



APERTURA ECONOMICA:  
CARACTERISTICAS E IMPLICACIONES  
PARA EL SECTOR AGROALIMENTARIO  
EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE

Rafael A. Trejos  
Carlos A. M. Santana

## ¿QUE ES EL IICA?

El Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) es el organismo especializado en agricultura del Sistema Interamericano. Sus orígenes se remontan al 7 de octubre de 1942 cuando el Consejo Directivo de la Unión Panamericana aprobó la creación del Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas.

Fundado como una institución de investigación agronómica y de enseñanza de posgrado para los trópicos, el IICA, respondiendo a los cambios y a las nuevas necesidades del hemisferio, se convirtió progresivamente en un organismo de cooperación técnica y fortalecimiento institucional en el campo agropecuario. Estas transformaciones fueron reconocidas formalmente con la ratificación, el 8 de diciembre de 1980, de una nueva convención, la cual estableció como los fines del IICA estimular, promover y apoyar los lazos de cooperación entre sus 32 Estados Miembros para lograr el desarrollo agrícola y el bienestar rural.

Con un mandato amplio y flexible y con una estructura que permite la participación directa de los Estados Miembros en la Junta Interamericana de Agricultura (JIA) y en su Comité Ejecutivo, el IICA cuenta con una amplia presencia geográfica en todos los países miembros para responder a sus necesidades de cooperación técnica.

Los aportes de los Estados Miembros y las relaciones que el IICA mantiene con 13 Países Observadores Permanentes, y con numerosos organismos internacionales, le permiten canalizar recursos humanos y financieros en favor del desarrollo agrícola del hemisferio.

El Plan de Mediano Plazo 1987-1993, documento normativo que señala las prioridades del Instituto, enfatiza acciones dirigidas a la reactivación del sector agropecuario como elemento central del crecimiento económico. En función de esto, el Instituto concede especial importancia al apoyo y promoción de acciones tendientes a la modernización tecnológica del agro y al fortalecimiento de los procesos de integración regional y subregional. Para lograr esos objetivos el IICA concentra sus actividades en cinco Programas que son: Análisis y Planificación de la Política Agraria; Generación y Transferencia de Tecnología; Organización y Administración para el Desarrollo Rural; Comercio y Agroindustria; y Sanidad Agropecuaria.

Los Estados Miembros del IICA son: Antigua y Barbuda, Argentina, Barbados, Bolivia, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Dominica, Ecuador, El Salvador, Estados Unidos de América, Grenada, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, St. Kitts y Nevis, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Suriname, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela. Fungen como Países Observadores Permanentes: Austria, Bélgica, España, Francia, Israel, Italia, Japón, Países Bajos, Portugal, República Árabe de Egipto, República de Corea, República Federal de Alemania y Rumania.



APERTURA ECONOMICA:  
CARACTERISTICAS E IMPLICACIONES  
PARA EL SECTOR AGROALIMENTARIO  
EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE

Rafael A. Trejos  
Carlos A. M. Santana

This One



B6SW-500-7T2Y

24

Setiembre, 1991

SERIE DOCUMENTOS DE PROGRAMAS

Digitized by Google

© Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA).

Derechos Reservados. Prohibida la reproducción total o parcial de este documento sin autorización escrita del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura.

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

El Centro Interamericano de Documentación e Información Agrícola (CIDIA), a través de su Servicio Editorial e Imprenta, es responsable por la edición de estilo, levantado de texto, montaje, fotomecánica e impresión de esta publicación.

IICA

SDP-24 Trejos, Rafael A.

Apertura económica : características e implicaciones para el sector agroalimentario en América Latina y el Caribe / Rafael A. Trejos, Carlos A. M. Santana. — San José, C.R. : Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, 1991.

100 p. ; 25 cm. — (Serie Documentos de Programas / IICA, ISSN 1011-7741 ; no. 24).

1. Política económica — América Latina. 2. Política económica — Caribe. 3. Sector Agrícola — América Latina. 4. Sector Agrícola — Caribe. 5. Seguridad Alimentaria — América Latina. 6. Seguridad alimentaria — Caribe. I. Santana, Carlos A.M. II. Título. III. Serie.

AGRIS  
E10

DEWEY  
338.9

SERIE DOCUMENTOS DE PROGRAMAS No.24  
ISSN 1011-7741

IICA  
SDP-24  
1997

# INDICE

<b>PRESENTACION</b> .....	5
<b>AGRADECIMIENTO</b> .....	7
<b>RESUMEN</b> .....	8
<b>1. INTRODUCCION</b> .....	15
<b>2. EL ENTORNO POLITICO-ECONOMICO DE LOS MERCADOS</b> .....	18
Condiciones de partida para la apertura .....	19
Tendencias mundiales en el mercado de alimentos .....	20
Características sobresalientes del comercio agroalimentario regional .....	22
Características particulares de los países de ALC .....	23
<b>3. CARACTERIZACION DEL PROCESO DE APERTURA</b> .....	27
Apertura unilateral o universal .....	29
Apertura preferencial o por bloque .....	35
Apertura multilateral .....	45
La Europa del 92: Implicaciones para los países de ALC .....	48
<b>4. IMPLICACIONES DEL PROCESO DE APERTURA</b> .....	52
Viabilidad de la estabilidad macroeconómica .....	53
Implicaciones sobre la balanza de pagos .....	54
Perspectivas de comercio exterior para productos agropecuarios .....	58
Precios internacionales de productos agropecuarios .....	65
Producción y empleo .....	66
Distribución de ingreso .....	69
Seguridad alimentaria .....	70
Desarrollo rural y promoción de la economía campesina .....	70

<b>5. DESAFIOS PARA PARTICIPAR EFICIENTEMENTE EN LA APERTURA</b> .....	72
Desafíos por el lado de la oferta .....	73
Desafíos por el lado de la demanda .....	84
<b>6. CONCLUSIONES</b> .....	89
<b>BIBLIOGRAFIA</b> .....	95

## PRESENTACION

El proceso de acercamiento político y comercial que se vive hoy a nivel mundial, plantea interesantes oportunidades y desafíos para los países de América Latina y el Caribe (ALC). Ya existe un compromiso político más o menos generalizado de liberalizar las economías de cada uno de los países, pero se avanza con distinta velocidad en las reformas institucionales y políticas que hacen posible dicha liberalización. En cuanto a las relaciones comerciales entre los países, el entusiasmo crece para lograr superar las restricciones arancelarias, no arancelarias y administrativas, para que se dé un flujo más libre de capitales, bienes tecnológicos y mercancías. En varios casos se están tratando aspectos que facilitarían la libre movilidad de personas y, eventualmente, la integración de los mercados laborales.

Es importante reconocer que el proceso en el que están involucrados los países de ALC no puede verse limitado a la apertura comercial, sino más bien destacar que ésta es parte de un conjunto de acciones de orden político y económico a nivel regional y global, tendientes a establecer un orden internacional más justo. La voluntad por la apertura, apreciada en la región, obedece a la esperanza de que ese orden internacional más justo se dé para asegurar el inicio de un camino hacia el desarrollo. Por ello, analizar y evaluar el proceso en curso es de significativa importancia para tener un marco de referencia sobre el estilo de desarrollo que se procura en los países y en especial, para precisar mejor la forma de llevar a la práctica una estrategia para la agricultura. Tal ha sido la motivación para realizar este trabajo. Su propósito es interpretar el entorno político de los mercados, y en particular, el de productos de la agricultura, caracterizar la apertura en lo económico desde el punto de vista de los múltiples procesos en marcha y analizar las implicaciones y desafíos de la estrategia para el sector agroalimentario.

El tratamiento de un tema complejo para la generalidad de la región puede dejar inquietudes sobre las particularidades de cada país. Sin embargo, lo importante es que los planteamientos aquí hechos tienen validez en términos generales y pueden tomarse como un punto de partida para la reflexión y la elaboración de propuestas sobre la forma precisa de llevarse a cabo el proceso en cada uno de los países. Sobre todo, conviene destacar el desafío que representa dentro del contexto internacional, que en cada país se logre desarrollar una agricultura con adecuadas articulaciones intersectoriales y con la habilidad para adaptarse a los cambios de los mercados, para lo cual son fundamentales la modernización con equidad, sustentada principalmente en la innovación tecnológica, la capacidad empresarial y la acción grupal.

En este trabajo se destacan los múltiples procesos que enmarcan las decisiones nacionales tendientes a la inserción en la economía global y se analizan en particular las implicaciones que ello tiene para el sector agroalimentario. La información provista por los autores plantea la necesidad de un proceso de apertura con cautela y condicionado por la más alta reciprocidad internacional. Es importante, sobre todo, que el proceso se dé con reconocimiento explícito de la situación de alto endeudamiento que aún prevalece en los países; los desequilibrios y fragilidad de la estabilidad macroeconómica, las hondas disparidades internas y por lo tanto, las diferentes aptitudes en distintos estratos de productores para derivar beneficios ante las distintas velocidades con que ocurre el proceso.

Los aportes hechos en este documento son el resultado de una primera reflexión sobre el tema, la cual será profundizada a través de trabajos más específicos a nivel de países seleccionados. El trabajo realizado abre un proceso de análisis sobre un aspecto en el que es necesario avanzar con pasos seguros para no dejar pasar oportunidades que ya cuentan con el mayor respaldo político, que constituyen una esperanza para la recuperación económica y para retomar la senda del desarrollo.

Un tema de alta relevancia que no se puede soslayar y que requiere de estudio, es el de los efectos de la aceleración del comercio y la presión por la competitividad sobre la conservación y mejora de los recursos naturales, de modo que el desarrollo de la agricultura sea sostenible. En este sentido, destacamos la importancia de que la apertura ocurra en un marco de reciprocidad internacional, para que se convierta en un medio facilitador del desarrollo sostenido, basado en la modernización del sistema productivo, aprovechando al máximo las oportunidades de comercio presente y futuro.

Carlos Pomareda  
Director Programa I  
Análisis y Planificación  
de la Política Agraria



## AGRADECIMIENTO

Este trabajo se originó como una respuesta técnica del IICA a la preocupación existente sobre las implicaciones para los sistemas agroalimentarios de la región, de la aplicación de una estrategia de liberalización de los mercados domésticos y de una mayor integración comercial con el resto del mundo.

Los autores expresamos nuestro agradecimiento a las diversas personas que contribuyeron con su valioso aporte a la realización de este esfuerzo. En particular, deseamos agradecer al Dr. Carlos Pomareda por su orientación, estímulo y comentarios; a los miembros del grupo que examinaron los trabajos preparatorios para la X Conferencia Interamericana de Ministros de Agricultura (CIMA), por sus comentarios y sugerencias para la mejora del documento, así como a los técnicos del IICA que participaron en la discusión de la versión preliminar del mismo. De la misma forma, deseamos hacer expreso nuestro reconocimiento a la eficiente labor secretarial de la Srta. Lorena Rodríguez y a la tarea editorial de la Sra. Marisol Gutiérrez.

Rafael A. Trejos  
Carlos A. M. Santana

## RESUMEN

Los países de ALC, después de transitar por una década de crisis y ajuste estructural, se enfrentan a un entorno internacional que experimenta una gran dinámica de cambio. Ese contexto plantea grandes desafíos y oportunidades para los complejos agroalimentarios de la región, que se desenvuelven dentro del proceso de transformaciones macroeconómicas y estructurales, tendientes a imprimir una mayor liberalización de los mercados domésticos y a una mayor vinculación de las economías nacionales al mercado internacional.

Las efectos de una apertura económica para el sector agroalimentario regional se contemplan en función no sólo de las orientaciones y características del proceso, sino también de cuatro factores condicionantes. El primero de ellos es la determinación de las condiciones de partida que presentan los países de ALC, después de más de tres décadas de impulsar una estrategia de industrialización sustitutiva de importaciones que relegó a la agricultura al papel de financiador del proceso y donde la crisis de la deuda externa cortó abruptamente la entrada de recursos frescos compensatorios, tornando a la región de importadora a exportadora neta de capitales.

El segundo factor lo constituyen las tendencias mundiales del mercado de alimentos, el cual ha mostrado durante la década de los ochenta una caída en los precios e ingresos de los productos de exportación primarios del tercer mundo, una perspectiva de sobreoferta frente a una demanda estancada, y un proceso creciente de producción de sustitutos facilitado por los avances en biotecnología, ingeniería genética y desarrollo de nuevos materiales. Sin embargo, se vislumbra como elemento positivo una preferencia creciente por productos frescos y alimentos naturales de alto potencial productivo en la región.

El tercer factor tiene que ver con las características del comercio agroalimentario regional, donde existe una alta concentración en unos pocos productos de exportación y una alta dependencia geográfica, tanto para la colocación de las exportaciones de la región, como para el abastecimiento de importaciones agrícolas.

El cuarto y último factor condicionante proviene de las características particulares de los países de ALC, entre las que sobresalen el reducido tamaño económico de los mercados (aun en países de grandes dimensiones geográficas y poblacionales), la poca diversidad de las canastas de exportación, las diferencias en cuanto a la disponibilidad de recursos para participar en el comercio internacional y el legado en la estructura económica de los países, de las políticas inherentes a tres décadas de una estrategia de industrialización sustitutiva de importaciones.

de las políticas inherentes a tres décadas de una estrategia de industrialización sustitutiva de importaciones.

Para analizar las potenciales implicaciones de la apertura sobre el complejo agroalimentario regional se realizó una caracterización del proceso de apertura, destacándose la presencia en la región de tres tipos o subprocesos: apertura unilateral, apertura preferencial y apertura multilateral. El primero de ellos está muy asociado al ajuste macroeconómico y sectorial para corregir los desequilibrios económicos fundamentales y es una apertura de alcance universal o global de un país con respecto al mundo y sin requisitos de reciprocidad. El segundo de los subprocesos está asociado a la revitalización de los procesos de integración en ALC, donde un grupo de países abren entre sí, segmentos específicos de sus economías, dentro de un marco de reciprocidad convenida.

El tercer subproceso de apertura es el que se realiza en torno al foro del Acuerdo General sobre Tarifas y Aranceles (GATT), donde 107 países negocian reglas de aplicación uniformes para sectores o grupos específicos de productos o servicios. En relación con el objetivo de este documento resalta la importancia de la Ronda Uruguay, donde por vez primera se introduce específicamente el tema agrícola.

En el estudio, se concluye que de una u otra forma, con mayor o menor intensidad, los países de la región transitan por distintos grados de los diferentes subprocesos, ya que están adoptando medidas de corrección de sus desequilibrios macroeconómicos que suponen la liberalización de mercados (apertura unilateral), al tiempo que se retoman con un dinamismo impresionante los planteamientos "integracionistas" con un enfoque menos proteccionista y finalmente se adoptan posiciones conjuntas en las negociaciones de la Ronda Uruguay y en el Grupo Cairns.

Paralelamente, la tendencia mundial hacia la conformación de bloques económicos, especialmente la consolidación del Mercado Unico Europeo y el Tratado de Libre Comercio Canadá-Estados Unidos, ha impulsado a este último país a proponer la Iniciativa para las Américas, tendiente a la conformación de una zona de libre comercio a nivel continental, dando sus primeros pasos con las negociaciones para integrar a México dentro de su mercado ampliado y con las suscripciones de acuerdos marco con varios otros países de la región.

En el estudio se concluye que ese abanico de ámbitos y esquemas de apertura significan un gran desafío para los países de la región y sus complejos agroalimentarios, por lo cual deben definirse diferentes escenarios y estrategias de política comercial. Lo anterior, aunado al estancamiento de la Ronda Uruguay, al no poderse conciliar las propuestas de liberalización de los Estados Unidos con la reticencia de la Comunidad Económica Europea (CEE) a desproteger su sector agroalimentario, plantea a los países de ALC el riesgo de abrir indiscriminadamente sus economías y reducir la protección a sus producciones domésticas, en un entorno donde, en consecuencia, los países de mayor desarrollo relativo no actúan.

Las repercusiones del proceso de apertura se analizaron en relación con varios aspectos. En primer término, respecto a la estabilidad macroeconómica. Se señala que el proceso de apertura debe manejarse con cautela, dadas la situación de alto endeudamiento, pobre desempeño económico y altas inflaciones que experimentaron los países de ALC durante la década de los ochenta y que aún persisten en algunos de ellos. El abrir las economías sin haber logrado estabilidad macroeconómica, puede generar aún mayores desequilibrios y reducir, o inclusive hacer perder los beneficios de la apertura. Por ejemplo, reducir aranceles al comercio exterior puede empeorar el estado de las finanzas públicas e incidir en mayores recortes en las políticas de apoyo a la agricultura, en una época en que se requiere impulsar grandes transformaciones para mejorar el nivel competitivo de la producción agroalimentaria.

Los efectos sobre la balanza de pagos se analizan desde la perspectiva de cómo reaccionan las variables ligadas al comercio exterior y la producción detrás de esas variables frente a las políticas tendientes a lograr la apertura. Las informaciones disponibles, tanto de estudios de casos realizados por el IICA como por economistas del Banco Mundial, no permiten concluir que se hayan producido mejoras en las balanzas comerciales y que por el contrario, se presentan casos de agudización de problemas de inflación y de erosión en las posiciones competitivas. Se señala, como una consecuencia inmediata de las reducciones arancelarias y de las restricciones cuantitativas (QRs), los incrementos en las importaciones, aunque también en algunos casos las exportaciones reaccionan favorablemente a los ajustes en el tipo de cambio real.

Sin embargo, al comparar eventos en varios países, los resultados difieren en gran medida debido a que los procesos de apertura no son uniformes en el énfasis y manejo de las variables involucradas en los paquetes de medidas de política económica. Así por ejemplo, el control inflacionario ha sido el énfasis en los programas de Bolivia, Perú y Chile, pero en períodos

---

diferentes. Chile presenta el proceso de apertura más antiguo y exitoso; Costa Rica ha mostrado un crecimiento rápido de sus exportaciones, pero el dinamismo de las importaciones ha sido superior. En Brasil se han mantenido estancadas tanto las exportaciones como las importaciones de origen agrícola y tanto la Argentina como el Perú, han mostrado un cuadro errático en sus flujos de comercio exterior. En Bolivia el peso de la producción campesina limita las posibilidades de expansión de sus exportaciones y la economía de la coca distorsiona los mercados.

Las implicaciones sobre el comercio exterior para los productos agropecuarios se matiza según la perspectiva de cómo va a ser el comercio internacional de esos productos. El estudio aborda el análisis desde dos ópticas diferentes: la primera de ellas según la perspectiva de quienes abogan por la liberalización total del comercio agrícola (perspectiva liberalizadora), que sostiene que las tendencias relevantes apuntan hacia la conformación de un escenario de mayores posibilidades y desafíos para el comercio agropecuario-agroindustrial y que si se rescatan las negociaciones en el ámbito del GATT, las oportunidades de comercio exterior para los países de la región se verán favorecidas. Se destacan al respecto algunos resultados de modelos de simulación según los cuales, si se produce la liberalización del comercio exterior de productos del complejo agroalimentario, la región como un todo se beneficiaría en términos del aumento en la producción, el consumo, la elevación de precios e incrementos en el nivel de bienestar general, aunque algunos países verían incrementados sus costos en el corto plazo y en general el consumidor se afectaría por la elevación de los precios.

De acuerdo con la segunda de las ópticas (perspectiva del comercio administrado), la realidad de la formación de bloques económicos (generadores de distorsiones), las perspectivas de sobreoferta en el mercado mundial de alimentos, el proteccionismo en ascenso y las prácticas que afectan el libre comercio, tales como el contracomercio y la acción de las transnacionales alimentarias, hacen prever un mantenimiento de la tendencia histórica reciente de precios hacia la baja, con los correspondientes prejuicios para el agro y los países de ALC. Si al cuadro anterior se le suma el hecho de que los gobiernos difícilmente renunciarán a sus políticas de promoción de la producción, la inversión y el comercio, con el fin de alcanzar sus propios objetivos económicos, entonces la alternativa es hacia el comercio administrado como segunda mejor opción alternativa (*second best*). En cualquier caso, los países de ALC deben prepararse para un manejo eficiente de sus políticas comerciales y encaminarse a buscar alianzas estratégicas, que les permitan encarar mejor sus ajustes y aumenten su poder de negociación.

Las implicaciones sobre la producción y el empleo, expuestas en trabajos recientes es muy limitada y arroja resultados contradictorios, por lo que no se arriba a conclusiones determinantes. Chile ha mostrado altas tasas de desocupación en forma creciente, que sólo empiezan a decrecer después de una década de aplicación del programa. Costa Rica, por su parte, presenta una evolución muy favorable en términos de reducción de su desempleo, pero la tendencia arranca desde la fase de estabilización, anterior a la apertura. Brasil muestra tasas crecientes de desocupación, en tanto Bolivia las mantiene estables.

En cuanto a la producción, los resultados también son contradictorios. Por ejemplo, Brasil, Costa Rica y Chile muestran tasas de crecimiento en su producción global y agropecuaria, superiores a las experimentadas en los años previos a las reformas. En cambio, Bolivia y México experimentan caídas en su producción agrícola, al tiempo que su producción global aumenta.

En cuanto a la distribución de ingreso, las repercusiones de la apertura sobre esta variable dependen de cómo se afectan otras, tales como la producción, el empleo, los salarios reales, los precios de los bienes, etc. El estudio señala la importancia de los cambios en los patrones culturales cuando éstos están asociados a estructuras capital/trabajo de intensidades distintas y destaca que si las nuevas producciones no tradicionales exportables son menos trabajo-intensivas, entonces se incrementará el desempleo sectorial. Asimismo, si la apertura beneficia la producción de transables, generalmente producidas por empresas del área comercial y desincentiva la producción de no transables, producidos en una proporción significativa por unidades de la economía campesina, entonces su resultado podría ser un aumento en la pobreza rural. Por el contrario, si las exportaciones de ALC son relativamente intensivas en mano de obra y se expande dinámicamente la producción con ese destino, el resultado puede ser positivo tanto en términos de empleo como de distribución de ingresos.

Por último, se analizan las implicaciones desde el punto de vista de la seguridad alimentaria sobre el desarrollo rural y la promoción campesina. Respecto a la primera, se señala el efecto negativo que han tenido las políticas de ajuste en términos de un descuido de la producción de bienes agrícolas básicos, incrementándose la dependencia de las importaciones. Este último efecto ha sido favorecido por las políticas proteccionistas de los Estados Unidos y de la CEE, que exportan excedentes compitiendo ventajosamente con las producciones regionales, fenómeno que se agrava por las distorsiones introducidas por las donaciones de alimentos.

