamente : la contribución de Bolivia al IASA total solo supera el 10% en el caso del Maíz.

5) Existe un cierto nivel de correspondencia entre niveles de apoyo y ventajas competitivas entre los países. Así por ejemplo, no es extraño que el IASA porcentual mas elevado corresponda a leche y sorgo, productos que enfrentan severos problemas de competitividad en las importaciones. De igual modo, la soya es el producto que menos IASA recibe, dado el dinamismo de las exportaciones bolivianas, mientras que el arroz es un producto que presenta altos grados de abastecimiento y cuyos excedentes coyunturales dificultan la eficacia de las políticas de sostenimiento de los precios internos. El trigo y el maíz son productos de economía campesina, el primero con precios internacionales en alza en los últimos años y con efectos importantes sobre los consumidores lo que dificulta un IASA significativo, el segundo en general un bien con poca transabilidad que podría explicar los niveles reducidos de IASA.

Digitized by Google

Digitized by Google

6) El análisis detallado por productos realizado por el documento de la JUNAC refleja otras conclusiones adicionales que no se captan en los cuadros de resumen En efecto, las intervenciones de precios no siempre son eficaces para los objetivos para los que son diseñadas en la teoría . De hecho, aunque mecanismos como las franjas de precios han contribuido a dotar a los mercados de estabilidad, ésta última depende también del funcionamiento de los mercados internos, es decir, de sus fortalezas y debilidades logísticas y estructurales, así como de sus niveles de transparencia y eficacia. De este modo, el análisis del apoyo a la agricultura en los países del Grupo Andino no puede ser separado del análisis de las condiciones de competitividad y del análisis complementario de las cadenas productivas agroindustriales. La armonización de políticas comerciales por otra parte, permitirá sacar a relucir las ventajas comparativas y las economías de escala dentro de la región , pero también obligará a la adopción de estrategias de "caja verde" que permitan reforzar la competitividad e identificar "nichos" de mercado para los productos de la subregión. Además , ello supone ser permanentemente conscientes de los costos sociales que pueden aparecer en las actividades potencialmente "perdedoras" del proceso de integración. y tener alternativas frente a ellas.

7) Finalmente, la protección es también un asunto de economía política. Además de la segmentación de los mercados y de las insuficiencias de instituciones de mercado en unos países mas que en otros, el nivel de apoyo al precio interno también consulta la capacidad de negociación de los productores frente al gobierno. Esa capacidad depende a su vez de factores como la infraestructura de almacenamiento, el grado de integración de los centros de producción y consumo, de las facilidades de financiamiento pero también del nivel de organización gremial tanto de los agricultores como de los sectores agroindustriales y de la disponibilidad de arreglos institucionales para resolver disputas. Es probable que los niveles de IASA de algunos productos en algunos países tengan, respecto de su explicación, un componente importante asociado a los niveles de organización gremial mientras que en otros casos el bajo nivel del IASA pudiera depender de la debilidad de las organizaciones gremiales.

Digitized by Google

Digitized by Google

IV. LA CAPACIDAD DE RESPUESTA : LAS POLITICAS DE MEDIANO Y LARGO PLAZO

La respuesta de la agricultura a los desafíos de la apertura, a las restricciones de la nueva institucionalidad del comercio internacional y en general al entorno interno y externo de desempeño del sector, depende no solo de la capacidad de diseñar políticas sino de crear posibilidades institucionales y políticas para adelantarlas. Por otra parte, un examen de las políticas agrícolas de mediano y largo plazo en una perspectiva comparativa, no puede atenerse exclusivamente al criterio formal de juzgar el texto de los documentos que las contienen de cara a los datos visibles en materia de resultados de su implementación, sino que tiene que dar también cuenta de la intencionalidad política del discurso (o si se quiere, del modelo socio - político) que las origina y del que proviene la fuerza con que se implementen. En esa perspectiva, un examen de las políticas agrícolas de mediano y largo plazo debe atender cuando menos . 1- La percepción colectiva de la naturaleza de los problemas agrícolas y la manera como se incorporan en el discurso público, como quiera que las políticas públicas no son mas que respuestas del estado a situaciones que se consideran problemáticas 2- las condiciones de viabilidad técnica, financiera y administrativa de las políticas diseñadas para resolver esos problemas 3- las bases institucionales con que se promueven esas políticas, lo que incluye tanto la capacidad de gestión del aparato gubernamental agrícola como su capacidad de coordinación y concertación con otras instancias gubernamentales y no gubernamentales. 4 -la visión de futuro colectivo que está implicada en la orientación y en los objetivos de las políticas sectoriales, vale decir, el papel de las políticas agrícolas en la construcción del futuro de la sociedad en su conjunto (o de algún aspecto de ella, tal como el crecimiento económico, la estabilidad política, la seguridad alimentaria etc.) como quiera que, en definitiva, una política sectorial no es mas que un objetivo intermedio para el cumplimiento de propósitos sociales políticos y económicos mas amplios y que trascienden el desempeño sectorial.

En esa perspectiva, se han seleccionado algunos temas que subrayan los elementos que acaban de señalarse y que van mas allá del examen de los documentos o de los pronunciamientos y explicaciones oficiales. Los temas escogidos no son exhaustivos pero aspiran a recoger los principales elementos de la capacidad de respuesta de los países.

Digitized by Google

Digitized by Google

A. La Agricultura en la agenda de políticas de desarrollo

En dos de los cinco países se han esbozado agendas globales y comprehensivas para las estrategias de desarrollo con una visión de futuro. En los otros se ha incorporado el sector en los planes de desarrollo correspondientes a los períodos de gobierno. En ambos casos se ha señalado algún papel o alguna responsabilidad a la agricultura para lograr los objetivos de esa agenda o los objetivos del plan de desarrollo. La *Agenda Venezuela,* que tiene como propósito un conjunto de medidas tendientes a reducir la inflación, restablecer los equilibrios macroeconómicos y recuperar el crecimiento de la economía, anuncia reformas institucionales que no parecen demandar mayores compromisos del sector agrícola en esos objetivos. Sin embargo, dentro del programa de reestructuración productiva de la economía, se prevé un programa de expansión del sector agrícola centrado en el fomento de la producción agrícola exportable y en garantizar la seguridad alimentaria . Para ello se promoverá la *ley agrícola y de seguridad alimentaria* como instrumento legal para asegurar la estabilidad en la ejecución de políticas que se formulen para el crecimiento del sector, entre ellas la intervención en precios y el financiamiento de la actividad productiva.

En Bolivia, la *Agenda 21* orientada a formular la estrategia de desarrollo sostenible del país, incorpora objetivos tales como el desarrollo integral de las zonas agrícolas para entre otros propósitos, enfrentar el problema de la coca, reorientar el modelo de crecimiento hacia la transformación productiva mediante la producción de bienes que respondan a estructuras mas dinámicas de demanda, a conservar los recursos naturales y preservar la calidad ambiental. En lo que concierne al sector agrícola dentro, de esta agenda se formula la estrategia de transformación productiva del agro ETPA, centrada especialmente en un esfuerzo para atacar la pobreza y la marginalidad en las áreas rurales.

En Ecuador, Perú y Colombia, aunque figuran como capítulos del respectivo plan de desarrollo, la agricultura no parece tener en el conjunto una entidad como la que se puede apreciar en los otros dos países. Ello debe entenderse en un nivel eminentemente político en cuanto a su prioridad como problema colectivo, al menos en la visión de quienes elaboran las agendas o los planes (en ese sentido sorprende la poca entidad de la agricultura en el plan de desarrollo de Colombia si se lo compara con otros sectores o problemas) y no necesariamente como la voluntad o la renuencia política, administrativa y presupuestal de desarrollar el sector .