Respecto al desarrollo rural y la promoción de las economías campesinas, se concluye en el estudio que, las implicaciones de las políticas de ajuste y de liberalización de la economía, por un lado han acentuado la característica dual de las economías de ALC, donde los sectores ligados a la exportación se benefician, en tanto la producción destinada al mercado doméstico se desestimula y se enfrenta a la competencia de las importaciones ahora desgravadas. Por otro lado, las políticas de ajuste han derivado en la eliminación de los créditos subsidiados y limitado su disponibilidad, afectando la producción en el área rural. Si a lo anterior se suma la contracción en el gasto público social, la reducción de las inversiones públicas en las zonas rurales y los ajustes en las tarifas de servicios públicos, el resultado nos arroja un empobrecimiento de las economías campesinas y una tendencia al aumento de las disparidades.

Ante el panorama descrito en los párrafos precedentes, se plantean los desafíos, tanto de la oferta como de la demanda, que afronta la región y su sector agroalimentario para participar eficientemente en la economía global.

Por el lado de la oferta se plantea la imperiosa necesidad de incrementar las relaciones intra e intersectoriales de la agricultura, considerándola como un sector ampliado dentro de la estrategia de desarrollo. También se analiza la necesidad de inducir una modernización sectorial que considere tres aspectos básicos: a) una estrategia que acelere la introducción de las nuevas tecnologías (microelectrónica, biotecnología, fuentes de energía y nuevos materiales), que contribuya a la modernización y a un desarrollo sostenible y permita mejorar los niveles de competitividad. b) Abocarse a un desarrollo empresarial para que el agro participe en un mercado más abierto. Lo anterior implica abordar aspectos tales como el desarrollo de una capacidad de manejo o de gerencia que acompañe al proceso de innovación tecnológica y que permita un uso más racional y coordinado de los recursos disponibles. c) Buscar la promoción de la organización de los productores, en función de objetivos grupales, que les permita superar el nivel primitivo de gestión y transitar con éxito hacia la agricultura comercial.

También por el lado de la oferta se plantea la conveniencia de la adaptación del complejo agroalimentario a los cambios que experimenta la demanda en el mercado internacional; asimismo, la promoción de la movilización de capital e inversión estratégica del Estado en apoyo a las transformaciones del agro, al desarrollo de sus vinculaciones intersectoriales y la facilitación del flujo del capital privado.

---

Por el lado de la demanda, se analizan los desafíos de la apertura en materia política comercial, destacándose la importancia de privilegiar la exportación de productos transformados y con diferenciación, la necesidad y ventaja del accionar en un marco regional, ya sea con base en esquemas de integración o bien dentro del contexto de iniciativas de comercio más amplias; el papel protagónico que pueden desempeñar las empresas de comercio exterior de los países; la necesidad de desarrollar los servicios para la comercialización y que permitan suministrar información oportuna sobre los mercados.

Finalmente, en el documento se expone una serie de conclusiones y sugerencias sobre posibles pautas de acción para la formulación de políticas para la agricultura dentro del marco de un proceso de apertura económica.



## INTRODUCCION

Los países de ALC no escapan a la corriente liberalizadora que predomina en el concierto mundial y para la cual la apertura, tanto económica como política, se constituye en uno de sus principales basamentos.

La apertura económica no es una simple operación de desgravación arancelaria, sino una estrategia que involucra una serie de acciones en diferentes campos, con la idea de preparar a los países para competir más eficientemente en los mercados, tanto domésticos como internacionales. La aplicación de esa estrategia tiene importantes implicaciones para los equilibrios existentes dentro de las economías nacionales y supone perturbaciones en el proceso de transición hacia el logro de nuevos equilibrios, tanto en los intercambios comerciales y financieros, como en la organización y desempeño de los sectores económicos. Resulta fundamental en este contexto, el papel que le corresponderá desempeñar al Estado y la definición de su nuevo rol en una economía más abierta.

La apertura económica se está produciendo en ALC, en el marco de un alto endeudamiento, con problemas para acceso a nuevos recursos, y la finalización de una década caracterizada consecutivamente por crisis económicas, políticas de estabilización y programas de ajuste, con un alto costo social en términos de equidad.

El proceso de apertura está ocurriendo en un contexto de cambios trascendentales a nivel mundial, en los planos económicos y políticos: la globalización de la economía; la democratización y viraje hacia la economía de mercado de los países de Europa del Este; la tendencia hacia la conformación de bloques económicos especialmente con la Europa del 92 y el Mercado Común Canadá—Estados Unidos—México; la revitalización de los procesos de integración en América Latina y las negociaciones multilaterales para lograr una mayor liberalización de los mercados en el marco del GATT, como son la Ronda Uruguay y el Grupo Cairns.

Estos últimos esfuerzos multilaterales tuvieron su valladar, al no lograrse un acuerdo entre las enfrentadas posiciones de los Estados Unidos y la CEE en materia de protección agrícola, lo que derivó en una suspensión de la Ronda Uruguay. En ese foro, los esfuerzos por lograr una mayor apertura se han trasladado a Ginebra y van a continuar en función de acuerdos específicos y sin una fecha límite.

Lo anterior obedece a que en un proceso de globalización o internacionalización de la economía, existen presiones crecientes para que se produzca una apertura multisectorial no sólo en el campo de las mercancías, sino también en los flujos de capital de inversión, en la tecnología y los servicios. De hecho, las negociaciones multilaterales en la Ronda Uruguay

comprendían 14 grupos especializados, de los cuales los productos agrícolas constituyen sólo uno de ellos.

Por otro lado, desde el punto de vista de la mayoría de países de ALC, la apertura económica para una mejor inserción en el mercado internacional implica mayores opciones y posibilidades, pero también grandes desafíos. Por ejemplo, precisa de la realización de inversiones estratégicas, que incluyen reconversión del aparato industrial, mejoras en las condiciones de la infraestructura de transporte y comunicaciones, así como de esfuerzos adicionales en materia de ciencia, tecnología y formación de recursos humanos para asumir el reto empresarial-productivo, de actuar con éxito en un entorno de mayor transparencia de mercados y competencia.

Requiere, además, de la consideración de la agricultura como un sector ampliado o agroalimentario, donde hay que contemplar las vinculaciones hacia adelante y hacia atrás en procesos de generación de productos con mayor nivel de transformación y valor incorporado. Sin embargo, no obstante las crecientes interrelaciones sectoriales que se deben contemplar en una estrategia de desarrollo hacia afuera, el objetivo principal de este trabajo es señalar las repercusiones de la apertura en el sector agroalimentario de ALC.

Para lograr lo anterior, el documento se ha organizado en seis capítulos. Luego de una introducción al tema (capítulo 1), en el segundo capítulo se examina el entorno político-económico que caracteriza a los mercados agroalimentarios de ALC, los cuales están experimentando un golpe de timón en la dirección de su estrategia de desarrollo, como respuesta al agotamiento de un modelo que derivó, primero hacia una crisis generalizada, posteriormente a la aplicación de políticas de estabilización para contrarrestar sus efectos y finalmente, hacia programas de ajuste de sus estructuras económicas.

En el tercer capítulo se realiza una caracterización de la apertura, examinándose las diferentes modalidades que presenta el proceso y sus rasgos más relevantes. Se pone un énfasis particular en la reciente revitalización de los procesos de integración en ALC, como modalidad de la denominada "apertura preferencial o por bloque", así como las características sobresalientes de la Europa del 92 y de las iniciativas emprendidas por los Estados Unidos para constituir zonas de libre comercio en el continente americano.

Las implicaciones del proceso de apertura sobre los complejos agroalimentarios de ALC, en cuanto a la estabilidad macroeconómica, la balanza de pagos, perspectivas del comercio exterior, donde se destacan las principales tendencias, el papel de las transnacionales alimentarias y el comportamiento de los precios de los productos agropecuarios, son el objeto de examen del cuarto capítulo. En cuanto a las repercusiones para el comercio exterior de productos agropecuarios de ALC, se analizan dos perspectivas alternativas, la primera que plantea una visión liberalizadora del comercio y la segunda, desde una óptica según la cual los países "administran" su comercio. Asimismo, se consideran implicaciones a la apertura sobre la producción y empleo, la distribución de ingresos, el desarrollo rural, la producción campesina y la seguridad alimentaria.

En el quinto capítulo, se analizan los desafíos que enfrentan los países de ALC para participar abiertamente en el comercio internacional, logrando los mayores beneficios a un

menor costo social. Se parte de la nueva concepción de la agricultura como sector ampliado, que comprende al complejo agroindustrial. La clave del éxito para lograr una participación eficiente de la agricultura en el proceso, radica en la forma en cómo puedan ejecutarse acciones estratégicas integradas, que consideren tanto la oferta como la demanda. Por el lado de la oferta, los principales desafíos que se contemplan son: el incremento de las relaciones intra e intersectoriales de la agricultura como sector ampliado, la modernización sectorial, la estrategia tecnológica que se debe aplicar, el desarrollo de una capacidad empresarial para que el agro opere en mercados más abiertos, la consideración y adaptación de la oferta a los cambios en el mercado, la movilización del capital y la inversión estratégica del Estado para "viabilizar" el modelo y, por último, el desarrollo de una organización grupal y toma de conciencia para afrontar retos tales como el de la calidad y la sanidad alimentaria. Por el lado de la demanda, se hacen observaciones acerca de la política comercial de ALC frente a las nuevas condiciones del entorno internacional y la apertura. Asimismo, se analizan la importancia del desarrollo de los servicios para la comercialización y de la información de mercados.

Por último, en el sexto capítulo se plantean las principales conclusiones derivadas del análisis realizado a lo largo de los capítulos anteriores y las posibles áreas de acción que se deben considerar para el desempeño del complejo agroalimentario, dentro de las nuevas condiciones del contexto internacional y en el marco de una estrategia de desarrollo orientada hacia el mercado mundial.

# 2

## EL ENTORNO POLITICO ECONOMICO DE LOS MERCADOS

El contexto actual que enfrentan los países de los distintos continentes se caracteriza, entre otros factores, por los cambios trascendentales que vienen ocurriendo a nivel mundial en el campo económico y político. Entre estos figuran: el proceso de democratización y apertura que tiene lugar en los países de Europa del Este; la tendencia hacia la conformación de bloques económicos en sustitución de los bloques ideológicos; la "dinamización" de los procesos de integración en América Latina; los efectos de la intensificación de la apertura económica a nivel mundial; y las consecuencias de la guerra en el Medio Oriente como un nuevo escenario.

Todos estos cambios traen implicaciones de fondo para los equilibrios globales existentes, para los intercambios comerciales y financieros y para la organización y desempeño de los sectores de la economía doméstica. Teniendo en cuenta estos aspectos, es imprescindible desarrollar esfuerzos de análisis y reflexión para entender los posibles efectos y desafíos que pueden resultar de dichos cambios (la inestabilidad generada y el proceso de tránsito hacia una nueva situación de equilibrio) y así buscar soluciones adecuadas para las situaciones emergentes.

Una contribución importante para el esfuerzo requerido puede ser encontrada, entre otros, en el documento de trabajo "Cambios económicos y políticos a nivel mundial: Impactos en el contexto agroalimentario", elaborado por el IICA para la X Conferencia Interamericana de Ministros de Agricultura. Sin embargo, dado el gran número y la complejidad de los asuntos que serán analizados, es necesario que sean desarrollados esfuerzos complementarios. Bajo esta óptica, en las secciones siguientes la atención se pondrá en la caracterización y repercusiones del actual proceso de apertura económica para el sector agroalimentario en la región.

El desarrollo de este esfuerzo se justifica, entre otras razones, por el hecho de que el proceso de apertura económica afecta las transacciones internacionales de los productos, servicios y capital. Por lo tanto, es necesario comprender dicho proceso para así valorar sus implicaciones y desafíos en el campo del comercio de productos, insumos y tecnologías agropecuarias, de las inversiones en la agricultura y la agroindustria y la provisión de servicios para dicho sector.

Sin embargo, hay cuatro aspectos que deben considerarse para marcar un punto de referencia contextual con respecto al cual analizar el proceso de apertura y sus potenciales efectos en los países de ALC: 1) Las condiciones de partida del sector agroalimentario

latinoamericano; 2) las tendencias mundiales en el mercado de alimentos; 3) las características sobresalientes del comercio agrícola exterior de ALC; y 4) las características particulares de los países de la región.

## Condiciones de partida para la apertura

El proceso de apertura en ALC no se está produciendo como una evolución lógica del proceso de crecimiento de los países de la región, ajustándose las estructuras económicas y productivas nacionales, a estadios nuevos y superiores de desarrollo al estilo schumpeteriano (Shumpter 1934; Rosenstein-Rodan 1943; Nurske 1953; Hirschman 1958; Streeten 1959) o como una respuesta de la estructura productiva a la evolución de la demanda, superando los segmentos iniciales de acuerdo con el comportamiento descrito en la Ley de Engel. Por el contrario, se le plantea como la salida alternativa a una crisis profunda y generalizada, que para el *main stream* del pensamiento económico en boga, obedece a un claro agotamiento del modelo de industrialización sustitutiva de importaciones (ISI) y a los efectos negativos de las políticas económicas inherentes; así como la convicción de que el crecimiento económico sólo puede retomarse con éxito, mediante una plena inserción de las economías nacionales en los mercados mundiales.

Para analizar las posibles implicaciones de un proceso de apertura en la región latinoamericana y en particular sobre su sector agroalimentario, es necesario establecer un recuento de cuáles son las condiciones básicas sobre las cuales se establece el punto de partida para el análisis de este golpe de timón en la política económica. Sin embargo, no es del caso realizar aquí un amplio diagnóstico sobre las características y resultados de una década de crisis de deuda y programas de ajuste estructural en la región, lo cual, por otro lado, ya ha sido un tema intensamente estudiado (IICA 1987; Fallas y Rivera 1988; French-Davis 1989; Taylor 1987 y numerosas evaluaciones promovidas por la CEPAL y el Banco Mundial), sino sólo resumir los efectos principales de la crisis y el ajuste sobre el sector agroalimentario en particular y sobre el contexto macroeconómico en general.

Las características más relevantes al cabo de una década de ajuste que se tendrán como marco de referencia para el análisis y que son condicionantes para la apertura son:

- . La década de los ochenta significó un empobrecimiento regional (la década pérdida).
- . La producción del sector agropecuario regional actuó de manera compensatoria, al soportar mejor la crisis y el ajuste macroeconómico.
- . La región se tornó de importadora en exportadora neta de capital.
- . La inversión neta se contrajo significativamente, afectando la tasa de utilización de los recursos productivos, de la mano de obra y de los bienes de capital.
- . El ajuste recayó con mayor peso en los grupos más débiles de la población regional (ajuste sin equidad).

- . El financierismo ha predominado en el interés de las políticas económicas.
- . La producción de alimentos se ha visto desalentada en gran medida por las políticas económicas que privilegian los cultivos de exportación y afectada por importaciones crecientes desde los países desarrollados.
- . Los mercados de los países desarrollados para productos de ALC siguen teniendo problemas de acceso, de estabilidad y depresión en los precios y de evolución negativa en los términos de intercambio.
- . Los mercados intrarregionales y los procesos de integración se contrajeron violentamente.
- . La escasez de divisas fomentó la proliferación de medidas de salvaguarda a las balanzas de pagos, especialmente de restricciones a las importaciones.

Es necesario estar claro en que algunas de estas condiciones pueden prevalecer, por lo menos durante el período de transición hacia una economía mundial que funcione con menos barreras al comercio. En todo caso, se trata de un proceso hacia un nuevo orden y no de un cambio súbito.

## **Tendencias mundiales en el mercado de alimentos**

Resulta fundamental, a efecto de determinar las posibilidades de éxito de los países de ALC dentro del proceso de apertura de sus economías, explorar cuáles han sido las principales tendencias del comercio internacional de mercancías y qué se esperaría para la presente década.

Hay que señalar que la mayoría de los países de la región dependen de unos pocos productos primarios de exportación para obtener ingresos de divisas (aproximadamente el 70 % del ingreso regional de divisas) y generar empleos, particularmente en las zonas rurales.

Durante la década de los ochenta, se produjo una caída en los precios e ingresos derivados de la exportación de productos primarios del tercer mundo en general y de ALC en particular. En efecto, según un informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) (Werthein 1989), durante los años ochenta, los precios de los productos de exportación del tercer mundo, excluido el petróleo, cayeron en promedio en más de un 30 % en términos reales y en algunos casos, se deprimieron a los niveles más bajos desde la Gran Depresión.

Para la década que recién se inicia, se vaticina que el mercado mundial de mercancías permanecerá, en términos generales, deprimido<sup>1</sup>. En particular, se prevé para los años futuros un mercado internacional de productos agrícolas **no transformados**, caracterizado por un exceso de oferta y una demanda estable. Los precios de los productos tropicales (café, té y cacao), por ejemplo, declinarán aún más en términos reales, lo mismo que los aceites vegetales y semillas oleaginosas. Al mismo tiempo, la oferta de productos agrícolas continuará incrementándose rápidamente, entre otras cosas, por el empleo creciente de tecnologías de alta productividad y cultivos de alto rendimiento y por las políticas de soporte para algunos productos agrícolas en los países desarrollados (es el caso del azúcar, carne, oleaginosas y cereales). Ello presionará aún más la caída de los precios.

La tendencia de la CEE a la autosuficiencia, las políticas de autonomía y seguridad en materia de alimentos de algunos países en desarrollo y las posibilidades de que la Unión Soviética modernice su aparato productivo agrícola, hacen prever menores posibilidades aún del crecimiento de la demanda internacional de los productos alimenticios tradicionales (trigo, maíz, soya, etc.) por alimentos. A corto plazo, los países del este europeo, que recién se incorporan a la economía de mercado, serán potenciales demandantes, en tanto sus bajas productividades y rezago tecnológico en la agricultura, con respecto a otros países de occidente, no pueda ser superado sino a mediano plazo.

Lo anterior, puede generar situaciones difíciles en el campo financiero para muchos países de ALC, que ahora hacen ingentes esfuerzos por incentivar sus exportaciones con la meta de obtener las divisas necesarias y poder cumplir al mismo tiempo con sus obligaciones en el exterior.

Asimismo, se espera que en la década de los noventa continúe creciendo el número de productos sustitutos de los tradicionales de exportación de origen agrícola (también de los extractivos), especialmente por la aplicación creciente de la biotecnología, la ingeniería genética y la creación de nuevos materiales. Por ejemplo, continuará el uso ascendente en manufacturas de los edulcorantes y del jarabe de maíz, rico en fructuosa, como sustitutos del azúcar, los sabores artificiales reemplazantes del cacao, etc.

Sin embargo, para algunos países de ALC, la especialización en la producción de productos frescos para exportación (frutas, hortalizas, etc.) les obligará a efectuar importaciones superiores de cereales. Ello favorece un mayor comercio intrarregional que el actual, al ver los países cerealeros de la región incrementadas sus demandas y los productores de productos frescos naturales acrecentada su capacidad para importar.

También, una luz de esperanza se plantea con respecto a la conservación del medio ambiente y de la salud, que abogan por el consumo mayor de alimentos "naturales", ya que estos son compatibles con el equilibrio del medio ambiente y ello ayudaría a incrementar su demanda. También existen indicios de un aumento en la demanda por productos frescos de calidad.

---

1 Esto no contempla ni los posibles efectos adversos de una crisis petrolera derivada del problema del Golfo Pérsico, que podría restringir la oferta y elevar los costos, ni el eventual fracaso de la Ronda de Negociaciones del GATT en Uruguay y su extensión a Ginebra.

Al mismo tiempo, las barreras al comercio de productos agroalimentarios en los mercados de países desarrollados (tarifarias y no tarifarias), que afectan las posibilidades de acceso a los productos de origen en ALC, se espera tiendan a reducirse, bien vía acuerdos bilaterales o rescatando los acuerdos de foros multilaterales (GATT), como resultado de la presión derivada de la corriente liberalizadora imperante en la economía mundial.

Por último, un cambio importante en la estructura del comercio mundial de alimentos que es necesario señalar, lo constituye la pérdida de importancia relativa de los Estados Unidos, especialmente en el caso de los granos, debido a la aparición de nuevos países en el mercado (Argentina y Brasil en el caso de la soya) y en otros casos atribuible a las políticas proteccionistas de la CEE y Japón.

## **Características sobresalientes del comercio agroalimentario regional**

Para determinar las implicaciones de la apertura económica de ALC, conviene destacar cuáles son las principales características de su comercio exterior actual y cómo, el mismo, evolucionó durante la década de crisis y ajuste.

En primer término, debe señalarse como característica sobresaliente que, a diferencia de lo que sucede con las balanzas comerciales regionales, **la balanza comercial agrícola de ALC ha sido superavitaria permanente y con saldos crecientes durante las dos últimas décadas, a pesar de la caída en los precios, significando que el sector agrícola es un elemento determinante en los equilibrios de las balanzas de pagos.**

No obstante lo anterior, como ya se mencionó, **los precios y los términos de intercambio han mostrado una tendencia generalizada al deterioro para la mayoría de los principales productos de exportación de origen primario (particularmente carne, azúcar y algodón).**

Asimismo, se manifiesta una **alta concentración de las exportaciones sectoriales en torno a unos pocos productos (más del 75% en 14 productos y sus derivados)**. Si se excluyen los productos pesqueros y forestales, la concentración se limita a sólo 10 productos con más del 60% de las exportaciones sectoriales (café, azúcar, semillas, oleaginosas, aceites vegetales, carne, algodón, trigo, banano, maíz y tabaco). Por el lado de las importaciones, se aprecia también una **alta concentración (70%)**, precisamente en aquellos productos que se ven más afectados por la sobreoferta y la competencia desleal (cereales, oleaginosas, lácteos y carne).

Geográficamente también se aprecia una **alta concentración, tanto de las exportaciones como de las importaciones agrícolas**. Cinco países (Argentina, Brasil, Colombia, Cuba y México), representan más del 70% de las exportaciones totales de ALC y de los 22 países restantes, sólo cinco concentran un 15% adicional (Costa Rica, Chile, Ecuador, Guatemala y Honduras). Por su parte, cuatro países (Brasil, Cuba, México y Venezuela), en 1986 abarcaron el 55% del total regional de productos agrícolas importados.

Como destino geográfico, **los Estados Unidos constituyen el principal mercado, desplazando a la CEE, absorbiendo más de un tercio de las exportaciones de ALC y Japón**



en cambio, tiene una escasa participación ya que absorbe menos del 5% de las exportaciones de ALC. Por otra parte, más de la mitad de las importaciones regionales de alimentos y casi dos tercios de las de aceite se originan en los Estados Unidos.