Digitized by Google

Digitized by Google

B. El rango legal de las políticas agrícolas

En los últimos años, en los países de la Comunidad Andina a excepción de Bolivia, se han venido impulsando iniciativas legislativas tendientes a generar un marco jurídico para el manejo de las políticas sectoriales, con distintos niveles de globalización (y con distintos niveles de éxito). Una iniciativa pionera de defensa de la agricultura en el contexto de la apertura es la expedición, en Colombia en 1993, de la ley *101* de desarrollo agropecuario y pesquero conocida como al *ley Agrícola* que desarrolla el mandato constitucional según el cual el Estado debe otorgar especial protección a la producción de alimentos y prioridad al desarrollo integral de las actividades agropecuarias. La ley contiene un conjunto de aspectos novedosos con relación a la comercialización ,los subsidios el crédito agropecuario y aspectos parafiscales que contribuyen a la creación de fondos de financiación de distintas actividades del sector. En Ecuador, la ley No 54 de 1994 o *ley de desarrollo agrario* busca promover el desarrollo sostenido del sector agrario y dispone, entre otros, la realización de programas de capacitación para pequeños agricultores y comunidades indígenas, también que los bancos participen en un plan de financiamiento de crédito agrícola, y diferentes disposiciones relacionadas con la tenencia de la tierra garantizando su propiedad cuando se haga uso social de ella, se legisla sobre las condiciones de expropiación y sobre las condiciones de distribución de las tierras comunales , se fijan condiciones sobre el fraccionamiento de los predios, y se crea finalmente un Instituto Nacional de Desarrollo agrario INDA encargado de desarrollar esas disposiciones.
En el Perú se han desarrollado importantes iniciativas legales encaminadas a promover la producción y la productividad, dar apoyo a los pequeños productores y a las comunidades campesinas y nativas e incentivar la agroexportacion. Así, en 1996 se dictaron la *ley de titulación de tierras* (no limitación del tamaño de las propiedades, no reversión de las tierras expropiadas y adjudicadas por la reforma agraria, obligación del pago del uso del riego financiado por presupuesto público etc.) la *ley de reestructuración de empresas agrícolas* (principalmente orientado a la regulación tributaria del sector agrario, mediante exenciones) asociada al saneamiento financiero de empresas azucareras , la *ley de promoción del sector agrario* y un proyecto de ley de aguas, abanico legal destinado a dar seguridad y confianza a los productores en

Digitized by Google

Digitized by Google

materia de derechos de propiedad y como resultado de la necesidad de afianzar la inversión privada, después de haberse consolidado el proceso de pacificación.
Venezuela, por su parte, a intentado desde hace algún tiempo dar trámite a un proyecto de *ley orgánica de desarrollo agrícola y seguridad alimentaria* para unificar las normas y principios que regulan las actividades del ámbito agrícola, promover estrategias sectoriales articuladas, adecuar el papel del estado ,fortalecer el sistema agro alimentario y organizar sistémicamente la política agrícola en lo comercial, lo tecnológico, lo financiero y otros, ademas de organizar institucionalmente el desarrollo agrícola sostenible. Diversas dificultades políticas y objeciones relacionadas con el rango de la ley (que en opinión de algunos traslada al ministerio de agricultura facultades que deben estar situadas en instancias no agrícolas) han impedido dar trámite a la ley. Bolivia por su parte, si bien no dispone de un marco legal especifico para el ámbito agrícola, incorpora en la *ley general de planificación* los aspectos relevantes concernientes al acceso y control de los recursos agrícolas. Además estan discutiéndose proyectos de ley relacionados con leyes de tierras, aguas, forestal, reforma agraria y otras.

En cualquier caso, parece haber en Ecuador, Perú y Bolivia, principalmente un ánimo de regulación de los recursos , agua, tierra, riego, de la regulación del ambiente, el desarrollo sostenible y la consolidación y aseguramiento de los derechos de propiedad. Mientras en Colombia y Venezuela proliferan menos leyes y mas orientaciones asociadas a la promoción de las actividades productivas .

C. Los ejes principales de las políticas agrícolas

1. Las orientaciones generales

En la perspectiva del discurso oficial , las orientaciones de política de cada uno de los países tienen algunos énfasis fácilmente destacables que permitirán resaltar las diferencias básicas y las preocupaciones comunes. De hecho, Perú y Bolivia reflejan en los énfasis de la política sectorial los cambios en el modelo de desarrollo y mas precisamente los cambios en las orientaciones del estado respecto de la economía. Allí, la política sectorial resulta ser en buena medida el subproducto de tales macro-orientaciones. En Ecuador, Venezuela y en mayor medida Colombia, se trasluce el carácter limitado de las reformas del estado y en consecuencia se adopta una linea mas

Digitized by Google

Digitized by Google

tradicional de políticas sectoriales menos ligada a los compromisos liberales en materia macroeconomicas. Así, Bolivia en su ETPA advierte que los elementos relacionados con la agricultura no se refieren a una política sectorial (por lo demás bajo el reconocimiento de la necesidad de desectorializar la política agrícola) sino a un ataque a la pobreza concentrada principalmente en el áreas rural, Perú orienta los ejes de la estrategia a la recuperación de la inversión privada (estimulada por el proceso de pacificación), la recuperación de la rentabilidad y la generación de ventajas competitivas, Venezuela adopta como eje principal al igual que Ecuador, los incentivos para promover las exportaciones agropecuarias, subraya las lineas tradicionales de política en el marco de la búsqueda de la competitividad y un mayor énfasis que los otros países en el desarrollo y modernización del sector rural campesino.

Esos ejes de política por lo demás, tienen como marco orientador re definiciones del papel del estado en la promoción del desarrollo agropecuario. Tanto en Peru como en Bolivia es explícito el enunciado de que el estado tiene apenas un papel normativo y regulador con menos énfasis en su papel respecto de la resignación de recursos (en Perú es clara la insistencia en la necesidad de una reingeniería del sector publico y del sector productivo) asignándole al sector privado el papel de promotor y ejecutor del desarrollo. En Venezuela y Colombia las reformas del estado tienen implicaciones mas moderadas respecto de la estrategia agrícola , la cual por otra parte, resulta menos ligada a cambios en las concepciones del papel del estado, de manera consonante con una posición mas inclinada a la protección del sector agrícola.

2. Los contenidos principales

Por lo que hace a los contenidos de política sectorial, conforme a lo que acaba de señalarse, pueden identificarse dos lineas mas o menos precisas: de un lado, algunos países enfocan los esfuerzos del estado principalmente en la inversión en infraestructura básica, riego, tecnología e información, a mejorar las condiciones de comercialización y a la seguridad jurídica sobre la propiedad, con un capitulo importante en materia de protección a los recursos naturales (modernización de los sistemas de administración de tierras y programas de administración y manejo de cuencas) con un énfasis apenas incidental al apoyo a la pequeña producción o a la economía campesina.

Venezuela, en una línea menos liberal y mas dirigista, destaca aspectos de financiación del sector rural, programas de capacitación y extensión, programas de alimentos estratégicos y programas puntuales para diversos productos. Colombia, un

Digitized by Google

Digitized by Google

paso mas allá de Venezuela en materia de intervención, adopta una estrategia mas tradicional consistente en un mayor esfuerzo a los aspectos productivos propiamente dichos: En cuanto a la economía campesina, un amplio programa de acceso a los recursos , adecuación de tierras, financiamiento y capitalización, ordenamiento territorial y colonización, desarrollo tecnológico, acceso a los recursos sociales básicos, programas de prevención de riesgos y programas especiales sobre aspectos específicos del desarrollo rural (cultivos de interés estratégico nacional, empleo rural, microempresas, desarrollo alternativo para erradicar cultivos ilícitos, programas para la mujer rural), todo ello combinado con enunciados y programas en el marco de la competitividad y que parecieran destinados especialmente a los cultivos de agricultura empresarial (adecuación de tierras, comercialización y desarrollo agro industrial y otros).