La evolución mostrada por el comercio exterior agrícola de ALC se manifiesta en cuatro situaciones, que reflejan en cierta medida los efectos de las distintas políticas agrícolas y comerciales adoptadas a nivel nacional durante la década de crisis y ajuste: hay países **tradicionalmente exportadores netos de productos agrícolas** y que constituyen casi las tres cuartas partes de ALC (Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Guyana, Nicaragua, Paraguay, República Dominicana y Uruguay). También hay países que han sido **tradicionalmente importadores netos de alimentos** (Bolivia, Trinidad Tobago y Venezuela); países que han derivado **de exportadores netos a importadores netos** (Haití, Jamaica, México y Perú); y, por último, países que han transformado su condición de **importadores netos a exportadores netos** o con un balance equilibrado, como es el caso de Chile y Suriname.

## **Características particulares de los países de ALC**

Por último, para analizar las posibles implicaciones de la apertura económica de los países de ALC, es necesario hacer referencia a aquellas características que los hacen diferentes y en virtud de las cuales pueden producirse resultados variados y al mismo tiempo, denotar la necesidad de un tratamiento específico y no necesariamente recetarles modelos apropiados a los países más desarrollados o que han tenido "éxito" en otros países del tercer mundo, pero bajo condiciones particulares.

Hay muchas características que son generalizables a nivel de los países menos desarrollados en relación con el funcionamiento de los países desarrollados, tales como las condiciones de pobreza y baja productividad, insuficiencia de generación de ahorro interno, bajo nivel de calificación de la mano de obra, dependencia de la producción primaria de exportación, etc., pero para efectos del proceso de apertura económica (y las políticas liberalizadoras del comercio exterior inherentes) que se está adoptando en ALC, es conveniente destacar cuatro de ellas:

- a. **Tamaño de los mercados domésticos.** Los mercados de la mayoría de los países de ALC son muy pequeños en relación con los de países desarrollados. Lo anterior es cierto aun en el caso de países de la región con poblaciones muy grandes pero pobres. Brasil, por ejemplo, con una población numerosa y grandes riquezas naturales, tiene un Producto Nacional Bruto (PNB) que sobrepasa levemente el 6.5% (1987) del de los Estados Unidos o de la CEE. Al interior de ALC, la diversidad del concierto de naciones presenta muchos países con poblaciones insuficientes como para aplicar políticas nacionales de desarrollo agroindustrial, que permitan escalas de planta de producción mínima eficiente (especialmente en aquellas producciones donde las economías de escala se consideran normalmente importantes) y el procesamiento de insumos agrícolas sólo puede hacerse con niveles altos de protección.

- b. **Poca diversificación de la canasta de exportación.** La mayor parte de los países de ALC exporta básicamente productos primarios, cuya tecnología se caracteriza porque raras veces presenta economías de escala en relación con los mercados importantes y son productos con escaso nivel de procesamiento interno. La mayor parte de los productos manufacturados proviene de los países más desarrollados. Si bien las anteriores afirmaciones son cada vez menos ciertas, ya que algunos países han realizado esfuerzos sustanciales por diversificar su canasta de exportaciones y también por sustituir importaciones de manufacturas, las políticas de apertura tienden a chocar por un lado contra las barreras proteccionistas de los países desarrollados y por otro, con la resistencia que implica a nivel nacional, el desmantelamiento de los esquemas de protección que permitieron en el pasado a los países más pequeños, incursionar en un proceso (ineficiente) de industrialización sustitutiva de importaciones. Las barreras proteccionistas de los países desarrollados tienen una estructura que se caracteriza por el escalonamiento arancelario, ya que tienden a ser mayores cuanto mayor sea el procesamiento del producto agrícola (p. ej. son más altas las barreras contra el café soluble en relación con el café, superiores para el licor de cacao que para el cacao y así sucesivamente, como se puede apreciar en el Cuadro 1).
- c. **La diferencia de recursos y el peso en el comercio mundial.** La estructura de las principales corrientes del comercio mundial indica la mayor importancia del denominado "comercio intraindustrial" entre los países más desarrollados y generalmente más abiertos (comercio Norte-Norte), donde el país con el cual se comercia tiene un patrón similar de recursos, tecnología, etc. y donde las economías de escala (ventajas no comparativas)<sup>2</sup> desempeñan un papel relevante.

En el comercio mundial de alimentos, la supremacía de los países industrializados tiende a sustentarse cada día más en las capacidades de estos países para sufragar los enormes costos de una fuerte intervención proteccionista al sector alimentario y no sólo en sus ventajas comparativas, de forma tal que los productos en los cuales tienen mayor presencia exportadora, son a su vez los más fuertemente subsidiados y con mayores índices de protección nominal como se puede apreciar en la Figura 1.

Para ALC, el intercambio con los países avanzados (comercio Norte-Sur) significa una relación con economías muy diferentes en términos de recursos y donde el el flujo del Sur hacia el Norte, está casi exclusivamente determinado por las ventajas comparativas. Por último, el comercio entre países de menor desarrollo relativo que pueden tener un patrón similar de recursos, tecnología, etc. (comercio Sur-Sur), presenta ofertas de exportación homogéneas y basadas en productos primarios, lo cual incide en un volumen reducido, errático y a veces inexistente de intercambio comercial.

---

2 Dicho concepto establece que gran parte del comercio internacional no se debe a las diferencias básicas de los países (las que determinan ventajas comparativas), sino a una especialización arbitraria para la utilización de economías de escala.

**Cuadro 1. Escalonamiento de barreras arancelarias y no arancelarias en los países industriales.**

Productos y etapas de producción	Tasas arancelarias medias (porcentajes)	% de importaciones sujetas de barreras no arancelarias
<b>Pescado</b>		
-Fase 1: fresco	3.5	35
-Fase 2: preparado	5.5	31
<b>Hortalizas</b>		
-Fase 1: frescas o desecadas	8.5	39
-Fase 2: preparadas	12.4	48
<b>Frutas</b>		
-Fase 1: frescas	4.8	20
-Fase 2: preparadas	14.4	54
<b>Café</b>		
-Fase 1: verde, tostado	6.8	11
-Fase 2: elaborado	9.4	17
<b>Cacao</b>		
-Fase 1: granos	2.6	0
-Fase 2: elaborado	4.3	0
-Fase 3: chocolate	11.8	14
<b>Aceite</b>		
-Fase 1: semillas	2.7	33
-Fase 2: aceites vegetales finos	8.1	56
<b>Tabaco</b>		
-Fase 1: sin manufactura	55.8	11
-Fase 2: manufacturado	81.8	22
<b>Caucho</b>		
-Fase 1: natural	2.3	0
-Fase 2: elaborado	2.9	6
-Fase 3: artic. de caucho	6.7	14
<b>Cuero</b>		
-Fase 1: pieles en bruto	0.0	0
-Fase 2: elaborado	4.2	13
-Fase 3: artic. de cuero y calzado	9.6	26

Fuente: Banco Mundial (1986).

- d. **La industrialización sustitutiva de importaciones.** Los países de ALC intentaron durante las pasadas décadas, promover su desarrollo económico mediante una estrategia sustitutiva de importaciones (crecimiento hacia adentro), que aunque ahora se encuentra devaluada como tal, no significa que se haya abandonado totalmente y su legado en la estructura económica de los países es aún evidente y actúa generalmente como elemento de oposición a las políticas de apertura. Lo anterior no sólo ocurre en el plano mental, sino como un elemento de presión determinante a la hora de la formulación y ejecución de políticas comerciales. Ello ha dado origen a propuestas tendientes a atenuar en el tiempo los efectos y velocidad del proceso de apertura, con planteamientos tales como "gradualidad" y "selectividad" y con

consideraciones que apelan al "interés y la seguridad nacional" o efectos sociales (desempleo).

No hay que olvidar que gracias al proteccionismo característico de la estrategia ISI, se desarrolló un segmento significativo de la industria regional, pero su impacto sobre la agricultura se refleja en altos tributos y transferencia de recursos originados en ésta que son destinados a la industria y al sector público. Al mismo tiempo, posibilitó la formación de estructuras monopólicas y oligopólicas en la producción y comercialización de bienes de capital, implementos, equipos e insumos para la agricultura y la agroindustria, cuya operación ineficiente grava la capitalización, mecanización y transferencia de tecnología para la agricultura y le resta competitividad a los cultivos.

Porcentajes

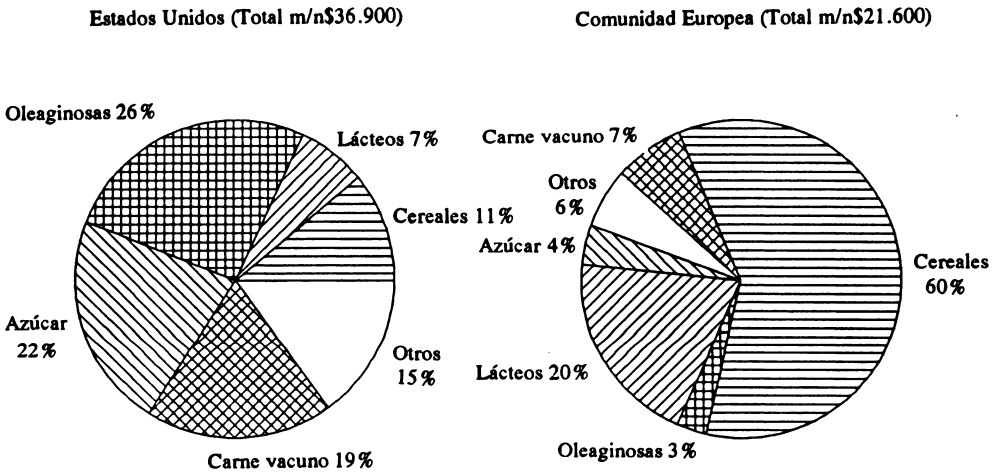


Fig. 1. Subsidios para la Agricultura en los EUA y la CEE

Fuente: Elaboración propia con base en boletines de la CEE y del Departamento de Agricultura de EUA.

Como conclusión de los elementos anteriormente establecidos, se puede afirmar que la apertura económica es un proceso que se marca la tónica de los tiempos actuales, dado el convencimiento casi generalizado de que el comercio es un vehículo necesario y conveniente para que los países de ALC reencuentren su sendero de crecimiento. No obstante lo anterior, la forma de abordar la apertura es un capítulo que está pleno de cuestionamientos, en virtud de las condiciones particulares de partida que presentan los países de la región; al turbulento escenario de las relaciones internacionales y las imperfecciones a la competencia que caracterizan los mercados agroalimentarios en los inicios de la década.

## CARACTERIZACION DEL PROCESO DE APERTURA

La apertura económica, entendida como la liberalización de los mercados domésticos a los productos, servicios y capital extranjero, o como una estrategia de crecimiento hacia afuera que supone una mayor integración comercial con el resto del mundo, aceptando un mayor grado de participación al mercado en materia de asignación de recursos, es un tema relativamente antiguo, que ha sido objeto de polémicas en el medio académico y político internacional. Sin embargo, a pesar de que parte de las controversias no han sido resueltas, lo que se observa en la actualidad es un crecimiento significativo en el proceso de apertura a nivel mundial. Dicho proceso, a su vez, está asociado con otro de naturaleza más política y que se refiere a una redefinición del papel del Estado en la sociedad, que impulsa medidas tendientes a reducir su intervención en la economía, al tiempo que promueve una mayor participación de la iniciativa privada, aun en áreas de servicios públicos ubicadas tradicionalmente bajo el ámbito estatal.

Varios factores parecen estar contribuyendo para este fenómeno. Por ejemplo, la crisis económica y financiera que marcó la década pasada, trajo a la luz que parte de los problemas observados resultaban, en gran medida, de la aplicación de políticas económicas inadecuadas. Entre estas figuraban el manejo impropio de la tasa de cambio, la imposición de altas barreras arancelarias y no arancelarias al comercio de productos e insumos, regulaciones que desincentivan la inversión extranjera, y medidas de precios con sesgo antiexportación. Como resultado de los diagnósticos realizados, varios países, de forma voluntaria o inducidos por organismos financieros internacionales, emprendieron y en algunos casos siguen emprendiendo programas de reformas económicas que incluyen medidas dirigidas a aumentar la apertura de determinados sectores.

Otro factor que está impulsando el proceso de apertura en algunas economías, es la tendencia actual de conformar bloques regionales que buscan la complementariedad económica entre países. Como demuestra el proceso de unificación del mercado interno de la Comunidad Europea, el acuerdo de libre comercio Estados Unidos-Canadá, el tratado MERCOSUR de integración, cooperación y desarrollo entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay (y algunas otras iniciativas recientes, varios países están liberalizando el intercambio de productos, servicios y capital en relación con naciones específicas y manteniendo barreras proteccionistas a las demás. Dentro de estas últimas cabe destacar las negociaciones México-Estados Unidos para establecer una zona de libre comercio; la propuesta del Presidente Bush (Iniciativa de las Américas) que ha generado ya la suscripción de varios acuerdos marco entre los Estados Unidos y algunos países de ALC, como paso previo para negociaciones posteriores de libre comercio; el inicio de negociaciones entre México y los países centroamericanos para un

establecimiento gradual de una integración subregional y por último, los calendarios aprobados en el marco del Pacto Andino para el establecimiento de una zona de libre comercio.

Como resultado de estas iniciativas, el grado de apertura económica se está ampliando en términos mundiales y es coincidente con el denominado proceso de "globalización de la economía mundial", que denota la creciente interdependencia de las economías, favorecido por el desarrollo de la informática, las comunicaciones, la internacionalización del capital y de los mercados financieros, los servicios, etc.

Un tercer factor que está favoreciendo la acentuación de la apertura económica es la realización de una ronda de negociaciones comerciales multilaterales bajo el auspicio del GATT. La celebración de esta actividad ha llevado a un gran número de países desarrollados y en vías de desarrollo a analizar y discutir una serie de cuestiones relativas a una mayor liberalización comercial en diversas áreas y entre ellas, la del comercio de productos agropecuarios. Las perspectivas de que los esfuerzos realizados a lo largo de este proceso de negociaciones produzcan resultados de gran significación parecen ser relativamente reducidas en el presente. Sin embargo, es innegable que el ambiente de reflexión y discusión generado por este proceso ha fortalecido la tendencia hacia una mayor apertura económica.

Tomando como base lo indicado en los párrafos anteriores, se podría caracterizar el proceso reciente de apertura como un fenómeno constituido por la coexistencia de tres subprocesos de apertura: la apertura unilateral, la apertura preferencial y la apertura multilateral. El primero de estos subprocesos coincide, en gran medida, con los esfuerzos que vienen desarrollando varios países para corregir desequilibrios económicos fundamentales mediante la aplicación de programas de ajuste macroeconómico y sectorial. Como demuestran las iniciativas realizadas, la apertura unilateral tiene un alcance universal o global dado que la misma no es limitada a un país o grupo de países.

Por otro lado, la apertura preferencial o por bloque es representada aquí por las experiencias desarrolladas recientemente por determinados países, en el sentido de abrir entre ellos segmentos específicos de sus economías. En contraste con la apertura unilateral, este último subproceso tiene un alcance restringido, pues limita la liberalización de los mercados domésticos a ciertos países, usualmente bajo un marco de reciprocidad convenida<sup>3</sup>.

Finalmente, el subproceso de apertura multilateral es entendido como aquél que tiene lugar bajo las reglas del GATT. Teniendo en cuenta que actualmente 107 naciones son signatarias de este acuerdo internacional, resulta evidente que en comparación con los demás subprocesos, la apertura multilateral tiene un alcance intermedio en términos del número de países beneficiados.

Con el propósito de proveer una visión relativamente detallada del proceso actual de apertura económica se presentan a continuación los principales elementos de los tres subprocesos que la conforman.

---

3 Existe una variante de este subproceso y es la apertura preferencial sin reciprocidad, otorgada por los Estados Unidos a algunos países de la región, bajo la Iniciativa de la Cuenca del Caribe, cuya modalidad se está proponiendo recientemente a países andinos.

## Apertura unilateral o universal

La crisis de la deuda externa trajo consigo una serie de desafíos tanto para las autoridades públicas, los economistas como para varias naciones. Entre estos retos figura la puesta en jaque del modelo de desarrollo económico seguido por un gran número de países de ALC. Frente a esta situación, varios gobiernos de la región pasaron a adoptar una estrategia alternativa de desarrollo con vistas a corregir los desequilibrios externos e internos y para buscar una mayor inserción del país en la economía internacional.

En términos resumidos, esta nueva estrategia se caracteriza, entre otros factores, por una orientación hacia el exterior y por una mayor utilización del sistema de precios y de las fuerzas competitivas de los mercados domésticos e internacionales como mecanismos para la asignación eficiente de los recursos. Asimismo, uno de los elementos sobresalientes de esta estrategia es el supuesto de que la expansión de las exportaciones es la clave para el crecimiento de la producción, ampliación del nivel de empleo y mayor generación de divisas para el cumplimiento de las obligaciones de la deuda externa. Sin embargo, hay autores que opinan que no siempre existe causalidad proclamada de que a mayores exportaciones mayor crecimiento (Taylor 1988; MacCarthy *et al.* 1989).

Teniendo como base este nuevo marco para el desarrollo económico, que coincide en gran medida con el pensamiento defendido por el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial, varios países de Latinoamérica y del Caribe vienen reduciendo los sesgos antiexportadores y abriendo los mercados domésticos a la competencia extranjera mediante la reformulación de sus políticas económicas. Debido a la importancia de la agricultura en la economía nacional de tales países, las iniciativas de reorientación de la estrategia de desarrollo han puesto especial énfasis en este sector. Cabe señalar, sin embargo, que el proceso de liberalización en cuestión no ha sido limitado al sector agropecuario.

Los agricultores, para poder competir en mercados más amplios, requieren que los insumos industriales por ellos demandados les sean suministrados oportunamente a precios, cantidades y calidades competitivas. Por otra parte, el sector industrial no podría competir en mercados más abiertos si las materias primas de origen agropecuario no fueran también suplidas en iguales términos. Algo similar sucede con los demás sectores. Por lo tanto, conociendo la importancia de las relaciones intersectoriales, el proceso de apertura ha abarcado otros sectores además de la agricultura primaria.

Como evidencia de lo anterior, se podrían mencionar inicialmente, los esfuerzos recientes que han realizado ciertos países de la región por liberalizar el comercio exterior de productos agrícolas y de insumos de origen industrial utilizados en la producción agropecuaria, la reducción de subsidios internos y liberalización de la fijación de precios de sustentación y precios controlados. Específicamente, como se muestra en el Cuadro 2, entre las condicionalidades de las operaciones de préstamo de ajuste sectorial firmadas entre el Banco Mundial y los gobiernos de Argentina, Colombia, Ecuador y México, figuraba la aplicación de medidas dirigidas a la liberalización del comercio exterior de determinados productos e insumos agrícolas.

El Cuadro 2 revela también que todos los países considerados ya venían realizando reformas liberalizantes en el área de comercio exterior de productos e insumos agrícolas antes de suscribir los acuerdos de préstamo sectorial con el Banco Mundial. Entre otras cosas, este hecho sugiere que la aplicación de las condicionalidades previstas en aquellos programas de ajuste dieron continuidad a un esfuerzo iniciado anteriormente.

**Cuadro 2. Condicionalidades incluidas en las operaciones de préstamos de ajuste sectorial agropecuario del Banco Mundial durante el período 1980-1988.**

País	Año de aprobación del préstamo	Condicionalidad incluida en el préstamo sectorial		Reformas anteriores a la operación de préstamo	
		Liberalización comercio exterior productos	Liberalización comercio exterior insumos	Liberalización comercio exterior productos	Liberalización comercio exterior insumos
Argentina	1986	X	X		X
Colombia	1986	X	X	X	X
Ecuador	1985	X	X	X	
México	1988	X		X	X

Fuente: Knudsen y Nash 1989.

Otro sector en el cual se han registrado progresos importantes con respecto a una mayor exposición a la competencia extranjera, es el financiero. En este caso, se observa que países como Costa Rica y Uruguay han introducido sistemas de depósito y mecanismos de inversión en divisas para desalentar la fuga de capitales, para repatriación de capitales salidos a raíz de la crisis y, al mismo tiempo, atraer una mayor afluencia de remesas de los trabajadores emigrantes. Asimismo, el intercambio comercial de servicios financieros se ha incrementado significativamente en ALC mediante el otorgamiento más acentuado de licencias a bancos y demás instituciones extranjeras para operar en territorio nacional.

Por último, pero no por ello de menor importancia, se destaca que varios países de la región han reducido las restricciones a los flujos de capital. De forma más específica, conforme señala el Banco Mundial en el Informe sobre el Desarrollo Mundial de 1989, las corrientes de capital tienen en la actualidad, un carácter más libre en varios países de América Latina, entre ellos Argentina, Chile, México y Uruguay. Sin embargo, hay que recordar que durante la década de los ochenta, América Latina se convirtió en un exportador neto de capital con las consiguientes restricciones al proceso de inversión y al ritmo de crecimiento de las economías<sup>4</sup>.

Otro aspecto de interés con respecto a la apertura universal, es que la instrumentación de este subproceso ha comprendido cambios, tanto en el área de la política comercial como en

4 Entre 1983 y 1987, según datos de la CEPAL, América Latina transfirió recursos al exterior del orden de US\$25 000 a US\$35 000 millones por año (Tomassini 1988).



varias otras. Por ejemplo, transformaciones complementarias importantes también se han realizado en las áreas de política cambiaria, financiera, de precios y de reforma institucional.

En lo referente a la política comercial, parte de las medidas han sido dirigidas a la eliminación o reducción de impuestos a la exportación de productos agropecuarios específicos y a la importación de determinados insumos requeridos por el sector (Cuadro 2). Además de lo anterior, países como Ecuador y México han reducido también los aranceles a la importación de algunos productos agropecuarios.

En el caso de Centroamérica, la reducción de impuestos a la importación se ha efectuado en el marco de una reforma al arancel externo común, como parte de las condiciones de los préstamos de ajuste estructural del Banco Mundial, con la cual se estableció un techo máximo arancelario del 40% para bienes y un piso mínimo del 5% para insumos y se estableció un calendario de desgravaciones que deberá cumplirse a finales de 1992. No obstante lo anterior, las presiones de los organismos multilaterales de financiamiento y el propio convencimiento de algunos sectores al interior de la subregión, van encaminadas a reducir aún más el techo arancelario y se propone establecerlo en el 20%, en un plazo de dos años.

Una segunda área de acción con respecto a la política comercial ha sido la reforma de procedimientos administrativos y la reducción de restricciones no arancelarias al comercio. Entre las iniciativas asociadas a estos puntos se puede mencionar la eliminación de requerimientos de consulta previa para la importación de una gran cantidad de bienes en Argentina y la reducción de cuotas y otras restricciones cuantitativas a las exportaciones de productos agrícolas en Jamaica.