En estas circunstancias, parece imponerse una linea divisoria en los enfoques de las políticas de los países. De un lado, aquellos que centran su esfuerzo en fortalecer las condiciones del entorno (jurídico y económico) del desempeño de la agricultura, dejando que el mercado tenga un papel mas activo en la asignación de recursos mientras el estado se ocupa de la pobreza rural, con apoyos al margen del sistema productivo,(Bolivia y Peru) y aquellos que consideran políticas activas en materia de asignación de recursos y apoyos a las unidades productivas, como medio no solo de fortalecer el aparato productivo sino de atacar la pobreza rural mediante componentes productivos y mejoramiento de lasa condiciones de acceso a los recursos. (Venezuela y en mayor medida Colombia)

Una concepción standard (caracteristicamente simplificada y de una estrecha visión de los problemas agrícolas) del papel de las reformas orientadas al mercado puede visualizarse en el caso del Ecuador[6] . De hecho, las reformas emprendidas desde 1992 en materia agrícola se orientaron a un papel mas activo del mercado, a la eliminación del control de precios y del papel de las empresas públicas en la promoción del desarrollo agrícola, una reforma importante en la política comercial y sobre la base de las recomendaciones de un grupo de expertos dirigidos por M. Whitaker, se propulsó una estrategia sobre las siguientes bases: 1- mejoramiento de la base científica agrícola, por lo que debe entenderse no solo cambios en la organización de la investigación con un papel mayor de los gremios y de la comunidad universitaria y un mayor apoyo

---

[6]Morris D Whitaker evaluacion de las reformas a las politicas agricolas en el ecuador Estudio sinteis volumen I , Ed Instituto de estrategias agropecuariads IDEA, Quito, Ecuador, 1996. pag 76 a 120.

Digitized by Google

Digitized by Google

financiero, sino el establecimiento de prioridades de investigación y mejoramiento de la mano de obra. 2- eliminación de las intervenciones de los precios agrícolas y mejoramiento de los mercados, 3- administración sostenible de los recursos naturales, 4- mejoramiento de la información y de la base de datos agrícolas y de la capacidad de análisis, fortalecimiento de los derechos de propiedad y del mercado de tierras, 5- privatización del riego y de los recursos hídricos y de la extensión agrícola, transfiriendo los sistemas públicos de riego a las asociaciones de usuarios del agua. Por lo demás, una tal recomendación de estrategia parte de la concepción de que las restricciones del crecimiento agrícola del Ecuador están en las distorsiones de precios ocasionadas por las intervenciones estatales, en los incentivos negativos resultantes del sesgo de las políticas macroeconomicas, en los sistemas de investigación y en deficiencias en el capital humano y en las bases de datos y en la capacidad analítica inadecuadas.[7] No hay aquí, por supuesto, ninguna consideración sobre los bloqueos estructurales a la agricultura, sobre el inadecuado acceso a los recursos, sobre la necesidad de políticas activas en algún sector de la actividad agrícola y menos aspectos relacionados con incentivos de no mercado. Volveremos sobre las implicaciones de esta concepción.

En todo caso, parece ir configurándose una suerte de orientación de *políticas de segunda generación* caracterizadas de una parte, por estar concentradas en algunas áreas especificas tendientes a mejorar la productividad, la capacidad de acceso a la tecnología el mejoramiento de los recursos humanos y la contribución de la agricultura a la preservación de los recursos naturales y el medio ambiente (no significa eso presencia de políticas de agricultura sostenible) y de otra parte, porque estas políticas están focalizadas en problemas específicos (por ejemplo el problema del acceso a la tecnología, mas que el de la generación de la misma) o en áreas geográficas con potencialidades productiva o en segmentos determinados de productores.

En todo caso, mas allá de las diferencias (que no son menores)entre países parece presenciarse un cambio en la orientación de las políticas caracterizado por:

1) Una ruptura -aguda en el caso de Bolivia , un poco atenuada en el caso de Peru y mas lenta en los otros tres países - de la visión puramente sectorialista que predominó hace una década, en el sentido de separar, institucionalmente y en términos de los contenidos de las políticas, lo agrícola de lo rural , de separar en lo agrícola entre los aspectos productivos y el entorno (la disponibilidad de infraestructura etc.) y de

---

[7]Whitaker op cit pag 47.

Digitized by Google

Digitized by Google

considerar lo productivo en un ámbito mas amplio que el de la disponibilidad y uso de los factores.

2) Un menor énfasis en políticas que afectan la resignación de recursos entre actividades agrícolas y no agrícolas y al interior de la agricultura y un menor énfasis en las condiciones de acceso a recursos, con un mayor énfasis en los mercados y en la regulación del uso de recursos.

3) Un cambio en las prioridades de inversión publica para fortalecer mas la meso estructura (vías, electrificación, infraestructura de comercialización) y menos el uso de recursos en las unidades productivas.(tecnología, tierra, riego, etc.)

4) Un mayor énfasis en la transparencia del mercado de factores, (mercado de tierras, derechos de propiedad) y en superar los rezagos de los segmentos campesinos en materia de productividad, rentabilidad e ingresos, capacidad empresarial información capitalización y desarrollo tecnológico etc. Esto plantea nuevas dimensiones para el desarrollo rural , el que ya no se reduce a explotar las oportunidades de la revolución verde (revolución por cierto aun no agotada en los segmentos campesinos) o a mejorar las condiciones de los agricultores de subsistencia, sino que se liga mas a las oportunidades de mercado, a la búsqueda de competitividad (Colombia es un ejemplo de este enfoque) y con un mayor papel de las ONGS en la promoción de esas oportunidades.(Peru y Bolivia son un ejemplo de este enfoque)

De otra parte, la preocupación por las estrategias ambiciosas y comprehensivas de desarrollo agrícola que caracterizaron la década de los setenta y ochenta, con énfasis en el discurso alrededor de los grandes objetivos estructurales, parece dar paso a preocupaciones menos relacionadas con el diseño y mas puntuales y mas pragmáticas alrededor de la viabilidad. De hecho, sobresalen las preocupaciones de las autoridades agrícolas por la capacidad institucional técnica y política de implementar las políticas agrícolas. Ello compromete tanto la capacidad organizacional de los ministerios y demás instancias, como la calificación de los recursos humanos y el mejoramiento de la capacidad de negociación del sector frente a otros sectores (gubernamentales y no gubernamentales), Compromete también la capacidad de financiamiento en un marco de restricción de recursos y de reorientación de las prioridades del desarrollo (lo que está asociado a la correlación de fuerzas urbana- no urbana alrededor de los recursos disponibles) y finalmente compromete los esfuerzos para desarrollar una economía política de las políticas sectoriales, entendida esta en el sentido restringido de la capacidad de trasmitir al sistema gubernamental y al sistema social las ofertas que se gestan en las instituciones agrícolas. Desde luego, no siempre es explícita esa

Digitized by Google

Digitized by Google

preocupación ni la interiorización de estos problemas en la tecnocracia (sorprende por cierto la claridad con que algunos funcionarios del gobierno Boliviano asumen esos problemas), pero subyace como preocupación en la tecnocracia oficial de los países, este tipo de planteos y de énfasis.

3. El futuro de las políticas estructurales

Las orientaciones de política y los contenidos principales que se acaban se reseñar, plantean un problema cuya discusión parece de la mayor urgencia: se trata del futuro de las políticas que atienden la superación de las restricciones estructurales de la agricultura es decir aquellas que se sitúan, en la expresión de Carter y Barham [8], al final del continuo entre Laissez Faire y dirigismo

En efecto, la persistencia de la desigualdad y la pobreza no son necesaria ni exclusivamente el resultado de las distorsiones de precios o de políticas comerciales equivocadas. Antes bien, resultan de características estructurales relacionadas con la distribución y condiciones de acceso a los recursos productivos, las que pueden exacerbarse como resultado de políticas liberales si no median políticas conducentes a evitarlo. De hecho, como han mostrado Carter y Barham (entre los muchos analistas que destacan esta cuestión) la heterogeneidad estructural de los productores conduce a que la dirección del crecimiento agrícola estimulada por la liberalización pueda concentrar ventajas en un grupo de productores. En este proceso, los efectos diferenciales están asociados a la distribución de activos especialmente tierra en las áreas rurales. Como es sabido, los pequeños agricultores tienen aversión al riesgo, lo que inhibe las innovaciones técnicas que pueden ser ofrecidas por el mercado, tienen baja capacidad de negociación en el mercado en relación con los grandes productores, acceso limitado al crédito, poco capital humano y altos costos de transacción asociados al control de calidad y al procesamiento de productos perecederos. Ese conjunto de características dificulta el aprovechamiento de las oportunidades del mercado ofrecidas por la apertura y el Laissez Faire. Es necesario entonces buscar políticas activas mas allá del libre mercado para ampliar esas oportunidades, especialmente fortaleciendo la igualdad de condiciones de acceso al mercado. El paquete de políticas implica no solo el fortalecimiento de las instituciones de mercado, de modo que estos realmente funcionen para los pequeños productores, sino reformas al mercado de

---

[8]Michael R carter y Bradford L Barham Level playing fields and laissez faire " postliberal development in inegalitarian agrarian economies " world development vol 24 No 7, 1996.

Digitized by Google

Digitized by Google

tierras para permitir un acceso mas fluido, proveyendo financiación oportuna , acceso al mercado de capital, provisión de información, formas de enfrentar la incertidumbre y el riesgo, seguros de cosechas, servicios de extensión, arreglos para cooperativas de comercialización etc. . deben incluir también re distribución de activos e inversiones focalizadas en infraestructura y servicios de apoyo. Sin esas condiciones, se acentuarán la heterogeneidad y las desigualdades, y se desaprovechará la capacidad productiva de los agricultores con menos recursos.

Deberá reconocerse que en las décadas pasadas, las políticas dirigistas distorsionaron en muchos casos los incentivos y debilitaron la acción de los mecanismos de mercado, pero el otro extremo, el mercado libre con todas sus implicaciones, no asegura que los pobres puedan incorporarse al crecimiento o superar los bloqueos estructurales asociados a la heterogeneidad productiva.

Las estrategias para aprovechar el potencial productivo de los pobres mediante el fortalecimiento de las instituciones de mercado (información, calidad, comercialización, seguros de cosechas etc.) la transferencia de activos y de políticas activas (dirigistas) en materia de tecnología, productividad, mejoramiento de factores productivos y acceso a la tierra, no son enfoques todavía agotados para los pequeños productores en América Latina, antes bien, esas políticas, combinadas con inversiones focalizadas que mejoren el entorno productivo de las zonas pobres y que puedan crear condiciones de competitividad, son alternativas aun vigentes.

D. Las estrategias agrícolas : la ampliación de la agenda

Ya se ha señalado que las nuevas condiciones internas y externas de desempeño de las políticas agrícolas implica la ampliación de la agenda de políticas agrícolas al menos en un cierto numero de temas, tales como la competitividad, la sostenibilidad, el desarrollo agro industrial y la seguridad alimentaria. Lo primero que debe destacarse es que tales temas generalmente existen en el discurso de las políticas agrícolas, es decir se reconocen como problemas que deben ser objeto de atención de las políticas públicas , aunque generalmente sin ningún grado de especificación sobre el contenido de tales políticas ni sobre los soportes institucionales necesarios.

1. Competitividad

De hecho, la competitividad global y la competitividad agrícola en particular existen como objetivo en el plan de desarrollo de Colombia, y en la agenda Venezuela y existe como preocupación genérica en Ecuador, con muy poca presencia en el debate

Digitized by Google

Digitized by Google

gubernamental de Perú y de Bolivia. En los tres primeros países se empiezan a examinar (con énfasis apenas inicial en Ecuador) la naturaleza de algunas cadenas productivas y se han diseñado o se exploran arreglos institucionales en términos de la gestión de las cadenas productivas (En Colombia los pactos de competitividad, en Venezuela algunos comités de concertación y en Ecuador el propósito de una división de cadenas agro alimentarias en el ministerio de industria y comercio). Sin embargo, deben destacarse, en el entorno actual, las dudas de muchos funcionarios y empresarios agrícolas, sobre la viabilidad de una discusión alrededor de la competitividad, así como sobre la concreción de iniciativas especificas: Contra esa viabilidad, conspiran la ambigüedad de las señales de la política comercial, la necesidad de proteger el sector agrícola y las presiones gremiales o institucionales que generan tensiones entre sectores. En cualquier caso, aunque se reconozca como objetivo de importancia para el desempeño sectorial, la competitividad agrícola no es aun un objetivo operacional en ninguno de los países y solo en Venezuela y Colombia figura como un tema relevante en las discusiones sobre el sector.

2. Agricultura sostenible

El desarrollo sostenible , como ya se señaló, es un objetivo prioritario en la agenda del desarrollo en todos los países. Este objetivo por lo general, está reducido a la gestión y control de los recursos naturales en la perspectiva mas bien de regular el uso del agua, los bosques y el cuidado de las áreas frágiles o potencialmente degradables. Para ello se ha elevado a rango constitucional la sostenibilidad y la defensa del medio ambiente (Ecuador en 1993, Colombia en 1991, perú en 1979 y 1993) y en la mayoría de los países se han establecido en la última década ministerios del medio ambiente (Venezuela desde 1976, en Colombia en 1991, Bolivia en 1995). Sin embargo, estos son en realidad estructuras institucionales regulatorias, por lo general con muy poca capacidad de coordinar con las instancias agrícolas y mas bien han terminado absorbiendo muchas de las funciones que concernían a los ministerios de agricultura. El caso de Bolivia, donde se desmembró el ministerio de agricultura y se adscribieron funciones propiamente sectoriales al ministerio del medio ambiente, es ilustrativo no solo de la enorme relevancia dada a la sostenibilidad, sino de la manera como se absorben funciones de política sectorial en un esquema de prioridades ambientales en perjuicio del margen de acción de las políticas agrícolas.

En todo caso, es notoria la ausencia de orientaciones claras sobre la agricultura sostenible en las agendas de política, así como la ausencia de un enfoque operacional

Digitized by Google

Digitized by Google

que permita diseñar y definir políticas orientadas por ejemplo a estabilizar la tenencia de la tierra , a neutralizar los efectos de degradación de determinadas políticas que estimulan el uso de insumos químicos nocivos, etc. :Esas políticas son esenciales para la sostenibilidad agrícola. Salvo algunos programas experimentales relacionados con la agricultura orgánica (Ecuador y Colombia) y salvo los resultados indirectos de los esfuerzos en materia de medio ambiente y de manejo de recursos, especialmente hidricos, sobre la agricultura, puede decirse que la agricultura sostenible no es todavía una imagen objetivo para orientar los esfuerzos del sector [9] y se constituye apenas en un objetivo retórico (que adorna el desarrollo sostenible) en la agenda de politicas de los paises. Por lo demás , no parece estar cercana una perspectiva de construir instituciones agrícolas orientadas al manejo de políticas sectoriales especificas en la dirección de una agricultura sostenible.

3. La seguridad alimentaria

Esta se destaca por cierto entre los objetivos del desarrollo de los países. En Bolivia se ha elaborado una estrategia públicamente destacada, relacionada con la seguridad alimentaria en la que se asigna un papel importante para la agricultura. [10] En Venezuela, la seguridad alimentaria suele destacarse como un argumento importante para justificar los esfuerzos en materia agrícola, mientras en Colombia se está discutiendo la configuración, desde el ministerio de agricultura, de una estrategia nacional en ese sentido. La concreción en términos de políticas y programas tanto en lo relacionado con la disponibilidad de bienes agrícolas como de las condiciones de acceso a los alimentos por parte de los grupos mas vulnerables sigue siendo débil o inexistente. Venezuela ha formulado una estrategia de alimentos estratégicos al igual que Colombia aunque en ambos casos con escaso grado de implementación. Por otra parte, no parece haber ninguna especificación para relacionar las políticas agrícolas con los objetivos de seguridad alimentaria, de suerte que es visible el vacío de formulacion en ese campo.