Con respecto a la gestión de la política cambiaria, esfuerzos importantes vienen siendo realizados por diversos países de la región, para reducir las distorsiones asociadas al manejo del tipo de cambio. Una muestra de estos esfuerzos es la eliminación de regímenes de cambio múltiple en países como Perú y Venezuela, a partir de agosto de 1990 la adopción de tipos de cambio libre (en Brasil y México) y en general procesos de devaluaciones sustanciales del tipo de cambio real con vistas a eliminar o disminuir la sobrevaluación cambiaria.

Los datos del Cuadro 3 revelan el comportamiento del tipo de cambio real en algunos países latinoamericanos durante el período 1980-1988. Como se puede observar, en los últimos años de la década pasada, la mayoría de los países latinoamericanos identificados (no así los caribeños insulares, a excepción de República Dominicana y Jamaica), adoptaron una nueva orientación con respecto a la política cambiaria, procediendo a grandes ajustes de los tipos de cambio real, importante para el subproceso de apertura universal.

Si observamos la última columna que muestra la razón de crecimiento entre los años extremos del período, se puede concluir que una elevada proporción de los productos agropecuarios comerciables en el exterior, han visto compensado por la "protección cambiaria" recibida por los productores locales, el deterioro de precios internacionales, lo cual se agrega a las bajas experimentadas en los salarios reales que han incrementado la realidad de más producciones. La caída en los salarios reales, al reducir la demanda interna por productos comerciables en el exterior, han producido mayores excedentes exportables y menores importaciones.

**Cuadro 3. Tasas de cambio real<sup>1</sup> en algunos países de ALC, 1980-1988.**

País	1980	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1988/80
Argentina	0.19	0.58	0.55	0.50	0.60	0.51	0.52	0.49	2.57
Barbados	2.23	2.06	2.03	2.02	2.01	2.02	2.03	2.01	0.90
Bolivia	0.34	0.35	0.35	0.36	0.44	0.52	0.50	0.52	1.52
Brasil	0.00	0.00	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	0.00	0.00
Chile	78.35	91.02	114.33	124.51	161.08	164.70	161.98	163.96	2.09
Colombia	99.19	99.16	105.15	120.76	142.31	166.60	174.90	175.10	1.76
Costa Rica	29.21	57.31	48.99	49.47	50.45	51.04	50.76	52.77	1.80
Dominica	2.66	2.63	2.61	2.66	2.70	2.67	2.63	2.69	1.01
Ecuador	64.58	67.13	68.58	77.28	69.56	101.74	113.05	131.50	2.03
El Salvador	3.80	3.47	3.16	2.95	2.50	3.75	3.21	2.79	0.73
Guatemala	1.10	1.15	1.14	1.15	1.00	1.40	1.72	1.69	1.53
Guyana	4.78	4.45	4.00	4.26	4.25	4.04	7.42	5.66	1.18
Haití	5.91	5.82	5.45	5.34	5.00	4.94	5.78	5.77	0.97
Honduras	2.14	2.10	2.00	2.00	2.00	1.95	1.98	1.97	0.92
Jamaica	2.94	2.86	2.87	4.78	5.56	4.85	4.72	4.54	1.54
México	188.27	266.51	290.29	255.64	256.87	334.91	337.31	270.19	1.43
Nicaragua	0.10	0.07	0.06	0.05	0.04	0.01	0.00	0.04	0.4
Panamá	0.90	0.95	0.98	1.00	1.02	1.05	1.09	1.21	N.D
Paraguay	200.64	193.10	175.70	243.02	306.67	262.47	362.16	306.82	1.79
Perú	7.46	7.31	8.35	8.82	10.97	7.99	5.38	5.58	0.74
Sta. Lucía	2.59	2.52	2.57	2.64	2.70	2.69	2.60	2.68	1.03
Suriname	1.37	1.37	1.35	1.36	1.28	1.10	0.74		N.D
Trinidad	3.30	3.02	2.71	2.49	2.45	3.41	3.19	3.29	0.99
Uruguay	44.35	49.78	85.52	93.33	101.43	87.85	83.02	84.43	1.90
Venezuela	5.56	5.11	4.97	7.55	7.50	7.39	10.72	8.61	1.54

<sup>1</sup> TCR = (TCN/IPC)\* IPC USA

Fuente: Elaboración propia con datos del Sistema de Información para el Análisis de Política Agraria (SIAPA) del IICA.

Para los países que no elevaron su tipo de cambio real (El Salvador, Honduras, Nicaragua, Perú y la mayoría de los insulares del Caribe), la política cambiaria ha penalizado a su sector agrícola, que además de la caída de los precios reales en el mercado internacional antes señalada, ha debido soportar una depreciación en los precios relativos de los productos transables. Sin embargo, según se aprecia en el Cuadro 3, para algunos países (Brasil, Jamaica y Uruguay) pareciera revertirse la tendencia de elevación del tipo de cambio real a partir de 1986.

En lo referente a las iniciativas en el campo de la política financiera, se destacan los esfuerzos de desregulación del sistema financiero que muchos países de ALC efectuaron y siguen realizando. Como parte de este esfuerzo, países como Argentina y Chile han reducido la escala de sus programas de crédito dirigido y han ajustado el nivel y la estructura de los tipos de interés, a fin de alinearlos con la inflación y otras fuerzas del mercado.

Por otro lado, en relación con el aspecto externo, algunos países (Brasil, por ejemplo) han permitido, con ciertas restricciones, el acceso de entidades extranjeras a los mercados

domésticos con el propósito de aumentar la competitividad y la eficiencia de las instituciones financieras nacionales. Además de esto, las experiencias recientes de desregulación financiera incluyen también la concesión de permiso a bancos nacionales para ofrecer préstamos y depósitos en dólares, como es el caso de Costa Rica<sup>5</sup>.

De forma complementaria al conjunto de transformaciones indicadas anteriormente, los gobiernos de muchos países de ALC vienen haciendo cambios significativos en el área de las políticas de precios agrícolas y efectuando reformas institucionales, principalmente en el campo de la intervención del Estado en el mercado de dichos productos. Con respecto a la política de precios, uno de los aspectos sobresalientes de los cambios recientes, es la tendencia a sustituir los mecanismos de fijación de precios de intervención por criterios que propician un mayor acercamiento de los precios domésticos a los internacionales. Entre estos criterios figura el mecanismo de banda de precios que viene siendo utilizado por un número creciente de países como Brasil, Chile y Honduras y en consideración en Colombia, Costa Rica y El Salvador, entre otros.

En lo referente a las reformas institucionales, gran parte de las iniciativas realizadas y de las que están en marcha, buscan disminuir la participación que han tenido en los mercados domésticos los organismos estatales de comercialización agropecuaria. Al respecto, se observa que, como parte de este proceso, países como Costa Rica, El Salvador, Honduras y México han reducido el número de productos beneficiados por las políticas de sustentación de precios y eliminado el monopolio estatal de importación de ciertos rubros.

En síntesis, conforme indican los párrafos anteriores, una serie de países de la región viene realizando cambios importantes en el área de la política comercial así como en varias otras. Algunas de estas transformaciones forman parte de un proceso de reforma más amplio. Sin embargo, a pesar de este aspecto se observa que, en conjunto, los cambios han favorecido la aceleración del proceso de apertura económica.

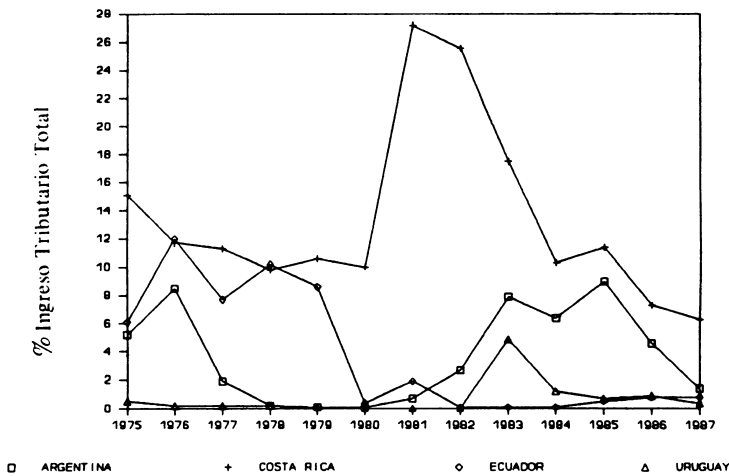
Un tercer aspecto de la apertura universal que merece ser señalado es que, paralelamente a la introducción de medidas orientadas a reducir la carga impositiva sobre el comercio exterior del complejo agropecuario-agroindustrial, algunos gobiernos están estableciendo instrumentos alternativos de recaudación fiscal, de manera que impida grandes cambios en los ingresos públicos y constituir un sistema de gravámenes más eficiente sobre el sector. En términos generales, los instrumentos que se han introducido aparejados a los cambios en la tributación al comercio externo, son los impuestos directos, tales como a la renta, al patrimonio y a la tierra.

Una ilustración de las transformaciones que vienen ocurriendo en la estructura tributaria en consecuencia de los cambios indicados arriba es dada por la Figura 2. Como se puede observar, durante el período pre-crisis (1975-1980), la recaudación tributaria proveniente de los impuestos a las exportaciones agropecuarias de cuatro países seleccionados (Argentina, Costa Rica, Ecuador y Uruguay) tuvieron un comportamiento relativamente estable, o con una

---

5 Recientemente, en Costa Rica se aprobó la negociación de divisas a futuro en la Bolsa de Valores y títulos cuyo valor facial es en dólares pero que se liquidan al vencimiento en moneda nacional.

tendencia hacia la baja. Sin embargo, con el agravamiento de la crisis, los gobiernos cambiaron sustancialmente su orientación con respecto al manejo de los instrumentos tributarios incidentes sobre el sector agropecuario, recurriendo intensamente a la tributación sobre las exportaciones agropecuarias como una de las medidas necesarias para enfrentar parte de las dificultades impuestas. Posteriormente, en coherencia con la adopción de las estrategias de promoción de exportaciones, las autoridades públicas se embarcaron en un proceso de reformulación de la política tributaria reduciendo la carga impositiva sobre las exportaciones agropecuarias. Además, cabe señalar que la tendencia observada para Costa Rica, durante el período 1980-1988, se acentuó en los últimos años como consecuencia de la sustitución del impuesto sobre las exportaciones de café por el establecimiento del impuesto a la renta de los cafetaleros.



**Fig. 2. Participación de recaudación tributaria al comercio exterior agropecuario en tributación total países seleccionados 1975-1987.**

Fuente: Trejos *et al.* (1990).

Para el caso de México, no incluido en la figura anterior, la tributación sobre la exportación de productos agropecuarios disminuyó del 8.7% entre 1977 a 1980, al 6.6% en el período 1981-1988.

En conclusión, cabría indicar que el proceso de implantación de la apertura universal tiene un costo de transición importante. Específicamente, conforme ha sido señalado, el establecimiento de este subproceso de apertura comprende la introducción de cambios en diversas áreas de política económica, lo que modifica los precios y la rentabilidad relativa y por lo tanto, estimula ciertos sectores y actividades a expensas de otros. El desplazamiento de recursos de los sectores perdedores a los más rentables no ocurre suavemente, así que el

cambio de una economía relativamente cerrada a una abierta, universalmente trae consigo un costo de transición considerable. Este costo plantea dos consideraciones delicadas que deben tomarse en cuenta: en primer lugar, determinar cómo se financiará la apertura y el costo de transición involucrado; en segunda instancia, cuáles políticas compensatorias deberán aplicarse para atenuar el costo de transición.

En términos generales, estos costos inciden mayormente sobre los sectores que no tienen ventaja comparativa en la producción y en las actividades y agentes económicos con menor capacidad de adaptación.

## **Apertura preferencial o por bloque**

América Latina y el Caribe tienen una larga trayectoria, con mayor o menor éxito, de acuerdos de apertura preferencial o por bloque, especialmente a través de los intentos de integración económica que estuvieron asociados con el impulso de la estrategia ISI. En efecto, hace casi tres décadas que bajo la égida del pensamiento cepalino y con apoyo financiero del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), se crearon la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), que posteriormente ha derivado en la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), el Pacto Andino bajo el Acuerdo de Cartagena, el Mercado Común Centroamericano (MCCA) y la Asociación de Libre Comercio del Caribe (CARIFTA), que luego derivara en la Comunidad del Caribe (CARICOM).

Esos acuerdos de integración obedecían a la necesidad de ampliar los mercados internos para hacer más viable el desarrollo de manufacturas con escalas de planta relativamente eficientes y abarcaron, en una u otra forma, a la gran mayoría de países de la región. Algunos pocos países como República Dominicana y Haití, así como algunas posiciones de ultramar de países europeos, se quedaron al margen de dichos procesos.

Los acuerdos de integración se realizaron para privilegiar el desarrollo de manufacturas y permitieron un notable desarrollo de infraestructura, generando una mayor vinculación de las economías involucradas, pero por lo común, se realizó a costa y dejando de lado al sector agropecuario, aunque sí posibilitando una mayor utilización de insumos primarios en los procesos transformativos.

De todos los esfuerzos de integración, fue el MCCA el que logró un mayor avance, pero el mismo perdió dinamismo y posteriormente sufrió un colapso debido a la crisis de la deuda y los conflictos político-militares que afectaron la subregión.

Como respuesta a la crisis y por la aplicación de programas de ajuste, durante casi toda la década de los ochenta disminuyó el interés regional por los procesos de integración, primero por una involución hacia el interior de la economía con las políticas de estabilización y posteriormente, se volcó la mirada hacia un cambio de estrategia de desarrollo que vinculará la economía nacional a los mercados internacionales. Es sólo hacia finales de la década de los ochenta y principios de los noventa, cuando parece retomarse el interés por la integración, pero con una nueva concepción, esta vez con el deseo de complementar esfuerzos para mejorar la posición competitiva frente a terceros mercados y por lo tanto, con políticas con un acento

menos proteccionista que en las etapas anteriores<sup>6</sup>. Esta acción se refuerza, por el convencimiento de que la economía mundial se mueve hacia la conformación de fuertes bloques de comercio.

En este contexto, las formas de apertura preferencial o por bloque que se dan en la actualidad se pueden clasificar en cuatro grupos:

1. Apertura preferencial entre países geográficamente cercanos.
2. Apertura preferencial entre países geográficamente distantes.
3. Apertura preferencial al interior de grupos de integración.
4. Otras aperturas preferenciales o por bloque.

No es el propósito central de esta sección analizar en detalle las características de cada una de esas experiencias de apertura preferencial o por bloque, sino describir y evaluar los principales elementos de las más recientes. En términos más específicos, se buscará identificar los países, sectores y productos incluidos en los acuerdos firmados; las medidas de política económica establecidas para llevarse a cabo las decisiones acordadas; los resultados alcanzados hasta el momento; y los grupos económicos beneficiados. Los productos de este esfuerzo serán utilizados posteriormente en el establecimiento de las implicaciones del actual proceso.

La apertura económica preferencial o por bloque es básicamente una experiencia de la segunda mitad del presente siglo, que tiene sus primeros exponentes en los antecedentes de lo que posteriormente configuraría el Mercado Común Europeo (La Comunidad del Acero y el Carbón) y el Consejo de Ayuda Mutua Económica (CAME), constituidos en la época de posguerra (1949).

En la actualidad y a nivel mundial se destacan 11 acuerdos de comercio regional<sup>7</sup> de los cuales el CAME se encuentra en vías de extinción, a raíz de la apertura política y económica de Europa del Este.

La importancia de la agricultura dentro de las exportaciones en los acuerdos preferenciales del continente y su comparación con la CEE, se pueden apreciar en el Cuadro 4.

---

6 La excepción a la regla pareciera estar en CARICOM, que agosto de 1990, aprobó el establecimiento de un arancel común que entrará en vigencia a partir de mayo de 1991 y presenta un corte proteccionista contra la producción del sudeste asiático.

7 Acuerdo de libre Comercio EUA-Canadá (FTA, 1989); Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA, 1960); Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI, 1960); Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN, 1967); Australia-Nueva Zelandia Relaciones Económicas Cercanas (CER, 1983); Comunidad del Este Africano (EAC, 1967); Comunidad Económica Europea (CEE, 1957); Consejo de Ayuda Mutua Económica (CAME, 1949); Mercado Común Centroamericano (MCCA, 1961); Comunidad del Caribe (CARICOM, 1973); Pacto Andino (1969).

En el Cuadro 4 se destaca que las exportaciones de origen agrícola representan entre el 31 % y el 74 % de las exportaciones totales en los esquemas preferenciales de ALC, en tanto apenas sobrepasan el 11 % en la CEE y en el acuerdo Estados Unidos/Canadá. Sin embargo, la importancia del comercio regional (al interior de los esquemas preferenciales) oscila entre el 3 % y 9.3 % del total en ALC, en tanto representa entre el 38 % y en Estados Unidos/Canadá y el 59 % en la CEE, respectivamente.

Cuadro 4. Acuerdos preferenciales dentro del Sistema Interamericano y su comparación con la CEE.

Acuerdo	Año	Población conjunta 1988 (Mill.)	PNB conjunto		Exp. 1985 agrícolas	Exp. agric. %	Exp. agric. %
			1986 (Mill.)	Exp. 1985 totales			
ALADI	1960	374	632	69.9	21.5	30.9	3.0
MCCA	1961	26	22	3.5	2.6	74.3	9.3
CARICOM	1973	7	10	3.3	0.2	8.3	N.D
<b>PACTO ANDINO</b>	1969	88	126	7.1	30.0	42.3	4.0
<b>EUA CANADA</b>	1989	272	4.859	336.6*	397.3*	11.7	38.0
CEE	1957	325	2.902	950.0	109.1	11.5	59.0

N.D: No disponible

\* Datos de 1987

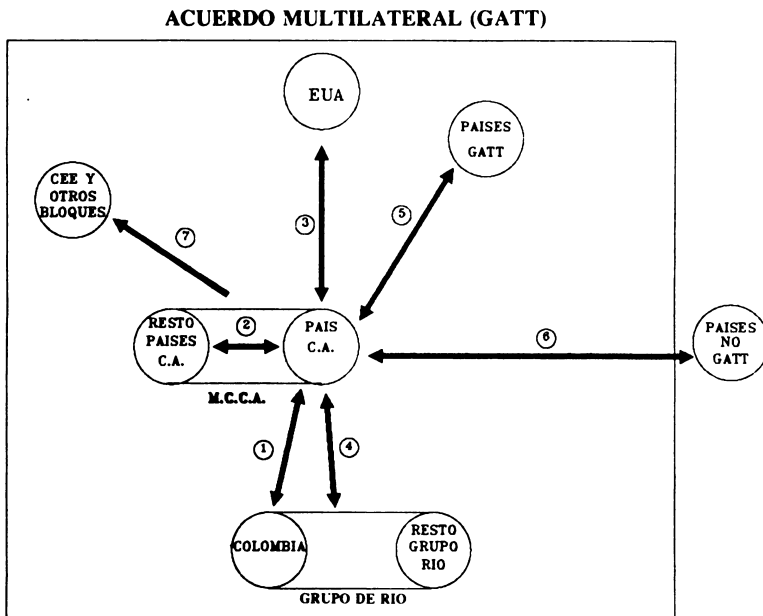
Fuente: USDA 1990a y SIAPA (IICA).

El proceso de apertura preferencial o por bloque se puede ver como una serie de planos interrelacionados, a través de diferentes instancias o modalidades de apertura, que involucran tratamientos discriminatorios para los países no involucrados. Todas ellas podrían estar comprendidas dentro de un ámbito de apertura mayor, el ámbito multilateral, que generalizaría y uniformaría el tratamiento haciéndolo no discriminatorio. Ello plantea a los países de ALC el reto de instrumentar su política comercial, de acuerdo con las especialidades de por lo menos cinco escenarios diferentes: el bilateral (país-país); el subregional (acuerdo de integración); el regional (por ejemplo en el Grupo de Río<sup>8</sup>; el continental (Iniciativa de las Américas); y en el mundial (GATT).

Adicionalmente, podría considerarse un sexto escenario de política comercial en países no miembros del GATT, pero a su vez no contemplados en ninguno de los escenarios anteriores, por ejemplo, países que pertenecen al ámbito socialista.

8 Grupo latinoamericano compuesto por los países sudamericanos y México que promueve acuerdos de integración.

Por ejemplo, cualquier país centroamericano o del Pacto Andino se podría encontrar en las siguientes situaciones que suponen definiciones y mecanismos específicos de política comercial y que se ejemplifican en la Figura 4 a través de un país centroamericano determinado.



- |  |   |
|--|---|
| 1. Acuerdo Bilateral "Alcance Parcial".        | 5. Acuerdo Multilateral a Nivel Mundial.  |
| 2. Acuerdo Subregional de Integración.         | 6. Acuerdo Bilateral con País Socialista. |
| 3. Iniciativa de la Cuenca del Caribe.         | 7. Comunidad Económica Europea.           |
| 4. Acuerdo Cooperación a Nivel Subcontinental. |   |

Fig. 4. Escenarios de política comercial para un determinado país centroamericano en el marco de aperturas preferenciales o por bloque.

### *Apertura preferencial entre países geográficamente cercanos*

Dentro de este grupo se mencionan las experiencias de Estados Unidos-Canadá; Brasil-Argentina; Paraguay y Uruguay, y más recientemente de México y Estados Unidos.

Canadá y Estados Unidos conforman ya un Mercado Común desde 1987, que en un futuro cercano incluiría a México. Se trata de una zona de libre comercio entre dos países industrializados, aunque con diferente nivel de desarrollo, pero que han estado históricamente cercanos y entre los cuales no existen recelos políticos y sociales, como sí los hay con Latinoamérica. Se trata de una experiencia reciente y por lo tanto es aún difícil de evaluar. No obstante, primeras aproximaciones sobre efectos, especialmente en la economía canadiense, indican que en general las firmas pequeñas y medianas se han adaptado bien a las nuevas condiciones de un mercado ampliado y más competitivo y que inclusive lo han aprovechado,



pero que a nivel de las grandes firmas canadienses, el choque de la competencia directa de sus similares estadounidenses ha sido mayor.

Han dado inicio los trabajos preparatorios necesarios para efectuar las negociaciones del acuerdo de libre comercio entre México y los Estados Unidos, que se anunció en junio de 1990. Se reafirmó la voluntad de continuar con el proceso, durante la reunión cumbre celebrada en el mes de diciembre del mismo año. Poco puede adelantarse del producto final de las negociaciones, más allá de los propósitos establecidos en la declaración conjunta emitida por los dos presidentes, que señaló:

"... un acuerdo que implica la eliminación progresiva y total de todas las barreras comerciales que obstaculizan el intercambio entre ambos países. Dicha eliminación comprende: la supresión total, por etapas, de los aranceles a las importaciones; la supresión o mayor reducción posible de las barreras comerciales no arancelarias, tales como las cuotas de importación, licencias y barreras técnicas al comercio...; y la creación de mecanismos destinados a mejorar y ampliar el flujo de bienes y servicios e inversiones entre los Estados Unidos y México."<sup>9</sup>

Por su parte, la decisión de integrar las economías de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay en el denominado MERCOSUR, supera los alcances de los objetivos perseguidos por dichos países cuando suscribieron su adhesión a la ALADI, como se analizará más adelante.