---

[9] IICA Bolivia. La agricultura sostenible y el medio rural en Bolivia.ComentArios a una propuesta, , La Paz, 1996, pag 55.

[10*] Ministerio de Desarrollo Económico, Secretaria Nacional de Agricultura y Ganadería, Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria "Plan Nacional para la Seguridad Alimentaria". Enero de 1997, La Paz-Bolivia.

Digitized by Google

Digitized by Google

4. El desarrollo agro industrial

Este, al igual que la seguridad alimentaria, parece ser un objetivo mas o menos reconocido en los planes nacionales de desarrollo. Sin embargo, este objetivo no está incorporado en la agenda de políticas agrícolas en ninguno de los países. En algunos de ellos (Venezuela, Ecuador) la responsabilidad de ese propósito descansa en instancias no agrícolas, en otros es reconocido como un punto de conflicto que se traslada a instancias mixtas de concertación mas para resolver esos conflictos que para orientar las estrategias. Naturalmente, por muchas razones, las políticas industriales incorporan objetivos tanto de competititividad como de desarrollo agro industrial, pero el punto aquí es que no son claros los criterios de articulación entre estrategias agrícolas y agro industriales, ni parece delimitarse la ubicación ni el perfil de la instancia institucional encargada de desarrollar responsabilidades en ese campo.

E. La política de transición

Una cuestión decisiva para el futuro de la agricultura, es la capacidad que tengan los países para transitar desde economías de una larga tradición de intervención hacia mercados mas libres, sectores menos dirigidos y mas integrados al curso de la economía internacional. De hecho, si bien se reconoce que la adecuación a la apertura ha requerido de ayudas y medidas de protección, que no solo mitiguen los efectos adversos de aquella sino que permitan que los productores se preparen en términos tecnológicos y de modernización empresarial para jugar en los mercados abiertos, también se reconoce que esas ayudas no pueden ser indefinidas y que requieren cuando menos de un horizonte temporal que delimite el periodo de vigencia de esas ayudas su intensidad y su gradualidad y que proporcione señales claras sobre la dirección de las políticas en el mediano y largo plazo. Esos reconocimientos deben incorporarse en una política comercial de transición , tanto mas necesaria por razones de la continuidad del ajuste fiscal en todos los países, por la vigencia de acuerdos comerciales especialmente la ronda Uruguay, para estimular la adopción de medidas que conduzcan a la creación de ventajas competitivas y para resolver la acumulación de conflictos intersectoriales entre la industria y la agricultura que surgen de la desprotección agrícola.

En la mayoría de los países de la Comunidad Andina, la necesidad de una política de transición se reconoce como un problema que amerita esfuerzos particulares (excepto en Bolivia, país en que la apertura y el libre mercado llevan mas de una década y

Digitized by Google

Digitized by Google

donde los ajustes y la transición ya se cumplieron) En algunos países se trabaja en elementos mínimos para ello, diseñando algunos instrumentos a ese fin tales como pactos de competitividad y precios en Colombia, franjas de precios en Venezuela pero son evidentes las dificultades para enfrentar ese problema en términos de diseño de nuevos instrumentos y de capacidad institucional para orientar las políticas en esa dirección. Tales dificultades radican en que la necesaria atención de las autoridades de política a las circunstancias inmediatas, absorbe la mayoría del esfuerzo técnico, al hecho de que las discusiones se centran en la lucha gobierno - productores por el precio y por supuesto a la debilidad de la mayoría de las organizaciones gremiales en términos de análisis y capacidad de propuesta, lo que impide la elaboración de políticas cuya condición es sacrificar un poco del presente para ganar en el futuro, condición que requiere en todo caso de la concertación. Desde luego, cabe un papel relevante en el escaso avance del diseño de políticas de transición, a las dificultades políticas de los gobiernos para concentrar esfuerzos en la búsqueda de objetivos de mediano plazo. También, en algunos países, su reducida capacidad de maniobra frente al sector productivo como para imponer sacrificios en el corto plazo, lo que requiere un margen de autonomía que los gobiernos con dificultades políticas casi nunca tienen.

Pese a tales perturbaciones, es evidente la disposición del sector privado en todos los países para cooperar con el gobierno en ese aspecto, una vez resueltas las orientaciones de corto plazo que se anteponen casi siempre a la discusión sobre la transición. Seguramente, el establecimiento de señales claras por parte del gobierno en materia del horizonte temporal de las ayudas a la agricultura pudiera destrabar el inicio de esa discusión sobre la transición.

F. La capacidad institucional

Ya se han señalado la proclividad de los países a reducir la intervención del estado y el tránsito de un estado ejecutor de programas a un estado regulador y normativo, reducido al papel de coordinar actividades y de regular el acceso a los recursos especialmente tierra, agua y disponibilidad de riego. Esta es, por cierto, una tendencia con niveles muy dispares entre los países (desmonte radical en Bolivia y Perú, desmonte intermedio en Ecuador y recortes moderados en Colombia). Los resultados sociales y en términos de empleo suelen discutirse con notorio apasionamiento pero poco se repara en un aspecto importante para el curso de las políticas agrícolas : el

Digitized by Google

Digitized by Google

debilitamiento de la capacidad de auto corrección de las propias instituciones . De manera resumida, el desmonte del sector publico agrícola implicó que :

1- La reducción del sector publico agrícola fue considerable en la mayoría de los países. En Perú se paso de 7000 empleados en el nivel central a 400 (sin contar con el desmonte de la presencia del ministerio en las regiones), En Ecuador de 4.000 a 1.200 , mientras que el Bolivia se transformó el ministerio en una secretaria adscrita al ministerio del medio ambiente, eliminando unas funciones y dispersando otras en otros ministerios.

2- Este desmonte condujo a la perdida de buena parte de la memoria institucional del sector agrícola tanto en el nivel central como en el regional, con consecuencias que todavía no se han evaluado, pero que son visibles por ejemplo en el caso de la generación y transferencia de tecnología. También condujo en algunos casos a la debilidad de la presencia regional de las instancias de política, con la implicación, de un lado, de destruir la capacidad de transmisión de las ofertas gubernamentales, (capacidad institucional que en países como el Colombiano se tomó mas de dos décadas de un *Know How* imposible de reconstruir), de otro lado la imposibilidad de reconstruir o revisar programas cuya evaluación a posteriori dió resultados positivos

3-Se fragmentó en buena medida el aparato del Estado. Ello significó en primer término la fragmentación de la estructura de decisiones, con las obvias implicaciones sobre la coherencia de los programas, (Bolivia parece ser un ejemplo relevante) . En segundo término, que una buena parte de las inversiones en las áreas rurales se están trasladando a instancias no agrícolas -especialmente a programas presidenciales de carácter re legitimador como el caso de Perú y Colombia- con las obvias implicaciones respecto de la desconexión de esos programas con el ámbito productivo

4- Todo ello se expresa en una dramática incapacidad de coordinar objetivos y programas con otros sectores, pero mas aun al interior del mismo sector, incapacidad que se acrecienta por la presencia recurrente de coaliciones que se traducen en conflictos o discrepancias de visión en un mismo sector, también en una visible debilidad institucional del sector para negociar con otros sectores las prioridades de inversión o la presencia sectorial en negociaciones como las de mercosur o el pacto andino.'

5- El cuadro que se acabas de esbozar, se acentúa por la debilidad política de algunos ministros de agricultura, resultante de las políticas de coaliciones, del poco peso asignado al sector en las estrategias globales, de las transferencias de poder hacia otros

Digitized by Google

Digitized by Google

sectores y de la propia debilidad institucional que dificulta la capacidad de respuesta de los ministros.

6- Finalmente, ello permite explicar la escasa capacidad de reacción de las instituciones gubernamentales agrícolas frente a cambios de política diseñados con otras visiones y con otras prioridades y que acaban afectando de muchos modos al sector . Así mismo, esto contribuye a explicar la casi nula capacidad de contraoferta institucional en materia de políticas y en materia de re definición de prioridades sectoriales.