### *Apertura preferencial entre países geográficamente distantes*

Dentro de este grupo se identifican los acuerdos bilaterales entre países distantes tales como: México-Venezuela, México-Chile, Venezuela-Honduras, etc.

La apertura preferencial entre países geográficamente distantes se marca dentro de acuerdos bilaterales y se establece generalmente sobre la base de una lista negociada de productos y eventualmente reforzada con algún mecanismo de compensación de pagos. Cuando esa apertura se negocia entre países de diferente nivel de desarrollo (por ejemplo entre México, Colombia o Venezuela con algún país de Centroamérica), generalmente se utiliza el instrumento de los "Acuerdos de Alcance Parcial" que contemplan, además de los elementos señalados anteriormente, algún mecanismo de financiamiento a las importaciones, constituido por el país de mayor desarrollo, para incentivar las compras de sus productos por parte de los países menos desarrollados.

En la actualidad se encuentran en vigencia varios "Acuerdos de Alcance Parcial", aunque los flujos comerciales que se realizan a su amparo no son de gran significación, especialmente por limitaciones impuestas al financiamiento de las importaciones, derivadas de la crisis de divisas, por la persistencia de barreras no arancelarias y limitaciones en las facilidades de transporte entre los países signatarios.

---

9 Declaración de Presidentes de México y Estados Unidos. Washington, D.C., 10-12 junio, 1990.

Asimismo, se han comenzado a dar los pasos para formalizar eventuales acuerdos bilaterales entre México y Chile, Colombia y Venezuela, así como entre Venezuela y Argentina. Estos convenios se enmarcan dentro de las gestiones del Grupo de Río, que persigue un aumento de la integración y cooperación Latinoamericana, fomentar las iniciativas mutuas en sectores energéticos, fomentar el intercambio comercial y concertar posiciones para la negociación conjunta en distintas mesas de negociación multilateral.

Particular significación reviste el Acuerdo de San José, mediante el cual, Venezuela y México garantizan el suministro de hidrocarburos a los países de Centroamérica y se establecen créditos de desarrollo para estos últimos con parte de los recursos que corresponden a la factura petrolera.

### *Apertura preferencial al interior de grupos de integración*

Dentro de este grupo se incluyen los acuerdos de integración que se encuentran vigentes en la región (ALADI, CARICOM, MCCA y el Pacto Andino) y el recién creado MERCOSUR. Por su importancia para el futuro del comercio mundial, por ser extrarregional y por sus eventuales repercusiones en ALC, la CEE del 92 se analiza separadamente.

Como se ha mencionado, el dinamismo de los procesos integracionistas en ALC había perdido fuerza, especialmente debido a la crisis de la deuda, que obligó a la mayoría de los países de la región a adoptar medidas unilaterales en defensa de sus balanzas de pagos, las cuales se tomaron en nuevas y mayores barreras para los flujos comerciales intrarregionales.

En algunas áreas, tal y como sucedió con el MCCA, las limitaciones de disponibilidad de divisas para pagar importaciones y hacer frente al servicio de la deuda, obligaron a los países a privilegiar la asignación de divisas para las obligaciones con terceros mercados, lo cual repercutió en una crisis de pagos al interior del Mercado Común y en la acumulación de saldos deudores, lo que determinó el colapso del intercambio intracentroamericano.

Al mismo tiempo, los países emprendieron políticas de promoción de exportaciones hacia terceros mercados en procura de la obtención de divisas frescas para satisfacer sus necesidades.

Con el avance de los procesos de renegociación de la deuda, los resultados de las políticas de estabilización adoptadas y los programas de ajuste estructural emprendidos durante la década de los ochenta, se logró cierta mejoría relativa en las condiciones, lo cual ha permitido repensar en los procesos de integración.

A lo anterior ha contribuido también, el reconocimiento de los errores cometidos en el pasado y sus consecuencias, así como el convencimiento de que la tendencia mundial es hacia la formación de bloques económicos, con lo cual el éxito del desempeño de economías pequeñas actuando independientemente, es poco probable.

**ALADI.** La Asociación Latinoamericana de Integración que agrupa a México, los países del Cono Sur ( Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay) y los países andinos, busca propiciar una intensificación de los flujos comerciales entre los países signatarios,

fundamentalmente a través del establecimiento de preferencias que se pactan entre los países miembros.

A principios de 1990, se adoptó la nomenclatura Nueva ALADI, basada en el convenio internacional que dio origen al Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías. Con este instrumento se busca agilizar el comercio intrarregional, facilitar el cumplimiento de las preferencias pactadas entre los países signatarios y mejorar las estadísticas comerciales.

**CARICOM.** La Comunidad del Caribe, que agrupa a 13 países miembros (Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Belice, Dominica, Grenada, Guyana, Jamaica, St. Kitts y Nevis, Monserrat, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas y Trinidad y Tobago), suscribieron recientemente la Declaración de Grand Anse, en la cual se establece un programa de trabajo para fortalecer la integración regional. Se estableció un calendario según el cual, a partir de 1990, se permitirá el libre movimiento de personas en la subregión; en julio de 1991 se eliminarán las barreras arancelarias entre las 13 naciones y durante 1993 se constituirá una bolsa de valores.

**MCCA.** El Mercado Común Centroamericano, después de una década de crisis económica, política y militar, incursiona en los años noventa con nuevos bríos, producto de varios acontecimientos importantes. En primer lugar, el inicio de un proceso de pacificación y democratización, apoyado por el concierto de naciones, a través de las Naciones Unidas y por acciones bilaterales de países y grupos de países. En segundo término, prácticamente todos los países de la región establecen programas de ajuste estructural con objetivos y medidas de política similares, especialmente las orientadas a liberalizar sus economías para lograr una mayor inserción en los mercados internacionales. Tercero, se establece una serie de programas de cooperación internacional orientados a fortalecer el desarrollo de los países a través de programas, proyectos regionales, el Plan Especial de Cooperación Económica para Centroamérica (PEC) y el Convenio de Cooperación CEE-Centroamérica. Cuarto, se incorpora de hecho a Panamá dentro de los esfuerzos de cooperación para la región. Quinto, países extrarregionales se incorporan o están en proceso de incorporación como socios del Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), organismo financiero de la integración, con lo cual refuerzan su capital y le permiten ampliar su financiamiento a proyectos regionales. Sexto, se produce una reforma arancelaria y se adopta un arancel uniforme, más armonizado y menos proteccionista, y se acuerda establecer un programa de desmantelamiento de obstáculos no arancelarios al comercio regional.

Finalmente, como evolución de las reuniones de mandatarios centroamericanos, inicialmente convocadas para impulsar el proceso de pacificación en el área, se deriva en un acuerdo político regional para impulsar un Plan de Acción para la Reactivación Económica de Centroamérica (PAECA), que establece un relanzamiento del proceso de integración como basamento para una mejor inserción de las economías nacionales en el mercado internacional.

**PACTO ANDINO.** El Pacto Andino, creado por el Acuerdo de Cartagena y que comprende a Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela (Chile se marginó del Acuerdo), adoptó recientemente una resolución tendiente a la puesta en marcha de un libre comercio entre los estados participantes.

En efecto, durante la Reunión de Presidentes Andinos (Galápagos, diciembre de 1989), se le dio un impulso significativo al proceso de integración, al aprobar el Diseño Estratégico para la Orientación del Grupo Andino.

Concretamente en el campo agropecuario, los países señalaron en esa oportunidad, como objetivos estratégicos los siguientes:

- . La consolidación del mercado ampliado subregional para los productos del sector.
- . La disminución de la dependencia alimentaria externa de la subregión.
- . El incremento de las exportaciones de productos agrícolas y agroindustriales.

Para lograr dichos objetivos, los países miembros se comprometieron a diseñar y poner en ejecución una política agrícola común, negociar con posiciones conjuntas en los foros internacionales de productos básicos, establecer mecanismos de apoyo a los agricultores para facilitar su participación en el proceso y continuar desarrollando actividades de cooperación.

Para ejecutar sus decisiones, se comprometieron a emprender tareas en los siguientes campos:

- . **El Programa de Liberalización.** Tiene por objeto eliminar los gravámenes y las restricciones de todo orden que incidan sobre la importación de productos originarios de cualquier país miembro.
- . **El Arancel Externo Común.** Significa evolucionar de la fase de un arancel externo mínimo común a uno global común, para cuyo diseño se fijó como fecha límite el 31 de diciembre de 1992 y su adopción gradual deberá culminar a más tardar en 1997 para Colombia, Perú y Venezuela y para 1999 en Bolivia y Ecuador.
- . **El Programa de Armonización de Políticas.** Su objetivo es evitar que las diferencias en políticas nacionales se traduzcan en condiciones de competencia disímiles entre los países miembros.
- . **Programas de Desarrollo Agropecuario.** Su finalidad es permitir a los países miembros impulsar el desarrollo de la subregión, la armonización de políticas y coordinar sus planes sectoriales.

**MERCOSUR.** Como se mencionó, este acuerdo de integración es de reciente data y se encuentra en los procesos de negociación iniciales. En efecto, la decisión, ratificada mediante la suscripción del Tratado de Asunción (21 de febrero de 1991), establece una calendarización definida para crear una área de libre comercio y entre las naciones involucradas, movilidad de factores de producción, arancel interno cero y armonización de políticas macroeconómicas y legislación comercial hacia afuera. La meta es hacer realidad la zona de libre comercio para 1995 e incorporar a otros países del Cono Sur, como Bolivia y Chile.

## *Otras aperturas preferenciales o por bloque*

Dentro de estas se consideran por su importancia los esquemas preferenciales por bloque impulsados por los Estados Unidos (Iniciativa de la Cuenca del Caribe, Iniciativa para los Países Andinos) y la posterior Iniciativa para las Américas.

La Iniciativa de la Cuenca del Caribe consiste en el otorgamiento por parte de los Estados Unidos, de preferencias unilaterales para determinadas listas de productos originarios de los países elegibles de acuerdo con el *Caribbean Basin Economic Recovery Act* (CBERA) del Congreso de los Estados Unidos en 1983. Veintidós (22) países<sup>10</sup> fueron designados como beneficiarios de un total de 28 potenciales de ser elegidos para las preferencias, que originalmente concluían en 1995. Los países no elegidos (Anguila, Islas Caimán, Guyana, Nicaragua, Suriname y las Islas Turcas y Caicos) eran potencialmente elegibles por el criterio geográfico, mas fueron excluidos por otras consideraciones. Recientemente y producto de la instauración de un gobierno democrático, Nicaragua fue declarada elegible.

En 1989, por iniciativa de la administración del Presidente Bush, el Congreso y el Senado conocieron una versión modificada de la CBERA, conocida como CBI-II, que introduce algunas mejoras y amplía indefinidamente su vigencia.

En general, todas las exportaciones agrícolas de los países beneficiarios pueden realizarse libres de impuestos bajo el CBI, si el país exportador cumple ciertos requisitos. No obstante lo anterior, muchos de los productos tradicionales de exportación de origen agrícola (p. ej. café, cacao y banano) ya tenían entrada libre a los Estados Unidos bajo el tratamiento de Nación Más Favorecida (NMF). Otros productos como algunas frutas y vegetales, a su vez, entraban libres a dicho mercado bajo el Sistema General de Preferencias (SGP). Asimismo, la mayoría de otros productos vegetales y frutas (p. ej. pimienta, cebolla, guisantes, berenjenas) tenían libre acceso antes del CBI.

Solamente una lista reducida de vegetales, frutas y especias<sup>11</sup>, no estaba contempladas en anteriores sistemas de libre acceso y precisamente, estos son los que se podría esperar incentiven sus exportaciones.

Otros productos agrícolas tradicionales de exportación (p. ej. carnes, excluida las aves de corral, café, azúcar, tabaco y algodón) han recibido el tratamiento de cero arancel, pero no excluyen barreras no arancelarias existentes, tales como cuotas por acuerdos internacionales, barreras sanitarias y fitosanitarias.

---

10 Los países elegidos incluyen a los centroamericanos (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Panamá), a 13 países de la comunidad caribeña de habla inglesa (Antigua y Barbuda, Bahamas, Belice, Islas Vírgenes Británicas, Dominica, Grenada, Jamaica, Montserrat, St. Kitts y Nevis, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas y Trinidad y Tobago) y cuatro islas no pertenecientes a la comunidad (República Dominicana, Haití, Antillas Neerlandesas y Aruba).

11 Vegetales (papa, cebolla\*, zanahoria\*, puerro, habichuela\*, alcachofa, apio\* espinaca, maíz dulce y yuca); frutas (piña, aguacate, naranja, mandarina, melón, lima, *grapefruit*, papaya, melocotón, frambuesa y fresa) y especias (hojas de laurel). Para los productos marcados con asterisco (\*) se establecen restricciones de tamaño o de períodos.

Otras prácticas comerciales aplicadas a ciertas frutas y vegetales, así como medidas de salvaguardia al comercio, limitan las exportaciones de productos perecederos, tal y como sucedió en el caso de las exportaciones de flores de Costa Rica.

Una evaluación realizada sobre los resultados de la aplicación del CBI al comercio de productos sectoriales, determinó que las exportaciones agrícolas de los países cubiertos por el CBI hacia los Estados Unidos en 1988 eran un 63 % menores que su nivel alcanzado en 1981, en términos reales (a dólares de 1980), fundamentalmente debido al efecto de las cuotas de importación de azúcar en los Estados Unidos (Carlton y Seale Junior 1990). Asimismo, concluyó que la existencia del CBI no elimina la existencia de barreras no arancelarias y que en general, las barreras al comercio en los Estados Unidos son más efectivas en su efecto restrictivo para el comercio agrícola que los programas de desarrollo que se ejecutan.

Por otra, parte Peltzman y Schoepfle (1988), estimaron que los beneficios totales para el Caribe podrían haber sido de sólo U\$88 millones, pero que la eliminación de las cuotas azucareras de los Estados Unidos para los exportadores del Caribe, habrían tenido un efecto positivo mayor para la región que los beneficios totales del CBI.

La Iniciativa para las Américas, anunciada por el Presidente Bush el 28 de junio de 1990, como un proyecto hemisférico de enormes potencialidades, contempla la creación de una zona de libre comercio que se extendería desde Alaska hasta Tierra del Fuego.

Esta propuesta, aún no totalmente estructurada, responde a un reconocimiento por parte de los Estados Unidos de que su futuro económico está en el hemisferio, dados los procesos de consolidación de la CEE, el poderío económico del Japón y su creciente influencia en el sudeste asiático y los rápidos cambios políticos en Europa del Este, que marcan el final de la guerra fría y vaticinan el inicio de la "guerra del comercio".

La Iniciativa se basa en tres principios: comercio-no ayuda, las inversiones y la deuda. De ellos, el primero es el que mejor se ha definido y denota una importancia crucial para los países de ALC, varios de los cuales (Costa Rica, Chile, Ecuador y Honduras) se han apresurado a suscribir los acuerdos marco que darán sustento al inicio de un largo proceso de negociaciones bilaterales.

Sin embargo, habría que esperar una mayor definición a través de la evolución de las negociaciones, para juzgar sobre los posibles impactos y beneficios potenciales, ya que hay que recordar que las principales limitantes a las exportaciones de ALC son las barreras no arancelarias en los Estados Unidos. Si se trata de reducir sólo barreras arancelarias, la disminución esperable sería de un máximo del 5% por parte de los Estados Unidos y para aquellos productos que actualmente no están exentos, mientras que las tarifas arancelarias en los países de ALC son sustancialmente más elevadas (p. ej. un promedio del 40% en Centroamérica para 1992). Lo anterior podría significar un esfuerzo desproporcionado para la región, que representaría una apertura casi unilateral de ALC a las importaciones estadounidenses.

## Apertura multilateral

La apertura multilateral se caracteriza por los acuerdos que se adoptan en el marco del GATT (este comprende a 107 países), que recién concluyó un período de negociaciones de cuatro años en la conocida Ronda Uruguay, sin que las mismas pudiesen ser llevadas a feliz término.

El tema agrícola, antes de la referida Ronda Uruguay, nunca fue de interés en el seno del GATT, aunque está técnicamente comprendido en el Acuerdo, e inclusive se acusa a dicho instrumento de ser culpable de generar elementos que permitieron la distorsión del comercio agrícola, ya que "hay excepciones que han permitido la aplicación a la agricultura de un tratamiento subsidiario, altamente discriminatorio y por lo mismo irrelevante" (Luiselli y Vidali 1989:18). Lo anterior ha permitido a lo largo del tiempo introducir restricciones cuantitativas a la importación, otorgar subsidios a la importación agrícola y establecer medidas de salvaguardia.

El GATT, como producto de la reorganización de la economía mundial posterior a la Segunda Guerra Mundial, ha reflejado tradicionalmente los intereses de los países desarrollados, especialmente de los Estados Unidos.

El tema agrícola fue por primera vez negociado sin mayor éxito durante la Ronda Dillon (1961-1962) y se avanzó también poco durante la siguiente Ronda Kennedy (1963-1967). Posteriormente, en la Ronda Tokio (1973-1978) sólo se lograron modestas reducciones arancelarias, una revisión insuficiente del código de subsidios y se adoptaron acuerdos de poca importancia sobre aspectos de sanidad en lácteos y ganadería.

El SGP adoptado a finales de la década de los setenta, como resultado de un esfuerzo de los países de menor desarrollo "mostraron no sólo ser marginales (menos del 7% del comercio pasa por ahí), sino que sirvieron también para discriminar contra países de menor desarrollo, que no estaban, o no están comprendidos en las provisiones del Convenio de Lomé, la Iniciativa de la Cuenca del Caribe o del propio SGP, además de ser unilaterales y de aplicación arbitraria" (Luiselli y Vidali 1989: 18).

El GATT alaba al libre comercio, pero en su vigencia, tanto los Estados Unidos como la CEE se permiten introducir medidas discriminatorias que contradicen el espíritu del Acuerdo, que van desde medidas de salvaguardia para limitar importaciones que amenacen sus producciones internas, de operar gravámenes variables (*levies*), la imposición de acuerdos de restricción voluntaria (VER), hasta subsidios a la exportación.

No es sino hasta 1986, con el inicio de la VIII Ronda de Negociaciones Multilaterales de Comercio, en Punta del Este, Uruguay, que se introduce explícitamente y en forma importante, entre otros temas, el agrícola, con la finalidad de:

- Mejorar el acceso al mercado del comercio internacional agrícola, a través, "inter-alia", de la reducción de barreras a la exportación.

- . Mejorar el ambiente competitivo internacional aumentando los niveles de disciplina, incluidas reducciones preprogramadas en el uso de subsidios directos-indirectos y otras medidas que afecten al comercio agrícola.
- . Minimizar los efectos adversos de las medidas sanitarias y fitosanitarias sobre el comercio internacional.

El tema agrícola en la Ronda Uruguay se consideró en tres grupos específicos de negociaciones:

- . grupo de productos agrícolas;
- . grupo de productos tropicales; y
- . grupo de recursos naturales.

La Ronda Uruguay es de particular interés para ALC, por la importancia relativa del sector en la economía y la sociedad, por el papel que se le asigna al mismo en las estrategias de desarrollo y reactivación económica, porque el proteccionismo aplicado por los países desarrollados a los productos agrícolas, afecta negativamente a toda la región y condiciona sus posibilidades de crecimiento y porque la mayoría de los países de ALC se encuentran inmersos dentro de programas de ajuste estructural que tienen como un elemento central, la liberalización de su comercio exterior.

La Ronda Uruguay ofrecía la gran oportunidad de arribar a un entendimiento en materia de comercio internacional de productos agrícolas y su éxito podría significar un comercio más libre y equitativo, mas su fracaso plantea serias interrogantes sobre el futuro y la posibilidad de derivar en la fragmentación del sistema comercial del mundo, en bloques enfrentados o que acuerden repartirse mercados. En síntesis, según la interrogante planteada por el Dr. C. Fred Bergstein, podríamos estar pasando "de la guerra fría a la guerra del comercio".

La discusión en la Ronda Uruguay se presentó como un debate polarizado entre las posiciones que abogan por la liberalización total del comercio agrícola, incluyendo las medidas internas que afectan directa o indirectamente los mercados internacionales (posición encabezada por los Estados Unidos y apoyada por el Grupo Cairns que agrupa a 14 países exportadores industrializados y en desarrollo) y en el otro extremo la posición que propone reformas más modestas con respecto a la situación actual (posición de la CEE).

En el trasfondo de las negociaciones agrícolas pesaban los planteamientos divergentes en otro campo de negociación: los servicios. Las posiciones contrapuestas se pueden resumir en lo fundamental, en el siguiente cuadro 5.

La propuesta presentada por la CEE fue considerada inaceptable por los Estados Unidos y el Grupo Cairns, por insuficiente, planteada tardíamente (justo un mes antes de finalizar las negociaciones) y muy alejada de la idea de libre comercio.



**Cuadro 5. Comparación de propuestas EUA y CEE en Ronda Uruguay.**

<u>Propuesta de EUA</u>	<u>Propuesta de la CEE</u>
Reducción de un 90% de los subsidios en 10 años (granos, oleaginosas, arroz, carne y azúcar).	Reducción de subsidios de un 30%
Reducción de subsidios en un 10% (algodón, frutas, vegetales, vino y tabaco).	---
Reducción de un 75% de los soportes internos en 10 años.	Rebalancear los niveles de soporte a la agricultura.
Reducción de la protección tarifaria de un 75% en 10 años.	---
---	Cortes no especificados en los reintegros por exportación.
Aplicación a partir de 1991-1992	Período: 1986-1995.

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Departamento de Agricultura de EUA.

Las propuestas de Estados Unidos fueron apoyadas por una gran cantidad de análisis y modelos, dirigidos a simular los impactos de la liberalización del comercio agrícola mundial, de los cuales se comentará más adelante y que en general demostraban las ganancias del desmantelamiento de las barreras proteccionistas.

Por su parte, la CEE logró tardíamente y luego de duras negociaciones al interior de la Comunidad, establecer una propuesta que entre otras cosas pretendía fijar un parámetro agregado para el global de las medidas de respaldo a la agricultura y a partir de esa cifra, proponer sus recortes. Lo anterior significa que la CEE podría rebalancear (*rebalance*) los niveles de protección, reduciendo el soporte a algunos productos, pero incrementando la protección a otros, tales como las semillas oleaginosas.

Los Estados Unidos rechazaron el planteamiento de la CEE y solicitaron se especificara con mayor detalle la cuantía de las reducciones en los soportes, en qué subsidios a la exportación, en qué medidas internas y otros aspectos, pero la CEE se negó a especificar cuáles serían los cortes específicos en los subsidios a la exportación y en las restricciones a la importación.

Por su parte, tanto América Latina como muchas otras naciones del tercer mundo que se han abocado a un proceso de reducción de barreras al comercio con la idea de mejorar su acceso a los mercados mundiales, se han quedado defraudadas, sintiendo que la promesa de beneficios del libre comercio que se les ha vendido con los programas de ajuste estructural, no es tomada en serio por los países desarrollados. Y, sin acuerdo sobre productos agrícolas, las naciones pobres podrían rehusarse a firmar otros convenios.

Las negociaciones de la Ronda Uruguay fracasaron el 7 de diciembre y las salidas posibles serán: a) Ampliar el plazo para tratar de establecer posteriores puntos de coincidencia en nuevas negociaciones, o para rescatar acuerdos en las otras áreas de negociación (lo cual pareciera ser el sentido de la retirada estratégica del Director General hacia Ginebra)<sup>12</sup>; b) Continuar con la situación actual y deslizarse hacia una administración del comercio (*manage-trade*) eficiente.

Las negociaciones en torno al GATT tienen defensores y detractores. Hay quienes consideran que la suspensión de las negociaciones no sólo son una oportunidad perdida para incrementar las corrientes comerciales y los beneficios derivados del comercio, sino también ponen en peligro los avances que en materia de regulación del comercio se han logrado en el seno del Acuerdo durante tres décadas.

Por otra parte, hay quienes consideran que el mundo estaría mejor sin el GATT, que el libre comercio es un mito y que la salida es la administración eficiente del comercio.

Lo cierto es que la no existencia de normas multilaterales a las cuales se sometan y se refieran los gobiernos, supervisadas por un organismo independiente, precipitará al mundo en acuerdos regionales para la formación de bloques económicos, la cual es por definición, discriminatoria en contra de los no participantes y tenderá a incrementar las distorsiones al comercio internacional.

¿Qué le sucederá a los países de ALC?. A menos que se refuercen sus procesos de integración o se torne realidad la zona de libre comercio planteada por la Iniciativa de las Américas, se corre el peligro de permanecer como actores marginales que observan cómo se consolidan los bloques Canadá-Estados Unidos-México, por un lado, la CEE y sus posibles adherentes de la Europa del Este por el otro, y finalmente un tercer bloque en torno a Japón, en el sudeste asiático. El riesgo es que los países de ALC permanezcan sin poder consolidar su propio bloque y continúen condenados a un destino de ser pobres y productores de bienes primarios sin mayor procesamiento.

## **La Europa del 92: Implicaciones para los países de ALC**

La CEE constituye hoy en día un formidable bloque económico, de influencia determinante en el comercio mundial agroalimentario. Ese bloque no sólo tiende a consolidarse en el tiempo, sino que recibirá un nuevo impulso con las medidas que entrarán en vigencia en el año 92, con las que se complementaría la remoción de barreras a la circulación de bienes, servicios y factores de producción.

---

12 A fines de febrero de 1991, se reiniciaron las negociaciones en Ginebra por iniciativa del Director del GATT, sin establecer fecha límite y sobre la base de "compromisos específicos" sobre aspectos técnicos. Existe la opinión casi generalizada de que la reanudación de pláticas constituye una medida en beneficio de la administración de los Estados Unidos para que el Congreso de ese país le apruebe una ampliación de la autorización para negociar (*Fast Track Authority*).

Al mismo tiempo, los recientes cambios políticos en la Europa del Este, probablemente aportarán en un futuro cercano nuevos socios (como resulta de la reunificación de Alemania), con lo cual se ampliará y reforzará el mercado, que ya hoy se extiende preferencialmente a las ex-colonias europeas en África y algunas en el Caribe, mediante el Convenio de Lomé.

Recientemente se han extendido los beneficios del Convenio de Lomé a dos países insulares de ALC: Haití y República Dominicana. Precisamente los países que se encontraban al margen de los distintos acuerdos de integración en el Continente.

Existe el peligro de que la consolidación de la CEE-92, que implica abrir aún más sus mercados hacia el interior, represente el riesgo de que los países de la Comunidad se cierren al exterior, por ejemplo, mediante el establecimiento de barreras no arancelarias, lo que pareciera estar empezando a suceder con la competencia del sudeste asiático, especialmente proveniente del Japón.

Los países de la CEE quieren mantener su estabilidad interna y por ello se resisten a reducir los subsidios a la agricultura y abrir sus mercados a la competencia de terceros países. No quieren agregar a la problemática que representan los cambios políticos en la Europa del Este, la reacción de 14 millones de agricultores contra la baja de los subsidios gubernamentales a la agricultura, especialmente cuando las autoridades comunitarias consideran que los costos del programa no representan actualmente un grave problema, ya que se estimó un presupuesto de 24 mil millones de ECU en 1990, en tanto ascendían a 36 mil millones de ECU en 1988.

La anterior situación se reflejó en la posición conservadora con que la CEE concurrió a la etapa final de negociaciones en la Ronda Uruguay, considerada inaceptable por los Estados Unidos, y que contribuyó al fracaso de las mismas, tal y como se analizará más adelante.

La Europa del 92 (CEE-92) puede acarrear significativas implicaciones para los países del tercer mundo no incluidos en el Acuerdo de Lomé, ya que el mercado comunitario representa aproximadamente el 30% de los ingresos por exportación de esos países.

Al no prosperar las negociaciones en el seno de la Ronda Uruguay y al no estar contemplada dentro de la CEE-92 ninguna previsión para liberalizar sus barreras externas al mercado común, se perpetúa un trato discriminatorio hacia los países de ALC y del resto del mundo en desarrollo no incluidos en el Convenio de Lomé. Adicionalmente, se producirán ajustes derivados del reacomodo de los flujos de inversión, producción, consumo y comercio, al eliminarse las restricciones cuantitativas (QRs) entre países miembros, al interior de la Comunidad. Estos afectan principalmente a los textiles y vestuario comprendidos en el Acuerdo Multifibras y a otros productos de ALC, tales como el banano. En el caso de este último, cuya producción en Centroamérica, Colombia y Ecuador es altamente competitiva (en precio y calidad) y se enfrenta a fuertes restricciones, se puede apreciar que la participación de los países de ALC en mercados más abiertos, como Alemania y Holanda, es significativamente mayor en relación con mercados muy restringidos como Inglaterra y Francia (Cuadro 5).

**Cuadro 6. Participación de países de ALC en las exportaciones de banano en países de la CEE.**

País	Importaciones totales (Millones de US\$)	Participación C.A, Colombia y Ecuador	Otros países	Existencia de cuotas
Alemania	708.358	97.0	3.0	No
Holanda	129.639	83.9	16.1	No
RU	363.231	12.1	87.9	Sí
Francia	451.516	5.9	94.1	Sí

Fuente: Periódico La Nación, San José (C. R.), 27 dic., 1990.

Por otra parte, la eliminación de barreras en las fronteras reducirá los costos de transporte de alimentos al interior de la CEE, lo cual beneficiará a los productores europeos y les permitirá estar en una mejor posición competitiva para exportar.

Otro posible beneficio para los países de ALC, se deriva de la eliminación de las barreras no arancelarias llamadas "barreras técnicas", a través de sus dos acciones principales: la armonización de políticas y el mutuo reconocimiento.

En la actualidad, un producto originado en ALC debe cumplir con las normas específicas de cada país de la CEE al cual se pretende ingresar. Por ello, la armonización de políticas, especialmente en requerimientos sanitarios, de conservación del medio ambiente aunado a la práctica del mutuo reconocimiento<sup>13</sup>, puede repercutir en una reducción en los costos de acceso a estos mercados, ya que dichos costos son generalmente altos.

Exportar a la CEE no sólo requiere niveles de competitividad internacional para los productos de origen agrícola de ALC, sino también, dependerá de cuál será la política comercial de la CEE. ¿Cómo se afectarán las posibilidades de exportación para ALC con destino a la Europa comunitaria?. La respuesta estará en función de la dirección de un posible cambio en su sistema de preferencias discriminatorio respecto a diferentes grupos de países en desarrollo (p. ej. países Lomé frente a países no Lomé). Podría ser que la unificación promueva una equiparación en la política comercial de la CEE con respecto al tercer mundo, con lo cual la mayoría de los países continentales de América Latina se podrán ver beneficiados.

Esa posibilidad, en cambio, alarma a los países insulares de ALC que han mantenido una larga tradición de lazos comerciales y culturales con su otrora metrópolis<sup>14</sup> y que exportan

13 Principio que establece que los productos legalmente comerciados en un país miembro (ya sean manufacturados en cualquier país de la CEE o importados fuera de la CEE), pueden circular libremente en toda la CEE.

14 Para 1986, Gran Bretaña fue el comprador del 66 % de las exportaciones agrícolas de Barbados, el 49 % de las de Jamaica, el 99 % de las de Santa Lucía y el 36 % de las de Trinidad y Tobago.

actualmente productos (p. ej. banano, azúcar, cacao, frutas y preparados), los que pueden sufrir con una mayor competencia de las economías del continente y del sudeste asiático, no contemplados actualmente bajo el Convenio de Lomé.

Recientemente, la CEE otorgó preferencias a países andinos<sup>15</sup>, de libre acceso por cuatro años al mercado comunitario, para una amplia lista de productos por razones extra comerciales (ayuda al combate de la producción y comercio de drogas). Esa acción ha suscitado preocupación y protestas por trato discriminatorio, por parte de los países centroamericanos.

---

15 No. 3211-90 del Consejo publicado el 8 de noviembre de 1990 en el diario oficial de las Comunidades.

# 4

## IMPLICACIONES DEL PROCESO DE APERTURA

De acuerdo con los capítulos anteriores, uno de los hechos significativos de la actualidad es la "dinamización" del proceso de apertura. La ocurrencia de este fenómeno, que muy probablemente se convertirá en uno de los hitos históricos de la presente década, trae consigo un conjunto de implicaciones para el sector agropecuario-agroindustrial en ALC. Dado este contexto, los efectos más relevantes de dicho conjunto son presentados a continuación.

Obviamente, es difícil y en alguna medida cuestionable, realizar generalizaciones para la región en su conjunto, debido a las diferencias que presentan los países. Por ejemplo, el efecto sobre una economía como la argentina o la brasileña (relativamente grandes y ricas en recursos naturales), probablemente sea diferente que el que experimentará una economía pequeña, de recursos limitados y con escaso nivel de desarrollo como la de Haití.

Asimismo, las consecuencias dependerán del subproceso de apertura que se esté produciendo, ya sea unilateral, en bloque o multilateral, de acuerdo con las definiciones anteriores.

La cuestión no estaría en determinar si apertura o no apertura, ya que por las razones señaladas en la introducción y en un mundo que se orienta hacia la mayor interdependencia y a la globalización de la economía, difícilmente existirán posibilidades de éxito para una economía que pretenda desarrollarse en aislamiento. El punto radicará más en determinar el tipo, la forma en cómo se maneja la apertura económica y hasta dónde es conveniente llegar en el proceso, porque las condicionantes impuestas por los organismos multilaterales de financiamiento, a través de los préstamos de ajuste estructural, parecieran privilegiar un subproceso de apertura unilateral o universal.

Por lo anterior, el objetivo de la presente sección es determinar las posibles implicaciones del proceso de apertura, según las diferentes vertientes señaladas.

Para determinar los posibles efectos sobre el complejo agroalimentario, se debe tener en consideración que las políticas de apertura -y en general las de liberalización del comercio-, operan resultados de forma tal que sus eventuales beneficios sólo se observan en el mediano y largo plazo. En cambio, los costos derivados de las medidas generalmente se reflejan más rápidamente. Es decir, los costos se presentan a corto plazo, mientras que los beneficios se observan a largo plazo y por lo tanto, a corto plazo son menos evidentes. Por ejemplo, el desplazamiento de recursos desde usos ineficientes hacia usos alternativos eficientes puede en

el corto plazo generar mayor desocupación por cierre de actividades, en tanto los beneficios derivados de las nuevas producciones pueden demorar en manifestarse.

En el caso de ALC, las precarias condiciones sociales de la mayoría de los países y su difícil situación económica, derivadas de la crisis, pueden agregar a los costos económicos del cambio estructural en el corto plazo, mayores problemas y presiones político-sociales.

## **Viabilidad de la estabilidad macroeconómica**

Como es de conocimiento general, una de las características de los países de la región es que al contrario de lo que ocurre en las naciones desarrolladas, la agricultura es uno de los sectores más importantes de la economía. Según estadísticas recientes, la agricultura primaria en los países de ALC representa una quinta parte del Producto Interno Bruto (PIB), da empleo a casi el 40% de la mano de obra global y aporta el 32% del total de las divisas provenientes de exportaciones. Como se ha señalado en otras publicaciones del IICA, el complejo agroalimentario, es decir la agricultura, la agroindustria y la industria de alimentos, representan el sector dominante de la economía de la mayoría de países.

Teniendo en cuenta lo anterior, se puede percibir que la liberalización de los mercados nacionales de productos de la agricultura, afectan tanto la producción, el consumo y el comercio (interno y externo) de productos provenientes de este sector, como también el ingreso nacional y su distribución, el empleo, la inflación y la balanza de pagos. Bajo estas circunstancias, queda claro que la puesta en marcha de una política de apertura del sector agropecuario puede traer serias consecuencias para los esfuerzos de búsqueda de estabilidad macroeconómica por parte de varios países de la región altamente endeudados, que aún sufren los efectos de su pobre desempeño económico de los años ochenta y de altas inflaciones.

En efecto, existen razones conceptuales y prácticas para creer que la apertura del complejo agroindustrial a la competencia externa debe ser manejada con bastante cautela, particularmente en aquellos países que no hayan logrado alcanzar la estabilidad macroeconómica. Por ejemplo, conforme señala Dall'Acqua (1990), en países como Argentina, Brasil y México, donde el Estado responde por una proporción sustantiva de la deuda externa, una depreciación real de la moneda local aumenta el pasivo financiero de la autoridad monetaria nacional. Al mismo tiempo, la reducción de los aranceles sobre el comercio exterior, al disminuir la recaudación fiscal, empeora el estado de las finanzas públicas. Ello obliga a los gobiernos a adoptar políticas fiscales agresivas tendientes a disminuir sus déficit, lo cual puede limitar, por ejemplo, las políticas de apoyo a la agricultura (recorte de gastos), restringiendo servicios cuando se requiere impulsar transformaciones para que la agricultura pueda mejorar sus niveles competitivos.

Asimismo, la atención al servicio de la deuda externa demanda que los países dediquen partes sustanciales de los ahorros nacionales a ese fin, lo cual afecta la inversión interna y la capacidad para importar. Ello ha incidido en el sector agroalimentario en términos de una descapitalización, la imposibilidad de renovarse tecnológicamente y en la disponibilidad de insumos y equipos necesarios para sostener y aumentar sus niveles de producción, especialmente destinada al abastecimiento del mercado local.

Por otra parte, los estímulos fiscales a la diversificación de las exportaciones, impulsando las exportaciones no tradicionales a través de instrumentos tales como los Certificados de Abono Tributario (CAT), o Certificados de Reembolso Tributario (CERT), representan una fuente de desequilibrio en las finanzas públicas, al tiempo que incrementan artificialmente la rentabilidad de ciertas inversiones, ya que constituyen un claro subsidio a la producción exportable. Por ejemplo, el costo fiscal de los CERT en Colombia durante 1990 se estimó en \$30 m/n (aprox. US\$0.03) por cada dólar exportado, según fuentes oficiales (Proexpo-Dane) y para ese mismo año, el costo de los CAT en Costa Rica se estima en un 11.7% de cada dólar exportado.

En este sentido, algunos de los instrumentos para la liberalización pueden ser conflictivos con las políticas de estabilización, de tal manera que los beneficios de la apertura pueden ser reducidos o hasta perdidos cuando esta última no se fundamenta en una estabilidad macroeconómica.

Sobre la base de estas consideraciones, resulta evidente que la intensificación del proceso de apertura a nivel mundial requiere un esfuerzo redoblado de los países de ALC para lograr, de forma eficiente y rápida, la estabilidad macroeconómica. Al mismo tiempo, este fenómeno también requiere un cuidado especial en el manejo de la liberalización de las políticas y mercados agropecuarios, particularmente en los países de la región donde la agricultura constituye un sector clave y estratégico para el crecimiento equitativo y sostenido.

## **Implicaciones sobre la balanza de pagos**

Un componente fundamental de las políticas de ajuste impulsado por el Banco Mundial y el FMI, ha sido la condicionalidad de que los países realizaran fuertes devaluaciones, con la idea central de que, al elevar sustancialmente los ingresos por exportación y el precio relativo de las importaciones de bienes no comerciables, se fomentaría la producción y mejoraría la balanza comercial, ya que animaría a los consumidores a comprar preferentemente bienes producidos domésticamente en lugar de los importados y se estimularía a los empresarios a trasladarse de la producción de bienes no comerciables hacia comerciables. Debido a lo anterior, los países que devaluaban fuertemente podrían generar superávit en el comercio y hacer frente a sus obligaciones externas sin sufrir recesiones.

Sin embargo, una investigación realizada recientemente sobre el desempeño de 83 países en desarrollo realizada por prestigiosos economistas del Banco Mundial (De Melo y Faini 1990), reseñada en *The Economist*, llegan a conclusiones diferentes. Primero, determinan que desde 1981 no se encontró evidencia de que las devaluaciones por sí mismas hayan mejorado las balanzas comerciales de los países exportadores de productos primarios; segundo, concluyen tentativamente que las depreciaciones reales estuvieron asociadas con caídas en el producto en los tres grupos de países en los cuales dividieron a los 83 países en desarrollo (a. exportadores de manufacturas; b. exportadores de petróleo; c. exportadores de productos primarios), presumiblemente por un desaliento en la inversión.

En tercer lugar, señalan que la inversión en esos países está más influenciada por el ambiente económico y por la deuda externa, que por el aumento en el costo del capital



derivado de las devaluaciones. Por último, se hace la consideración de que se obvió el vínculo que existe entre la política de tipo de cambio nominal y la estabilidad de la economía, indicándose que en países como México, que devaluaron repetidamente en la pasada década, también se experimentaron agudizaciones en la inflación y erosión en sus competitividad externa, después de cada devaluación. Finalmente, se concluye que las devaluaciones pueden ser algunas veces necesarias, pero los costos en términos de inflación, mayor incertidumbre macroeconómica y menor inversión, pueden ser mayores que los beneficios, al menos para los productores de bienes primarios.

Obviamente, las consecuencias de la apertura de las economías latinoamericanas y del Caribe sobre la balanza de pagos, serán una resultante de la forma en cómo reaccionan las principales variables ligadas al comercio exterior (exportaciones e importaciones) y la producción detrás de esas variables, a las políticas ensayadas y a las condiciones del contexto internacional.

En principio, la liberalización del comercio reduce los niveles de protección que experimenta la producción nacional (p. ej. desprotege a los productores domésticos frente a la producción importada), lo cual tiende a provocar un incremento en el volumen de importaciones que puede derivar en un deterioro en las balanzas de pagos.

Existen además otros elementos que afectan los niveles de competitividad de la producción doméstica liberada frente a la producción importada (subsidios, ayudas a la agricultura, restricciones cuantitativas, manejo de excedentes, prácticas de compras intra-firmas de transnacionales, etc.). Esos elementos restringen las posibilidades de exportación de los productos de ALC<sup>16</sup> y al mismo tiempo, permiten a la competencia exterior colocar sus productos en los mercados de ALC a precios que distan mucho de los que lograrían en un mercado libre.

Por lo anterior, la apertura unilateral de las economías de ALC puede, a corto plazo, derivar en serios deterioros de sus balanzas de pagos, en tanto no se modifiquen las condiciones que afectan el acceso a los terceros mercados y las que hacen la producción importada artificialmente más competitiva. Ese deterioro, en una época en que la afluencia de capital externo hacia la región es muy limitada, hará que el ajuste opere en términos de una reducción en las reservas de divisas internacionales.

Un estudio reciente del Banco Mundial (Papageorgiou *et al.* 1990), que analizó los procesos de liberalización en 19 países en vías de desarrollo (incluyendo seis latinoamericanos), concluyó en que en cerca de la mitad de los episodios de reforma, las importaciones tendieron a crecer en los meses posteriores a la liberalización. Asimismo, que muchos de los programas que incluyeron significativas reducciones en las restricciones cuantitativas (QRs), mostraron incrementos en las importaciones particularmente grandes.

Según el estudio mencionado, ese comportamiento de las importaciones es un fenómeno de corto plazo y no conduce necesariamente a deterioros en las balanzas de pagos, debido a que

las exportaciones se incrementaron después de la aplicación de las reformas, a tasas considerablemente mayores a las observadas en los años precedentes a la liberalización.

Por su parte, análisis recientes encargados por el IICA para países seleccionados de América Latina, no presentan tendencias definidas en el impacto sobre las balanzas de pagos de los procesos de apertura, en gran medida, porque los procesos de apertura no son uniformes en el énfasis y manejo de las variables involucradas en los paquetes de políticas económicas. Países grandes, por ejemplo, Argentina y Brasil, han ensayado a lo largo del período diversas políticas de tipo de cambio y de manejo de las restricciones al comercio exterior, con gran acento en el objetivo de abatimiento de la inflación, en tanto México ha mantenido una política cambiaria mucho más constante durante el período de apertura y su desgravación arancelaria se pactó desde su proceso de incorporación al GATT.

En países de tamaño intermedio como Bolivia, Chile y Perú, los énfasis en control inflacionario han dominado el panorama de la política económica en épocas diferentes (Chile antes de la década de los ochenta, Bolivia entre 1985 y 1987 y Perú hasta 1990). En países pequeños como Costa Rica, la inflación no ha sido un problema apremiante durante la fase de apertura (1986-1990) y el énfasis ha girado en torno a otros dos desequilibrios: el fiscal y la balanza de pagos.

Teniendo en consideración esos diferentes énfasis en las políticas macroeconómicas, se concluye de los estudios encargados por el IICA, que en Brasil, tanto las exportaciones como las importaciones de origen agrícola se han mantenido estancadas, mientras que las exportaciones globales crecieron en la primera mitad de la década de los ochenta, para luego caer durante la segunda mitad y las importaciones globales se han deprimido durante toda la década de ajuste. El impacto sobre la balanza comercial superavitaria fue positivo de 1980 a 1984, para reducirse a partir de 1985.

Argentina muestra un cuadro errático en la dirección de sus flujos de exportación e importación durante toda la década (como variante ha sido también su política económica), pero su déficit comercial tendió a disminuir durante los años ochenta, con excepción de incrementos importantes en el déficit entre 1986 y 1987.