V. CONCLUSIONES

Se advirtió al comienzo que este trabajo no aspira a formular recomendaciones sobre las orientaciones de política. Su interés se centra en identificar temas de discusión y en llamar la atención para alertar a los decisores de políticas sobre cuestiones en las cuales se debe hacer elaboraciones mas sistemáticas tanto en lo referente al corto como al mediano y largo plazo. En esa perspectiva, las breves consideraciones que siguen destacan los puntos prioritarios que debiera contemplar una discusión sobre el tema de las políticas agrícolas.

A. La necesidad de una política activa

Ya se ha señalado que las ayudas directas, aún sin mayores distorsiones cambiarias , son insuficientes para incentivar la agricultura además de que el margen para esas ayudas seguirá siendo reducido. Poca duda cabe sobre que la mayor parte de los sectores agrícolas de los países de la Comunidad Andina necesitan políticas sectoriales activas para estimular el crecimiento , para enfrentar las condiciones de una economía abierta y para lograr condiciones de transición hacia agriculturas competitivas.

La disparidad de niveles de apoyo -en términos del IASA- es notable entre países. Hay países con una política sectorial mas activa (Colombia, Ecuador y Venezuela) que los otros dos países. (Bolivia , Perú). Esas disparidades reflejan la intensidad de los compromisos con los enfoques liberales respecto del sector agrícola. Pero incluso en el primer tipo de países, la protección nominal no es substancialmente mayor que la de los productos industriales. Ello, unido al hecho de que la protección es muy inferior a la de los EE.UU. o a la de los países de la OCDE, configura una situación en la cual

Digitized by Google

Digitized by Google

los niveles de protección a la agricultura son enormemente reducidos. Además, aún si se corrigieran los rezagos cambiarios, algunos estudios disponibles muestran que los efectos no serían considerables aunque pudieran incidir en algunos sectores específicos. En consecuencia, si se quiere preservar la agricultura como una actividad económica, es inescapable el diseño de políticas activas en varios campos

1- Externalidades. La transabilidad de los bienes agrícolas no solo depende de la tasa de cambio, sino de un cierto conjunto de condiciones estructurales que tienen que ver también con la escasa disponibilidad de infraestructura de transporte y almacenamiento, del aislamiento de zonas de producción, de las ineficiencias de los factores de distribución de los altos costos de transacción así como de considerables fallos de mercado que son persistentes en los productos agrícolas y por supuesto de la debilidad de las instituciones de mercado, que pueden anular no solo los eventuales beneficios de la corrección de distorsiones cambiarias sino los beneficios de las ayudas directas.

2- El posicionamiento de la agricultura en las estrategias de desarrollo. Las políticas sectoriales de naturaleza compensatoria pueden incorporar fallos en la asignación de recursos y resultar, en algunos casos, regresivas para la distribución del ingreso. Es cierto también que no siempre es fácil el esfuerzo financiero del gobierno frente a restricciones fiscales crecientes , pero es necesaria una mejor comprensión de parte de los decisores de política macroeconómica respecto de como funciona la agricultura, de su papel en el conjunto de la estabilidad económica y del crecimiento y por tanto de la necesidad de las ayudas sectoriales que redundan en beneficio general y no solo de los agricultores. De hecho una política sectorial activa no solo se justifica desde el ángulo de compensar distorsiones macroeconomicas, sino desde el ángulo de los principios de sostenibilidad, equidad y competitividad y desde el ángulo de la estabilidad y el crecimiento global.

3- Mejoramiento de las instituciones de mercado. Existen argumentos para reclamar políticas activas. El primero y mas conocido es la existencia de fallos de mercado tanto en el mercado internacional como en el mercado interno de bienes agropecuarios. En este último aspecto la presencia de oligopolios o monopolios en casi todas las cadenas agroindustriales se percibe como una falla relevante. El carácter monopsonico de los mercados locales es especialmente grave, especialmente para aquellos agricultores que no cuentan con infraestructura de transporte. Los estrangulamientos en los puntos

Digitized by Google

Digitized by Google

intermedios de la cadena agro industrial suelen ser igualmente nocivos para agricultores y consumidores. En otros casos, se trata simplemente de la ausencia total de mercados o de la ausencia total de la provisión de los servicios públicos incluidos los bancarios. Todo ello, unido a la ausencia o debilidad de mecanismos de información de precios y calidades, de las dificultades de empaque y almacenamiento en fin , unido a las restricciones de movilidad y/o concentración de recursos agropecuarios, hacen que la sola libertad de mercado no garantice eficiencia en la asignación de recursos. y antes bien puede generar efectos adversos si no se resuelven los fallos de mercado y si no se fortalecen las instituciones de mercado.

B. Definir una política de transición en el marco de una nueva política comercial

El rediseño de la política comercial agropecuaria supone considerar al menos tres tipos de problemas : 1- Los problemas atinentes a la economía política de la protección, es decir la correlación de fuerzas gobierno - sector productivo respecto de la necesidad y la intensidad de la protección en cuanto tal y respecto de otros sectores (la cuestión de la discriminación). 2- Los criterios de diseño de la política y la jerarquía de los instrumentos .3- Los arreglos institucionales necesarios para una transición de mercados intervenidos a mercados competitivos.

En cuanto a lo primero, el fortalecimiento de la capacidad de análisis y contra propuesta tanto del sector publico agrícola como de las organizaciones gremiales son decisivas. Así mismo, el fortalecimiento de la capacidad académica (centros de investigación *Think Tanks* , programas especiales de postgrado y diplomados etc. .) contribuye enormemente a mejorar la economía política de la protección a la agricultura.

Los criterios de política comercial, por su parte, comportan cuando menos un cierto número de principios orientadores.

- Carácter Transicional : Esto significa que en su diseño la política debe incorporar explícitamente el objetivo de contribuir a la transición de una economía intervenida a una no intervenida. Para ello, es necesario que el sector privado incorpore compromisos en términos de productividad, eficiencia y modernización productiva y que se asocie a políticas de reconversión y reestructuración productiva.

Digitized by Google

Digitized by Google

- transitoriedad: se refiere a la necesidad de dar señales sobre el carácter no permanente de la protección. Señales en contrario pueden frenar los esfuerzos en materia de productividad o modernización

- Horizonte temporal : se refiere a la duración de la operación de los instrumentos de protección como una manera de concretar las señales sobre el carácter transitorio de la política y a la gradualidad con que se desmonta la intensidad de la protección.

- Neutralidad : esto significa que la política no define de antemano a los ganadores ni en términos de sectores ni en términos de segmentos de productores.(ello implica especialmente homogeneidad en la protección efectiva).

- Coherencia en los objetivos y en los instrumentos. Ello implica no solo el uso reducido de instrumentos sino delimitar el alcance de los objetivos de la protección.

- Viabilidad instrumental: si se trata de políticas concertadas, la garantía del cumplimiento de los compromisos debe estar presente en el diseño de los instrumentos tanto del lado gubernamental como del lado de los actores privados, si se trata de compromisos gubernamentales debe asegurarse la continuidad tanto política como financiera del instrumento.

- Focalización de ayudas directas a segmentos de productores en vez de instrumentos generales que se orienten al mercado del producto.(por ejemplo subsidios directos al productor para segmentos específicos) .

Finalmente en cuanto a los arreglos institucionales , conviene advertir que una característica principal de la transición de una economía intervenida a una no intervenida, reside en el grado de incertidumbre sobre los escenarios futuros de los mercados y de las condiciones de competencia. A este tipo de incertidumbre se la denomina "incertidumbre estructural " porque no se trata tanto de las tendencias de los precios o de variables de corto plazo(incertidumbre paramétrica) sino de las tendencias de la estructura de los mercados y de la configuración de las condiciones de competencia en los mercados internacionales en el largo plazo. Aunque el mercado puede aclarar en parte la incertidumbre parametrica, no puede hacer nada en términos de la incertidumbre estructural. Solo los arreglos institucionales entre sectores, al interior de las cadenas y entre competidores puede asegurar un mínimo de certidumbre para los productores. (por ejemplo pactos de competitividad)

Digitized by Google

Digitized by Google

En otra perspectiva, si no hay nada que ayude a garantizar alguna certidumbre en el plano estructural, la transición será muy lenta - es algo parecido a caminar en la niebla - de modo que mayores exigencias de protección y un papel intenso de la política comercial son la única garantía con que cuentan los productores. En esas circunstancias, el diseño de la política comercial de transición deberá acompañarse temporalmente de arreglos institucionales paralelos que ayuden a esclarecer la incertidumbre estructural (pactos de competitividad, arreglos de información, márgenes de precios, ejercicios sobre escenarios futuros de comercio, patrones de negociación comercial internacional etc.) y que le permitan gradualidad y un ajuste permanente entre el diseño, la implementación y las respuestas del aparato productivo.

C. Redimensionar el papel del desarrollo rural

Las políticas orientadas al mercado corren el riesgo de minimizar el papel del desarrollo rural y con el pretexto de corregir los excesos de las políticas dirigistas, desmontar aquellos esfuerzos encaminados a mejorar la capacidad de contribución al crecimiento por parte de los grupos rurales pobres. Después de una década de experimentos liberales debiera ser claro que el funcionamiento del mercado no resuelve por sí mismo la pobreza y que se requieren políticas orientadas a superarla. La década de los ochenta mostró en algunos países entre ellos Colombia, que es posible mejorar simultáneamente el crecimiento, la equidad y el bienestar y superar bloqueos asociados a la heterogeneidad.

Es claro también que no es posible continuar los enfoques de desarrollo rural orientados únicamente hacia el mejoramiento de las condiciones de subsistencia de los mas pobres o el fortalecimiento de las unidades productivas de los agricultores en pequeño vía tecnología, provisión de capital y otros recursos, sin atender las condiciones de acceso al mercado, el fortalecimiento de las instituciones de mercado el entorno regional y local y los servicios de apoyo.

El objetivo del desarrollo rural debe verse como un esfuerzo para identificar oportunidades de mercado, búsqueda de la competitividad y eficiencia de las organizaciones de productores, como norte de las acciones de política para aquellos segmentos que tengan potencialidades para aprovechar y asimilar las ayudas estatales y los proyectos de inversión.

Digitized by Google

Digitized by Google

D. Fortalecer la capacidad operacional e institucional respecto de los nuevos temas de la agenda

Un tema de la mayor urgencia es incorporar efectivamente y no de manera retórica los temas de competitividad, sostenibilidad, seguridad alimentaria y desarrollo agro industrial. Los dos primeros requieren en primer lugar definiciones operacionales que los conviertan en objetivos de política, como quiera que los conceptos con que habitualmente se manejan esos temas, lindan con la especulación o con generalidades difíciles de aprehender en términos de cursos de acción.

Los cuatro temas indicados adolecen no solo de políticas específicas sino especialmente que están en una suerte de limbo institucional en el que no se definen responsabilidades y compromisos entre sectores y menos al interior del sector agrícola. La sostenibilidad no es solo un problema ambiental sino que concierne a las políticas para superar la pobreza y en general al modelo de desarrollo agrícola y por tanto se relaciona directamente con las políticas sectoriales. La competitividad requiere tanto arreglos institucionales como estrategias de reconversión y reestructuración productiva que no pueden seguir aplazándose. Requiere también de estrategias de penetración de mercados, de información, de adecuación tecnológica a las características de los mercados, en fin d de políticas microeconómicas para las cuales los apoyos del estado son esenciales en las etapas iniciales.

E. Mejorar la gobernabilidad de las instituciones públicas agrícolas

Existe una creciente preocupación sobre que el predominio del mercado acabará no solo debilitando los lazos de solidaridad en las comunidades rurales sino debilitando la capacidad del gobierno para orientar objetivos colectivos a través de las políticas. Ello es mas grave aún si se considera que la mayor parte de las instituciones agrícolas son obsoletas o arrastran inercias propias del ciclo de vida de las organizaciones, lo que se refleja en lenta capacidad de reacción, renuencia a los cambios, tradicionalismo y conservadurismo en los enfoques etc. Estos fallos organizacionales comunes a las instituciones agrícolas hacen que estas instituciones no estén adecuadas para enfrentar condiciones cambiantes tanto en la vida política como en las condiciones

Digitized by Google

Digitized by Google

macroeconomicas. La solución sin embargo, no es el desmantelamiento de esas instituciones sino su reforma.

Los temas de agenda de reforma del aparato público agrícola son mas o menos conocidos. Es claro sin embargo que mas allá de las directrices de esas reformas en términos de los objetivos de eficiencia de la administración publica, importa flexibilizar, adecuar y sobre todo democratizar la estructura de decisiones del aparato público agrícola, desarrollar modelos innovativos de descentralización , mejorar la capacidad de coordinación intra e intersectorial, fortalecer el sistema de relaciones con el aparato científico universitario en las áreas de tecnología y análisis económico especialmente, mejorar la capacidad de diálogo con las instancias decisoras de políticas macroeconómícas y desarrollar mecanismos de relación mas fluida con las organizaciones gremiales, las ONGs y en general con la sociedad civil, con el propósito principal de generar mas control público y político sobre las decisiones y acciones de las instituciones estatales.

Digitized by Google

Digitized by Google

CUADRO No. 4
APOYO TOTAL

(En millones de dólares)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995
ARROZ						
Bolivia	-6	0	6	7	11	12
Colombia	48	32	69	58	137	114
Ecuador	-31	-35	2	14	29	46
Perú	-79	-15	-0	0	-104	-5
Venezuela	21	23	10	8	12	42
GRAN	-47	5	86	87	84	209
MAIZ						
Bolivia	-24	-14	3	-3	-4	11
Colombia	40	7	14	17	16	-20
Ecuador	1	-5	5	25	25	31
Perú	9	20	29	16	25	24
Venezuela	53	45	45	48	50	58
GRAN	79	53	97	103	113	103
SORGO						
Bolivia	-2	-1	-1	-3	-2	-5
Colombia	36	21	21	21	25	14
Ecuador	-0	-0	0	0	0	0
Perú	1	0	0	-0	0	0
Venezuela	23	19	20	23	10	28
GRAN	58	40	41	42	34	37
SOYA						
Bolivia	-3	0	-11	-31	-6	-18
Colombia	32	19	7	6	8	3
Ecuador	6	0	-8	8	11	4
Perú	-	-	-	-	-	-
Venezuela	-	-	-	-	-	-
GRAN	35	19	-13	-17	13	-10
TRIGO						
Bolivia	-1	-2	-4	-6	-3	-1
Colombia	12	8	4	6	5	0
Ecuador	3	1	0	1	0	0
Perú	12	14	5	8	6	6
Venezuela	-	-	-	-	-	-
GRAN	26	21	5	8	7	5
AZUCAR						
Bolivia	12	4	5	28	15	13
Colombia	-74	33	159	183	209	120
Ecuador	-75	-44	-22	2	18	20
Perú	5	83	71	66	53	14
Venezuela	-17	42	46	40	32	38
GRAN	-150	119	259	320	326	204

Digitized by Google

Digitized by Google

LECHE						
Bolivia	9	6	-2	-2	0	5
Colombia	177	209	301	332	425	261
Ecuador	-25	14	50	119	121	88
Perú	117	65	42	3	45	10
Venezuela	111	124	99	131	64	62
GRAN	389	418	491	583	657	426

Fuente: Elaborado con base en información del Anexo A.