Chile presenta el proceso de apertura más antiguo de ALC y el más exitoso en términos de la respuesta del sector externo, donde de presentar déficit en la balanza comercial entre 1980 y 1981, pasó a obtener superávit crecientes desde 1982 a la fecha, destacándose en ese comportamiento, la evolución de las exportaciones, tanto globales como en especial las de origen agropecuario.

Perú muestra también un comportamiento errático de sus flujos de exportación e importación durante toda la década de los ochenta, donde los crecimientos de sus exportaciones -especialmente de transables- y las caídas en las importaciones, están generalmente asociadas a significativos procesos devaluativos (1982, 1983, 1984, 1985 y 1989), revertiéndose las direcciones de dichos flujos cuando las tasas de devaluación se morigeraban. El resultado sobre la balanza de pagos también fue errático, pasando alternativamente de déficit a superávit.

En el caso de Bolivia, la incidencia de la apertura sobre el sector agrícola es limitada por el lado de las exportaciones<sup>17</sup>, debido a la predominante participación de la producción campesina sobre el total respectivo, incluyendo la hoja de coca. En efecto, la participación de producción campesina es cercana al 79% del valor real de producción para 1986-1988, en tanto la producción comercial representó sólo el 21%, notándose que se acentuó la participación de la producción campesina con respecto al período 1980-1982.

También es de especial consideración en el caso boliviano, la importante y creciente participación del circuito coca-cocaína, cuyos efectos macroeconómicos son considerables, ya que se estima que la cantidad producida creció entre 1963-1987 en 31.5 veces y la superficie cultivada se incrementó en 20.3 veces, lo que ha provocado un proceso de sustitución de cultivos, afectando la oferta de alimentos (Chavez 1990).

En el caso de Costa Rica, se han incrementado y diversificado las exportaciones, apreciándose un rápido crecimiento de las no tradicionales durante la etapa de apertura (22% como promedio anual de 1986 a 1990), pero las importaciones han crecido mucho más dinámicamente, generando un serio deterioro en la balanza de pagos, cuyo déficit comercial creció hasta niveles récord durante el último año del período.

En los últimos tiempos, con el agravamiento de los conflictos en el Medio Oriente y la precipitación de la guerra (enero 1991) y sus posibles consecuencias sobre una escalada de precios en el mercado petrolero, se planteó una seria inquietud para los países de ALC no petroleros ya que dada la restricción presupuestaria para estos países, se podía presentar el dilema de asumir el mayor costo de la factura petrolera a expensas de la reducción de la factura alimentaria (*oil bill* frente *food bill*), lo cual conduciría a los países a decisiones internas enfrentadas entre objetivos de comercio y objetivos de producción y plantea cuestionamientos serios a la política económica y a la estabilidad macroeconómica. La duración del conflicto, la política de precios asumida por las trasnacionales petroleras y las medidas de contención de demanda (ahorro energético) impulsadas por los países, diluyó la amenaza y por el contrario, los precios del petróleo observaron una tendencia a la baja en sus cotizaciones internacionales.

Para los países petroleros de ALC, por su parte, estudios recientes han determinado que existe una fuerte correlación entre los precios del petróleo crudo y las importaciones agrícolas, de forma tal que los cambios en el precio del crudo explican el cambio en los niveles de importaciones agrícolas. En efecto, para México y Venezuela se estimaron para el período 1969-1988 coeficientes del 0.824 y 0.673, respectivamente, significando que por cada aumento de 1% en el precio del petróleo, se aumentaron en 0.824% y 0.673% las importaciones agrícolas, respectivamente, en cada uno de esos países.

Sobre la base de estas consideraciones, resulta evidente que la intensificación del proceso de apertura a nivel mundial requiere un esfuerzo redoblado de los países de ALC para lograr, de forma eficiente y rápida, la estabilidad macroeconómica. Al mismo tiempo, este fenómeno también requiere un cuidado especial en el manejo de la liberalización de las políticas y

---

17 El país es deficitario tanto en su comercio de mercancías como en la balanza agrícola.

mercados agropecuarios, particularmente en los países de la región donde la agricultura constituye un sector clave y estratégico para el crecimiento equitativo y sostenido.

## **Perspectivas de comercio exterior para productos agropecuarios**

El actual proceso de apertura también trae aparejada una nueva perspectiva para el comercio exterior de ALC, particularmente para las transacciones comerciales de productos agropecuarios y agroindustriales. Si bien la incertidumbre existente en relación con algunos aspectos de las decisiones de apertura impide una definición precisa acerca del significado real de esta nueva perspectiva, es oportuno presentar algunos elementos de juicio al respecto.

Existen dos puntos de vista contrastantes sobre el futuro del comercio exterior para los productos agropecuarios, especialmente desde la óptica de los países menos desarrollados y en particular de ALC: el primero de ellos, que podríamos denominar "perspectiva liberalizadora", se identifica con los partidarios del libre comercio, quienes presuponen que la tendencia a la liberalización de las economías continuará como fenómeno universal y apoyan fuertemente un progreso en el subproceso de apertura multilateral en el seno del GATT, o en su defecto, en negociaciones o foros en los cuales los países industrializados (las 24 naciones de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE)), pudieran seguir su propia agenda liberalizadora fuera del GATT.

El segundo de los grupos se identifica con los que consideran que el libre comercio es un mito y se muestran partidarios del comercio administrado (*managed-trade*) como una alternativa tipo subóptimo *second best*, especialmente con la expectativa de un fracaso del GATT y considerando las particularidades de las tendencias del mundo real.

### ***Perspectiva liberalizadora***

La principal defensa e impulso de esta visión proviene de los propios países de la OCDE y en especial de los Estados Unidos, que aboga por una liberalización total del comercio agrícola (la CEE plantea reformas más modestas con respecto a la situación actual). Algunos defensores de esta visión, no sólo destacan las bondades del libre comercio, sino que además señalan que una orientación del mundo hacia el comercio administrado podría ser desastrosa y que la desaparición del GATT pondría en peligro a más de la mitad del comercio mundial.

Los partidarios de esta visión sostienen que se observa que, en términos generales, las tendencias delineadas apuntan hacia la conformación de un escenario de mayores oportunidades y desafíos para el comercio agropecuario y agroindustrial de un número importante de países de la región. Señalamos a continuación algunos de los elementos conformadores de este nuevo contexto.

La integración del Mercado Común de Europa Occidental en 1992, en conjunto con las reformas y mayor apertura de los países de Europa Oriental, muy probablemente conducirán a una expansión en la demanda global de productos agropecuarios y por lo tanto, a un incremento en las posibilidades de exportación para ALC. Del mismo modo, los cambios

recientes en la política de Japón con respecto a las barreras arancelarias y no arancelarias al comercio internacional de productos agrícolas y agroindustriales, así como las modificaciones en la política de subsidios a la producción doméstica de estos productos, sugieren que este país deberá ofrecer, en el corto plazo, mayores oportunidades de mercado para productos de la región (Coyle 1990).

Además de lo anterior, de proseguir la actual tendencia de crecimiento de las importaciones de China y por la multiplicación de acuerdos preferenciales de comercio, el sector agropecuario regional también podrá ver favorecidas sus expectativas. Con respecto a esto último, cabe señalar que, según evaluaciones recientes (USDA/ERS 1990), los acuerdos preferenciales de comercio, que incluyen medidas dirigidas a una mayor apertura de la agricultura, han generado un incremento significativo en las transacciones comerciales de productos agropecuarios y agroindustriales entre las partes involucradas. Algo similar resultará muy probablemente de los acuerdos preferenciales que se encuentran en proceso de gestación, como es el caso de los acuerdos que deberán ser firmados bajo el marco de la Iniciativa para las Américas, propuesta por el Presidente de los Estados Unidos, George Bush.

Las oportunidades de comercio exterior para el sector agropecuario-agroindustrial de algunos países de la región podrán ser favorecidas también, por un resultado positivo si se rescatan las negociaciones en el ámbito del GATT.

Para sustentar las propuestas del beneficio de una mayor liberalización del comercio se desarrollaron durante la década de los ochenta, tanto en el ámbito académico como de organizaciones, un gran número de modelos de simulación de los efectos de liberalización total o parcial del comercio de productos agropecuarios (Vid. Goldin y Knudsen 1990; De Villalobos 1989). Dichos modelos, algunos de equilibrio parcial y otros de equilibrio general, constituyen valiosas herramientas de análisis, pero la mayoría presentan serias limitaciones predictivas en la cuantificación de eventuales impactos sobre ALC, entre otras cosas por el tratamiento tan agregado que se da a la región.

Cabe resaltar, sin embargo, que de acuerdo con estudios recientes, la eventual liberalización del comercio agropecuario no traerá resultados favorables para todos los países de ALC. En efecto, estudios recientes indican que los países exportadores netos mejorarán su balanza comercial agrícola, mientras los netamente importadores se verán negativamente afectados, por lo menos en el corto plazo.

Esta lamentable diferencia de resultados no significa, entretanto, que en términos globales los efectos negativos dominarían los positivos, de manera que al final la liberalización comercial terminaría representando un cambio netamente perjudicial para la región. Por el contrario, según estimaciones actuales, el balance de las perspectivas con respecto a la concreción de la liberalización sería favorable para la región. Más específicamente, conforme señala un documento del Instituto (IICA 1990), estimativas recientes con respecto a la probable incidencia que una liberalización de la agricultura en los países de la OECD tendría sobre las balanzas de pagos de los países de ALC, indican que la liberalización del comercio para los cinco grupos prioritarios en las negociaciones sobre agricultura (cereales, lácteos, azúcar, carne vacuna y oleaginosas), podría representar un saldo teórico neto adicional para el conjunto de ALC, del orden de los US\$190 millones a US\$1 040 millones anuales (según se consideren

las estimaciones mínimas o máximas para la variación de precios). Este sería la resultante de un ingreso extraordinario bruto de entre US\$755 millones y US\$2 785 millones por concepto de mayores exportaciones, contrarrestado por un egreso bruto adicional del orden de los US\$565 millones a US\$1 745 millones, por importaciones superiores.

El mayor ingreso regional estaría determinado fundamentalmente por el incremento en las ventas de azúcar, carne y oleaginosas, con un aporte neto conjunto de entre US\$440 millones (mínimo) y US\$1 800 millones (máximo) anuales. Este se vería disminuido por un mayor egreso de US\$300 millones (mínimo) a US\$765 millones (máximo), provocado por el gasto adicional en importaciones de cereales y lácteos.

El impacto del aumento de precios de los cereales afectaría negativamente a Brasil, Cuba, México y Venezuela, y positivamente a Argentina; el de los lácteos incidiría negativamente sobre todo en Brasil, Cuba, México y Venezuela, positivamente en Uruguay; el del azúcar no afectaría mayormente a ningún país salvo a Venezuela y beneficiaría a casi todos, particularmente a Brasil y Cuba, y el de la carne afectaría a México y a los pequeños países del Caribe y beneficiaría a Argentina, Brasil, Uruguay.

Nueve países exportadores netos del conjunto de productos seleccionados se beneficiarían con un ingreso teórico adicional de US\$525 a US\$2 087 millones. En términos de agrupaciones subregionales, el balance neto global sería positivo para la ALADI (aunque negativo en lácteos y cereales), por un monto de US\$100 millones y US\$244 millones. También Cuba, Guyana, República Dominicana y Trinidad y Tobago serían teóricamente beneficiados.

En términos de países individuales, el beneficio sería captado fundamentalmente por Cuba. En menor medida, favorecería a Costa Rica, Guyana, Paraguay, República Dominicana y Trinidad y Tobago.

La carga teórica adicional de corto plazo recaería en los países importadores netos de los productos seleccionados y sería del orden de los US\$336 millones a US\$1 048 millones.

En términos de agrupaciones subregionales, el balance neto beneficio/costo para los cinco productos seleccionados es moderadamente negativo para el MCCA (US\$3 a US\$27 millones). También es negativo para la mayoría de los países caribeños.

El peso central del déficit adicional de divisas recaería fundamentalmente en México, Perú y Venezuela. El resto se repartiría, en orden decreciente, entre los países pequeños del Caribe, Chile (aunque la situación ha variado posteriormente), Bolivia, Colombia, Ecuador, Haití, Jamaica, Suriname y Centroamérica (excepto Costa Rica).

En resumen, el eventual incremento de los precios internacionales del grupo de productos seleccionados, derivado de una liberalización comercial, tendría los siguientes efectos:

- . Favorecería, en términos netos, al conjunto de ALC.

- . La cantidad de países beneficiados es significativamente menor que los que verían incrementados sus costos a corto plazo. Sin embargo, la dimensión del problema aparece bastante menor, si se considera que el ingreso neto adicional de los primeros sería aproximadamente el doble del egreso neto total de los segundos. Añádase a eso que el costo adicional para los importadores netos es marginal en comparación con los recursos que destinan los países desarrollados para proteger su agricultura (US\$270 000 millones en 1989) y se llegará a la conclusión de que la magnitud del problema lo hace "manejable" en el marco de la cooperación internacional que pueden (y deben) brindar los países desarrollados, si tienen la intención de hacerlo.
- . Los productos que originarían el mayor costo adicional para los importadores netos son producidos excedentariamente y pueden ser suministrados por otros países latinoamericanos exportadores netos. Estos últimos, sin embargo, difícilmente disponen de la capacidad financiera suficiente para competir con las condiciones preferenciales que ofrecen los países desarrollados y que los importadores netos se ven forzados a aceptar, en virtud de su propia capacidad financiera y de pago.
- . Cabe reiterar el carácter restrictivo del concepto dinámico de "importador" o "exportador" neto. Si la liberalización abarcara todos los productos agrícolas, la diferencia entre ambos se atenuaría e inclusive desaparecería con la incorporación de productos tropicales y otros.
- . Finalmente, en otro orden de cosas, debe señalarse que la liberalización contribuiría a la "dinamización" del comercio intrarregional latinoamericano, pues se superarían muchos de los obstáculos que existen actualmente.

En conclusión, los estudios de aplicación modelística sobre los impactos simulados de una política liberalizadora de la agricultura, son generalmente concluyentes en la determinación de un saldo global benéfico en términos de aumento de producción del consumo, el comercio, elevación de precios, e incremento del bienestar en general, y sólo con algunos costos menores, en términos de perjuicio al consumidor por efecto de la elevación de precios de los productos agrícolas. Sin embargo, no hay que olvidar que se trata de simulaciones realizadas sobre un determinado conjunto de supuestos, empleando modelos que son simplificaciones de la realidad, que presentan problemas de construcción y basados en datos muy agregados. Ello plantea la necesidad de que si bien pueden ser útiles como elementos de juicio para la toma de decisiones, no necesariamente son predicciones exactas y que el comercio mundial está determinando por una infinidad de factores que no es posible contemplar dentro de dichos modelos (excepto muy agregadamente bajo el artificio de variables ficticias "*dummies*").

Al respecto, sirva de ejemplo el efecto sobre el mercado azucarero ante los temores de guerra en el Golfo Pérsico, que produjo un derrumbe en los precios internacionales del azúcar crudo.

### *Perspectiva de comercio administrado*

Como se mencionó en la introducción, esta visión parte de la premisa de que no existe el libre comercio puro, que es un mito y que la tendencia mundial es hacia la formación de bloques económicos (por ende, generadores de distorsiones), y las perspectivas del mercado mundial de alimentos es hacia una sobreoferta con respecto de una demanda estancada, lo que sin duda presionará los precios a la baja. Por otra parte, se considera que el proteccionismo en ascenso -especialmente en los países desarrollados- no pareciera revertir su tendencia a corto plazo.

Si bien es cierto que los países han experimentado un proceso evidente de reducción de las barreras arancelarias (lo que significa cierta liberalización), el proceso se ha visto más que compensado por la proliferación de innumerables prácticas que actúan en sentido contrario, inhibiendo el libre comercio. En efecto, el establecimiento de otros tipos de impuestos diferentes a los aranceles pero de cobro discriminado (p. ej. el impuesto al valor agregado (IVA) que se cobra a las importaciones, pero que se exonera a las exportaciones), las cuotas, los subsidios, el contracomercio que condiciona compras a la realización de ventas compensatorias, las manipulaciones de las monedas, las políticas oficiales de promoción de compra de los productos nacionales, la práctica de compras intrafirma de las transnacionales, etc., son sólo algunas de las muchas prácticas imperantes en la realidad del comercio internacional.

En el mundo actual, los gobiernos difícilmente renunciarán a sus políticas de promoción de la producción, la inversión y el comercio, con el fin de alcanzar sus propios objetivos económicos, o para la protección de ciertos grupos de interés y el expediente de los subsidios o las cuotas (voluntarias o no), difícilmente se dejarán de lado. Recordemos que ya las diferencias de nivel de desarrollo de los países, especialmente las condiciones precarias en muchos de los países en desarrollo, hacen difícil que se eliminen las políticas de subsidio a sus sectores marginados, especialmente en el medio rural, a menos que se establezcan medidas compensatorias, o que se renuncie a la intervención para buscar la promoción de sectores específicos.

La diferencia a nivel de recursos entre países también ha sido evidente en cuanto a la mayor capacidad relativa de los países más ricos en mantener los elevados costos fiscales de la protección. En efecto, el costo fiscal de la protección a productos agrícolas en EUA, la CEE y Japón, ha incidido en la pérdida de mercados a países con menor capacidad y por ende, menor nivel de subsidios (p. ej. Argentina, Australia y Nueva Zelandia).

En conclusión, el principio de la ventaja comparativa no se ve reflejado en el mercado internacional de productos agrícolas, debido a los elevados niveles de protección y las distorsiones comerciales.

Por otra parte, la tendencia manifiesta a la formación de bloques económicos se ha acelerado con miras a la consolidación de la CEE-92 como una zona que se liberaliza hacia el interior, pero no hacia afuera, y que se podría estar viendo ampliada en un futuro cercano con la incorporación de países del este europeo que abandonaron la órbita socialista, presumiblemente sobre la base de negociaciones bilaterales. Asimismo, Japón aumenta cada



día más su influencia sobre el sudeste asiático y su política de inversiones en los países del área, en actividades de exportación de esos países, orientadas a satisfacer necesidades del mercado japonés, genera crecientes lazos de interrelación económica y comercial que empiezan a perfilar un nuevo bloque económico. Ante esto, los Estados Unidos lanzan su propuesta de una zona de libre comercio en el que podría ser su mercado natural el resto del continente, como una ampliación de lo pactado con Canadá y lo que está negociándose con México.

El proceso de formación de bloques y la implícita concesión de preferencias a su interior, implica un movimiento hacia la discriminación, pero plantea el atractivo del potencial para la desviación del comercio y en el caso de los países de ALC, lo que Fishlow (1984) denomina como "ampliación de comercio", proceso mediante el cual los países del sur pueden desviar mutuamente sus importaciones de bienes no capital provenientes del norte, con lo cual pueden aumentar la participación de las exportaciones en el PIB y con el ingreso adicional generado por sus exportaciones, adquirir bienes de capital del norte que apoyen un crecimiento más dinámico de sus economías.

Adicionalmente, la formación de bloques puede resultar un elemento atractivo para las empresas que preferirían construir sus plantas para mercados menores pero menos peligrosos y competitivos, en contraposición del riesgo y competencia que significa un mercado mundial liberado.

Lo anterior lleva a la consideración del papel de las empresas transnacionales en el campo agroalimentario. En varios de los mercados de productos agroalimentarios se destaca la presencia y peso de las empresas transnacionales alimentarias (ETNAs), en diversas etapas de la cadena alimentaria (desde la producción hasta la comercialización, pasando por la transformación). Por ejemplo, el mercado mundial de granos está dominado por unas pocas firmas oligopólicas. La denominada "Gran Liga", constituida por sólo seis firmas, controla más del 90% de las exportaciones de granos de los Estados Unidos, participan significativamente en el comercio intra CEE y dominan más del 50% de las exportaciones argentinas (Gilmore, R., citado en De Villalobos 1989). Las ETNAs monopolizan aproximadamente del 70 al 75% de las exportaciones de bananos, arroz, tabaco y caucho natural y entre el 85 y el 90% de las exportaciones de cacao, tabaco, café, té, algodón, yute y productos forestales, producidos en una alta proporción en los países en desarrollo (Matamér y Calcagno 1979).

La oferta internacional de algunos alimentos les confiere a las ETNAs un gran poder de determinación sobre los precios y nos aleja de los modelos típicos competitivos del comercio internacional. El mecanismo de control del mercado es el comercio intrafirma (operación interna de la empresa), con lo cual desaparece la importancia de las fronteras.

Las ETNAs, según estudios realizados, se han ido reestructurando para adaptarse a las nuevas condiciones de la economía mundial y cuyas pautas es importante considerar, por sus eventuales implicaciones en un proceso de apertura. Una primera pauta detectada (Green 1989) es la disminución relativa de la actividad comercial para concentrarse en la de transformación. Segunda, algunos grupos (los de dimensión mediana y especializados) optan por una integración de un sistema productivo y comercial más importante, aumentando su participación tanto a escala nacional como internacional (p. ej. cosecha nacional, trituración

y comercio internacional). Tercera, otros grupos ya integrados y con mayor peso en el mercado buscan la diversificación hacia sectores no necesariamente tradicionales, ni ligados a la actividad original del grupo.

Una cuarta pauta y muy importante para el tema en estudio es la "destercmundialización" de las inversiones de las ETNAs (o lo que es lo mismo, una reorientación hacia la concentración en los países más desarrollados), producto de la crisis económica de los países en desarrollo contraria a la necesidad que tienen de aumentar su producción de bienes con mayor valor agregado<sup>18</sup>. Las razones de lo anterior se derivan de que, por un lado los productos con mayor valor agregado son por ende más caros y se requieren mercados más solventes capaces de adquirirlos. Por el otro, al haber mayor valor agregado, hay menor participación en el costo de la materia prima y por lo tanto, pierde importancia la fabricación del producto en los lugares donde la materia prima es barata (países del tercer mundo).

A las tendencias anteriores del comportamiento de las ETNAs hay que agregar otro factor que tiende a presionar por una mayor concentración de las inversiones en los países desarrollados y es la derivada de la mayor especialización productiva que implican sumas más cuantiosas para sacar nuevos productos y los ciclos de vida de los productos tienden a ser más cortos.

La "destercmundialización" de las ETNAs plantea un campo de acción potencial para la creación de transnacionales del tercer mundo en el campo de la agricultura, como una solución parcial que permita incrementar los flujos de comercio Sur-Sur y realizar una estrategia de industrialización con base en la demanda de la agricultura, que permita un rápido aumento de la productividad agrícola, un desarrollo de las industrias que utilizan insumos agrícolas, una mayor generación de empleo y la disminución de las condiciones de pobreza en el área rural.