Digitized by Google

Digitized by Google

CUADRO No. 5

APOYO TOTAL EN PORCENTAJE DEL VALOR DE LA PRODUCION

A PRECIOS DE REFERENCIA

	1990	1991	1992	1993	1994	1995
ARROZ						
Bolivia	-15	0	17	19	24	21
Colombia	14	11	25	25	49	37
Ecuador	-20	-21	1	8	13	24
Perú	-36	-8	0	0	-31	-2
Venezuela	22	19	9	9	12	34
GRAN	-6	1	11	12	9	22
MAIZ						
Bolivia	-37	-17	5	-3	-4	11
Colombia	18	3	8	8	7	-9
Ecuador	2	-10	10	55	50	58
Perú	14	33	56	19	35	31
Venezuela	33	30	42	37	39	30
GRAN	14	9	21	19	20	16
SORGO						
Bolivia	-28	-12	-13	-20	-26	-38
Colombia	32	20	19	23	26	14
Ecuador	-16	-23	-10	33	33	17
Perú	34	6	38	-4	14	25
Venezuela	46	26	31	37	20	43
GRAN	34	21	22	25	22	21
SOYA						
Bolivia	-7	0	-20	-30	-26	-38
Colombia	52	37	26	18	26	14
Ecuador	17	0	-21	27	33	17
Perú	-	-	-	-	14	25
Venezuela	-	-	-	-	20	43
GRAN	27	13	-11	7	22	21
TRIGO						
Bolivia	-11	-9	-20	-20	-16	-2
Colombia	71	55	26	33	24	1
Ecuador	61	26	-0	24	-0	3
Perú	75	66	39	44	24	21
Venezuela	-	-	-	-	-	-
GRAN	53	35	10	12	11	7
AZUCAR						
Bolivia	12	5	8	42	15	13
Colombia	-19	10	47	60	46	26
Ecuador	-49	-34	-18	2	15	12
Perú	2	49	57	56	27	5
Venezuela	-8	22	24	23	14	11
GRAN	-14	13	31	41	30	15

Digitized by Google

Digitized by Google

LECHE						
Bolivia	34	20	-6	-6	1	14
Colombia	33	39	50	49	61	24
Ecuador	-9	5	18	37	32	18
Perú	82	46	26	2	30	5
Venezuela	56	58	38	64	36	21
GRAN	43	45	46	55	62	26

Digitized by Google

Digitized by Google

CUADRO 6

APOYO TOTAL EN PORCENTAJE DEL VALOR DE LA PRODUCCION A PRECIOS DE REFERENCIA, AJUSTADO POR TASA DE CAMBIO

	1990	1991	1992	1993	1994	1995
ARROZ						
Bolivia	-8	4	20	26	35	30
Colombia	31	27	30	27	38	18
Ecuador	-15	-22	-3	-14	-19	-11
Perú	-45	-49	-48	-34	-78	-58
Venezuela	21	11	-5	-7	4	-13
MAIZ						
Bolivia	-30	-13	8	4	7	20
Colombia	35	19	13	11	-4	-27
Ecuador	8	-11	6	34	18	23
Perú	5	-9	8	-15	-12	-25
Venezuela	32	22	27	21	31	-18
SORGO						
Bolivia	-21	-8	-9	-13	-15	-29
Colombia	49	37	24	26	14	-4
Ecuador	-10	-23	-14	12	1	-18
Perú	26	-36	-10	-38	-33	-31
Venezuela	45	18	16	21	12	-4
SOYA						
Bolivia	0	4	-16	-23	7	-2
Colombia	69	54	32	20	14	-6
Ecuador	22	0	-25	5	-1	-15
Perú	-	-	-	-	-	-
Venezuela	-	-	-	-	-	-
TRIGO						
Bolivia	-5	-5	-17	-13	-5	7
Colombia	88	72	31	35	13	-18
Ecuador	67	26	-4	-3	-32	-33
Perú	67	24	-8	10	-23	-35
Venezuela	-	-	-	-	-	-
AZUCAR						
Bolivia	19	8	11	49	27	21
Colombia	-2	25	52	63	35	8
Ecuador	-44	-34	-22	-19	-17	-23
Perú	-7	7	9	22	-20	-51
Venezuela	-9	14	10	7	6	-36
LECHE						
Bolivia	41	24	-3	1	13	23
Colombia	50	55	55	52	50	5
Ecuador	-3	5	14	16	0	-17
Perú	73	4	-22	-33	-16	-51
Venezuela	55	51	49	29	29	-26

Digitized by Google

Digitized by Google

BIBLIOGRFÍA

Alonso Q., Carlos. *La Agricultura Venezolana en el Contexto Mundial y en los mercados Regionales.* IICA Oficina en Venezuela.

Ecuador: Resumen De Las Políticas Sectoriales En La Agricultura.

Ministerio De Agricultura Y Cría - MAC- Venezuela, Dirección General Sectorial de Planificación y Política, Convenio DGSPP/IICA-ACT Venezuela. "Análisis y asesoría en políticas, Comercio y Competitividad en la Agricultura" caso Venezuela. Lima, Perú. Diciembre 1996.

Ministerio De Agricultura Y Cría, Dirección General Sectorial de Planificación y Políticas, Dirección de Políticas y Planes. "Sector Agrícola: Estrategias, Políticas y Resultados" . Elaborado por : Ministerio de Agricultura y Cría CORDIPLAN, Ministerio de Industria y Comercio, Ministerio de Hacienda. Caracas-Venezuela, abril 1997.

Ministerio De Agricultura Y Cría. Comisión Presidencial Redactora del Anteproyecto de Ley de Desarrollo Agrícola. "Anteproyecto de Ley Orgánica de Desarrollo Agrícola y Seguridad Alimentaria". Enero 20 de 1997. Venezuela.

Ministerio de Agricultura y Ganadería, Subsecretaría de Política e Inversión Sectorial. Impacto de las políticas macroeconomicas y sectoriales en la agricultura ecuatoriana, 1992-1995 y alternativas para el año 2000. , Proyecto para la Reorientación del Sector Agropecuario P.R.S.A. Convenio M.A.G.- A.I.D. Silvana Vallejo, M. S. Mayo 1996, Quito-Ecuador.

Ministerio de Agricultura. Política Agraria Para El Cambio. Agosto de 1992, Lima, Perú.

Ministerio de Desarrollo Económico, Secretaria Nacional de Agricultura y Ganadería, Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria "Plan Nacional para la Seguridad Alimentaria". Enero de 1997, La Paz-Bolivia.

Ministerio de Hacienda, Secretaria Nacional de Hacienda, Subsecretaria de Inversión Pública y Financiamiento Externo. "Estrategia para la Transformación Productiva del Agro". República de Bolivia. Presentación del Gobierno de Bolivia al Grupo Consultivo (París, 14-15 de marzo de 1996) La Paz, Bolivia, 1996.

Digitized by Google

Digitized by Google

Reforma Institucional, Transformación Productiva, "Avances en el Marco de la Estrategia de Transformación Productiva del Agro (ETPA)", Secretaría Nacional de Agricultura y Ganadería. Febrero de 1997. SNAG, Bolivia.

Vásquez Villanueva, Absalón. "Los Desafíos del Agro en la Década del Noventa". Ministerio de Agricultura, Enero de 1993, Lima,Perú.

Vásquez Villanueva, Absalón. "Políticas para el Desarrollo Agrario en el Siglo XXI. Ministro de Agricultura, Perú.

Vásquez Villanueva, Absalón. La Agricultura Peruana En El Siglo Xxi-Retos y Oportunidades- Agricultura, Mayo de 1995, Perú.

Vásquez Villanueva, Absalón. Ministro de Agricultura "Agro Peruano 1990-1996 y Agenda Pendiente al Año 2000", 3 de abril de 1996, Lima, Perú.

Whitaker, Morris D. Ed. Evaluación A Las Reformas De Las Políticas Agrícolas En El Ecuador. Universidad del Estado de Utah. Estudio Síntesis, Volumen I. 21 de Junio de 1996.

Zeballos, Hernán. "Agricultura y Desarrollo Económico II." , Centro de Información para el Desarrollo (CID), la Paz, Bolivia 1993.

Digitized by Google

Digitized by Google

Digitized by Google

Digitized by Google