Refuerza el argumento anterior, el cuadro señalado en la introducción, sobre la tendencia del mercado mundial de alimentos hacia la inestabilidad, precios reales deprimidos o hacia la baja y perspectivas de una sobreoferta, frente a una demanda estancada. Para completar el panorama, los inicios de la década de los noventa arrancan con perspectivas de recesión económica en los Estados Unidos y en algunos otros países industrializados, con lo que las esperanzas de una reanimación de la demanda por productos agrícolas de exportación de los países de ALC, se tornan más inciertas. Asimismo, el período posterior al conflicto del Golfo Pérsico, especialmente en su etapa de reconstrucción, desviará hacia esa zona recursos de cooperación de los países desarrollados que en otras condiciones podrían ser destinados a ALC. La propia tarea de reconstrucción se presenta como perspectiva de oportunidades para negocios a las firmas de los países desarrollados involucrados en el conflicto, lo cual incidirá en la dirección de los flujos de inversión extranjera en perjuicio de ALC.

Por último, la historia reciente del comercio mundial se ha caracterizado por un proteccionismo en ascenso por parte de los países industrializados. En los procesos de ajuste emprendidos por los países de ALC, la obtención de saldos comerciales positivos crecientes

---

18

En los últimos años sólo Brasil en ALC ha sido receptor importante de inversiones de las ETNAs.

constituye un elemento crucial. Para ello es necesario mantener exportaciones crecientes que requieren acceso al mercado mundial, especialmente el de los países desarrollados. Sin embargo, un estudio realizado por Gonçalves y De Castro (1987) estima que las barreras no arancelarias aplicadas contra los países latinoamericanos por las naciones industrializadas, afectan cerca de la quinta parte de las exportaciones, especialmente en sectores considerados "sensibles" (productos alimenticios, calzado, vestuario, textiles y acero). Asimismo, denota un cierto aumento en dichas barreras aplicadas a productos agrícolas de la región entre 1981 y 1986.

En resumen, las prácticas usuales en el comercio internacional, la persistencia del interés nacional en la protección de ciertos sectores y los obstáculos experimentados en el intento liberalizador de la Ronda Uruguay, hacen presumir que no se producirá en los próximos años un viraje sustancial hacia el libre comercio planetario y que por el contrario, se manifiesta una tendencia a la conformación de bloques comerciales, por lo cual, los países de ALC deben prepararse para operar dentro de un escenario de comercio que demanda un manejo estratégico de sus políticas comerciales, buscando alianzas estratégicas que les permitan encarar sus propios procesos de ajuste, y aumentar su poder de negociación ante terceros países, al tiempo que mejoran su inserción en el mercado internacional.

## **Precios internacionales de productos agropecuarios**

Un efecto que muy probablemente resultará del actual proceso de apertura es el importante cambio en el nivel de los precios internacionales de algunos productos agropecuarios. Específicamente, conforme indican estudios recientes, entre ellos los incluidos en el Cuadro 6, la liberalización del comercio exterior podrá aumentar el precio mundial de ciertos rubros agropecuarios y disminuir el de otros. Sin embargo, tomadas en conjunto, las estimativas disponibles sugieren que el resultado modal deberá ser un incremento en los precios internacionales.

Otro aspecto de interés con respecto a estos pronósticos es que la magnitud de los incrementos esperados podría variar dependiendo de los países en los cuales se llevaría a cabo la liberalización comercial. En el caso de los estudios incluidos en el Cuadro 6, se observa que las variaciones previstas en los precios internacionales serían relativamente mayores si hubiera una liberalización de carácter más global en lugar de una liberalización circunscrita a un menor número de países. Tomando como base lo sugerido por este conjunto de estudios y asumiendo que las negociaciones del GATT terminen de forma exitosa, lo que probablemente ocurriría sería un incremento relativamente más acentuado en los precios internacionales.

En lo referente a la magnitud de los aumentos previstos para los productos individualmente, parece existir un cierto consenso acerca de que los precios mundiales de los lácteos, carne, arroz y probablemente azúcar, serían los que sufrirían mayores incrementos. En seguida vendrían el trigo y el maíz, mientras la soya y el girasol figurarían entre los productos cuyos precios internacionales aumentarían de forma más moderada.

Conforme señalan algunos autores, entre otros Valdés, Schiff, Tyers y Anderson (Goldin y Knudsen 1990), la liberalización del comercio agrícola no resultaría exclusivamente en el

aumento de los precios internacionales sino también en una reducción de la inestabilidad presentada por los mismos. Por ejemplo, como se indica en el Cuadro 7, los mercados mundiales de alimentos serían mucho menos volátiles si las políticas comerciales agropecuarias fueran liberalizadas. Dado este aspecto y suponiendo que una menor inestabilidad de precios es vista como algo deseable, conforme parecen indicar las discusiones sobre estabilización de precios de *commodities* y *stocks* reguladores, se podría considerar, por tanto, el aumento de la estabilidad de los precios mundiales como un corolario positivo de la liberalización comercial.

**Cuadro 7. Variaciones de precios mundiales de productos agropecuarios según distintos modelos de liberalización del comercio mundial (%).**

Modelo	Año de public.	Area liberada	Trigo	Maíz	Soja	Girasol	Otros granos	Arroz	Carne	Lácteos
OCDE Roningen et al.	1987	OCDE	-1	-3	-	-	-3	1	15	44
USDA/ERS Australian BEA (Basado en USDA)	1987	OCDE y otras	10	7	3	3	7	10	10	27
Krissof & Ballenger	1988	OCDE y G. Cairns	-3.5	0.2	-	-	0.2	-	0.7	5.9
Roningen	1988	Mundo	12	8.6	-2	-2	8.6	23	20	42
& Dixit	1988	Mundo	30	23	6.9	6.9	23	24	18	50

Fuente: De Villalobos 1989.

Sin embargo, habría que señalar que una apertura por parte de los países de ALC sin la correspondiente liberalización en los mercados de los países desarrollados, puede generar una mayor competencia desleal a la producción regional, de excedentes vía precios, o financiamiento concesional de compras (p. ej. Programa PL-480 de los Estados Unidos).

## Producción y empleo

En los procesos de apertura es de esperar se produzca una relocalización del empleo entre sectores y actividades, generándose, al menos en el corto plazo, un desempleo del tipo friccional.

Salvo excepciones; los países de ALC se caracterizan por tasas de crecimiento demográfico y de incorporación a la fuerza de trabajo, superiores en relación con las correspondientes al empleo. La composición relativamente joven de la estructura de edades, genera además presiones crecientes vía su incorporación al mercado laboral. El resultado ha sido tasas altas de desempleo abierto y durante las crisis, los ajustes se han producido vía una expansión de los mercados informales de trabajo y del subempleo. Un proceso de apertura será beneficioso

El impacto sobre el empleo se complica por el hecho de que usualmente los procesos de liberalización van acompañados de políticas de reducción de la burocracia del sector público y la movilización laboral hacia el sector privado, no es un tránsito fácil, especialmente en etapas de crisis y ajuste. En el sector agroalimentario, la apertura significa que disminuyan o desaparezcan cultivos dirigidos al consumo interno, que serán sustituidos por comerciables, o cultivos no comerciables que se modernizan para poder competir contra las importaciones en el abastecimiento de los consumos locales.

La información agregada sobre el empleo no dice mucho sobre el comportamiento de las unidades o actividades específicas, o si los cambios en las tasas de ocupación se deben a la apertura o a otros factores distintos a las medidas aplicadas y los datos desagregados por actividades y regiones no se obtienen fácilmente.

La información disponible para países de ALC es muy limitada y arroja resultados contradictorios que no permiten inferir conclusiones determinantes. Por ejemplo, Chile, el país más exitoso en su proceso de apertura, ha mostrado altas tasas de desocupación crecientes, que sólo en la segunda mitad de la década de los ochenta comienzan a decrecer (17% entre 1977 y 1981; 29.3% en 1982-1983 y 12.9% entre 1984-1989). Costa Rica, por su parte, experimentó un aumento en la tasa de desempleo durante los años de crisis (1980-1982) y disminución de los niveles, tanto en la etapa de estabilización (1983-1985) como en la de apertura (1986-1989), llegando incluso a niveles inferiores al 4% al final de la década de los ochenta (3.8% en 1989).

Brasil muestra tasas crecientes en el empleo global, pero un aumento en la desocupación en el sector agropecuario en el subperíodo 1985-1989. Bolivia, por su parte, mantiene tasas de desocupación más o menos estables, en relación con años anteriores, pero al mismo tiempo evidencia un ajuste en el mercado de trabajo vía incremento del subempleo visible, cuya tasa se duplicó en los años de apertura (del 5.5% al 11.4% entre 1985 y 1988).

Con respecto a la producción agropecuaria, con las medidas de política inherentes a la apertura, especialmente las que modifican el sesgo antiagrario y antiexportador que caracterizaba al modelo anterior de sustitución de importaciones, es de esperar que la producción sectorial crezca con mayor dinamismo e incremente su participación en la generación del PIB.

Estudios por países, encomendados por el IICA, muestran crecimientos más dinámicos de la producción global y la agropecuaria, que los precedentes en los años previos a las reformas en Brasil, Chile y Costa Rica. Asimismo, el crecimiento del sector agropecuario en Argentina, coincidente con períodos en que el producto global de la nación se ha estancado e inclusive disminuido.

En cambio, se observa para México y Bolivia caídas en la producción sectorial agrícola, mientras que la producción global se incrementaba. En estos dos casos, el sector que reaccionó más favorablemente a la apertura fue el industrial. Según un informe de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH) de México "...los planes de reforma estructural en el medio rural están amenazados por la fuerte competencia externa que enfrenta el sector a causa de la rápida apertura comercial" y señala que se requiere "un

programa temporal de apoyo oficial a los productores mexicanos, para compensar su situación respecto a los subsidios que reciben ciertos renglones en otros países" y por ello, en los rubros trigo, arroz, sorgo, soya, leche, azúcar y algodón "se impone más ajuste para un régimen de mayor competitividad, lo que permitirá encarar la mejor apertura comercial y el desmantelamiento de sus subsidios y de su estructura de comercialización" (IPS, Méx., 11 feb., 1991).

**Cuadro 8. Efectos de la liberalización de mercados alimenticios en la inestabilidad de precios internacionales (Coeficiente de variación alrededor de niveles de tendencia).**

	Cereales		Carne de	Carne de	Productos	Promedio		
	Trigo	secundarios	Arroz	rumiante	no rumiante	lácteos	Azúcar	ponderado
Referencia	58	53	38	24	8	26	36	34
Coeficiente cuando se liberalizada el mercado doméstico en:								
CEE-12	39	45	32	15	8	13	28	26
Japón 54	51	33	9	7	18	33	28	
Estados Unidos	60	64	36	17	10	27	31	35
Todas las economías industriales de mercado	33	47	28	7	8	11	25	23
Asia en desarrollo.	29	43	16	14	7	13	12	20
Todos los países en vías de desarrollo	17	23	10	6	6	8	8	12
Todos los países industriales en vías de desarrollo	15	23	9	4	5	6	7	10

Fuente: Tyers 1990.

Los datos disponibles sobre producción no contienen información sobre los efectos sustitutivos en la composición de la producción entre comerciables y no comerciables, a excepción del caso de Chile y Costa Rica, donde en el primero se aprecia una importante expansión de la producción frutícola de exportación y en el segundo, donde las exportaciones de productos no tradicionales de origen agrícola han mostrado en crecimiento promedio anual del 22% en la fase de apertura (1986-1989), casi el triple de la tasa de crecimiento observada

por las exportaciones globales (7.8% en el mismo período), al tiempo que las importaciones de granos básicos han crecido para compensar en el abastecimiento interno, la caída en la producción nacional.

Por su parte, la evidencia recogida por el Banco Mundial sobre 29 episodios de liberalización del comercio (Papageorgiu *et al.* 1990), muestra que las tasas de crecimiento del sector agrícola fueron mayores durante el período posterior a la reforma que las observadas en el año previo a esta, aunque sin embargo, inferiores a las observadas por la economía en su conjunto y por los sectores manufactureros.

## Distribución de ingreso

Una consecuencia importante de los procesos de apertura se refiere a los posibles efectos sobre la distribución del ingreso, los que pueden derivarse a su vez, de efectos sobre el nivel de empleo, sobre los salarios reales, sobre los gastos públicos en el área social, sobre los niveles de producción y sobre el precio de los bienes.

Igualmente importantes sobre la distribución de ingresos rurales pueden ser los cambios en los patrones culturales, cuando ellos estén asociados a estructuras de trabajo-capital de intensidades distintas. Por ejemplo, si hay una sustitución de producción agrícola con miras a la exportación y las nuevas producciones no tradicionales exportables son menos trabajo-intensivos, ello repercutirá en mayor desempleo sectorial.

En teoría, las exportaciones de los países en desarrollo como los de ALC, son relativamente intensivas en factor trabajo, en tanto que sus importaciones de productos sustitutos tienden a ser capital-intensivas. Si la apertura implica una expansión más dinámica de la producción agropecuaria, el efecto sobre el empleo y la distribución de ingresos puede ser positiva, en términos de una mayor participación de los sectores agrícolas en el ingreso nacional.

Si la apertura beneficia la producción de transables, generalmente producidos por empresas del área comercial<sup>19</sup> y desincentiva la producción de no transables, producidos en una proporción significativa por unidades del ámbito de la economía campesina, el efecto probablemente será un incremento en los niveles de pobreza rural, en tanto en ALC el sector campesino reacciona poco a las señales del mercado y al cambio en los incentivos.

En el citado estudio del Banco Mundial (Papageorgiu *et al.* 1990) no se encontró evidencia contundente en cuanto a la dirección del impacto sobre la distribución de ingresos derivados de reformas en pro de la liberalización del comercio, especialmente en cuanto al posible beneficio de los grupos de bajos ingresos.

---

19 Además son las empresas que tienen capacidad y acceso a información como para aprovecharse de los incentivos (p. ej: CAT) a la exportación.

Un aspecto importante sobre el particular que habría que considerar, son los impactos que se puedan estar produciendo en los patrones de tenencia de la tierra, como consecuencia del proceso. Por lo menos en algunos países de ALC, se tiene la sospecha de que la apertura está incidiendo en la aceleración de procesos de concentración en la tenencia de la tierra y en el traslado de la condición de propietario a asalariado de grupos de población en el área rural. Sin embargo, aún no se dispone de estudios específicos que confirmen tal hipótesis.

## **Seguridad alimentaria**

Se ha señalado que las políticas proteccionistas agrícolas de los Estados Unidos y de la CEE, que generan excedentes, han coadyuvado a que la producción mundial de alimentos básicos y el comercio están siendo dirigidos en forma cada vez más importante, por los países industrializados exportadores de alimentos.

También se ha señalado que los países de ALC han descuidado cada vez más el mercado interno de productos agrícolas básicos, convirtiéndose en una región dependiente de importaciones, y por ello, en un mercado seguro para los países que dominan el comercio mundial.

Las políticas de liberalización comercial que caracterizan los procesos de ajuste, han tendido a privilegiar la producción agrícola de exportación, dejando descuidada la producción interna de alimentos básicos en la región, la cual ha tendido a estancarse. Ese estancamiento, aunado a altas tasas de crecimiento de la población, derivan de un desbalance entre producción local y consumo, que determina un crecimiento de las importaciones de alimentos y afecta la seguridad alimentaria.

Por otra parte, las políticas inherentes a la estrategia anterior de industrialización sustitutiva de importaciones, procuraban el mantener deprimidos los precios para el consumo de alimentos de la población urbana, lo cual significó precios bajos para el productor agrícola de los productos de consumo interno (no comerciables), generando un deterioro en la relación de precios que representó una transferencia de recursos del sector rural hacia el urbano. Este deterioro fue progresivo y determinó un estancamiento y baja producción de los cultivos agrícolas no comerciables, cuya insuficiencia se solventó con importaciones.

En la década de crisis y por contracción en la disponibilidad de divisas, se incrementaron las donaciones de alimentos las cuales, por un lado, aliviaban problemas de consumo, pero por otro, distorsionaban precios, mercados y afectaban la producción interna.

## **Desarrollo rural y promoción de la economía campesina**

En todo este proceso se ha venido reforzando cada vez más claramente, la característica dual de las economías de ALC, como un sector ligado a la exportación, la ganadería y la agroindustria, de tipo empresarial, con disponibilidad de capital, los mejores recursos naturales y acceso a tecnologías productivas y al crédito. Simultáneamente, un sector de pequeños



propietarios campesinos, sin recursos financieros, con suelos marginales, bajo nivel tecnológico y que debe competir con los subsidios implícitos en los productos importados.

El cuadro descrito ha llevado a la marginación y empobrecimiento del sector campesino, generador de productos básicos, y en general del medio rural.

La apertura económica derivada de los procesos de ajuste estructural en ALC y la liberalización comprendida, promueven el funcionamiento sin distorsiones de los mercados (de bienes, servicios y factores de producción), de forma tal que la competencia entre productores y consumidores garantice que los precios reflejen las escaseces relativas, garantizando la eficiencia en la utilización de recursos; esta a su vez, se prueba con el éxito que los productores nacionales tengan en el mercado internacional.

La eliminación de distorsiones en la agricultura se caracteriza por un proceso tendiente a reducir el proteccionismo que se alega: restringe el consumo de alimentos porque los encarece frente a los productos importados; afecta la producción al alterar artificialmente las rentabilidades y propiciar la asignación de recursos en actividades que sin protección serían poco rentables, atenta contra la modernización del sector productor de alimentos y representa una carga financiera para el Estado.

La política económica del ajuste implica, además, la eliminación de créditos subsidiados (y generalmente restricción del crédito), contracción del gasto público y ajustes en las tarifas de servicios públicos.

Este conjunto de medidas de liberalización de la economía dentro del ajuste afecta seriamente, empobreciendo aún más la economía campesina y retardando el desarrollo rural, con procesos colaterales de mayor concentración de la producción y la tierra.

Existe una serie de elementos por los cuales la economía campesina no responde adecuadamente a las señales de mercado, entre ellas la falta de información, el desconocimiento de tecnologías, el ligamen por tradición familiar a determinados cultivos, la poca capacidad de adaptación del campesino a otros mercados laborales, etc.

Dada esa condición, reducirle la protección a la producción alimentaria nacional y enfrentarlos a la competencia de la producción importada subsidiada por la protección en los países desarrollados, sólo contribuirá a un costo social más alto del ajuste, condenando a la desaparición a la economía campesina.

Al mismo tiempo, se producirá una mayor presión por importaciones de alimentos y esa mayor dependencia afectará la seguridad alimentaria regional.

# 5

## DESAFIOS PARA PARTICIPAR EFICIENTEMENTE EN LA APERTURA

Tal y como se ha venido señalando en este análisis, existe el convencimiento de que la apertura hacia el mercado internacional representa una salida a la crisis y una opción para que los países de ALC puedan retomar su sendero de desarrollo, después de una década perdida. Es decir, se trata de una estrategia cuya aplicación reporta beneficios.

No obstante, como se ha señalado, dicha estrategia reporta también costos, especialmente en el proceso de transición hacia nuevas situaciones de equilibrio.

Lo anterior evidencia que existe la necesidad de realizar una confrontación entre los beneficios y costos del proceso, que lleva implícito considerar a su vez dos balances importantes: uno entre la confianza en la producción doméstica de alimentos y la dependencia externa, y otro entre los criterios de eficiencia y equidad.

El resultado de estos balances permitirá a los países de ALC determinar la conveniencia de introducir o no, elementos de gradualidad, selectividad y direccionalidad en los procesos de apertura.

La clave del éxito para lograr una participación eficiente de la agricultura en el comercio internacional, dentro de un marco de apertura económica, está relacionada con la forma en que puedan ejecutarse acciones estratégicas integradas, que afecten tanto las vinculaciones intersectoriales, desarrollo de la capacidad empresarial, organización y conciencia grupal, adaptabilidad a las condiciones cambiantes de la demanda internacional, incorporación del cambio tecnológico, desarrollo de una infraestructura para facilitar la exportación, etc., como aquellas que posibiliten el acceso a la demanda internacional (política comercial estratégica, desarrollo de servicios para la comercialización internacional y sistemas de información de mercados).

Para lo anterior es imposible realizar consideraciones sobre los desafíos a que se enfrentan los países de ALC, de forma tal que la participación en la apertura represente los mayores beneficios y el menor costo social posible. Ello significa contemplar aspectos que afectan el lado de la producción (oferta), tales como las relaciones intra e intersectoriales de la agricultura, el componente tecnológico, las tendencias en los hábitos de consumo, el desarrollo de la capacidad empresarial en el agro y la inversión estratégica que requiere el complejo agroalimentario para proyectarse hacia el mercado internacional.

Asimismo, se realizarán consideraciones sobre los factores que inciden sobre las posibilidades de un acceso real a los mercados (demanda) y que se deben tener en cuenta, tales

como el definir en función de sus características particulares la política comercial que se impulsará ante países y bloques de países; al interior de acuerdos de integración y dentro del marco de iniciativas para constituir zonas de libre comercio más amplias; en asocio con grupos de países frente a productos específicos (mercado cafetero, mercado azucarero, grupo multifibras, etc); y frente a las negociaciones en foros multilaterales (GATT).

## **Desafíos por el lado de la oferta**

### *Incrementar las relaciones intra e intersectoriales de la agricultura como sector ampliado*

Uno de los principales desafíos que enfrentan los países de ALC para participar en el proceso de apertura y que éste contribuya al desarrollo de las economías nacionales, es lograr que se produzcan bienes que contengan cada vez mayor valor agregado local (o regional en el caso de esquemas de integración). Para ello, la agricultura contemporánea debe ser entendida como un sector conformado por el complejo agropecuario-agroindustrial (Piñeiro 1990), que se caracteriza, entre otros aspectos, por el mantenimiento de fuertes relaciones intra e intersectoriales, hecho que no ocurría con la "vieja agricultura", en la que se usaba solo la tierra, el agua, la mano de obra y la semilla. Como se indica en la Figura 3, la agricultura como un sector ampliado exhibe un importante vínculo a su interior, el cual une la producción de la agricultura primaria con las actividades de la agroindustria. Por otro lado, como resultado del proceso de industrialización al cual viene siendo sometida la "nueva agricultura", presenta también estrechas relaciones intersectoriales hacia atrás con los sectores industrial y de servicios, y hacia adelante con el sector comercio.

Teniendo en cuenta lo anterior y considerando que debido a las ventajas comparativas exhibidas por la agricultura en los países de la región, los esfuerzos por abrir las economías deben complementarse con estrategias que posibiliten que el proceso de apertura contribuya al robustecimiento de las relaciones intra e intersectoriales del complejo agropecuario-agroindustrial.

En efecto, conforme lo señalado anteriormente, parte de las medidas dirigidas a la apertura tienden a reducir el sesgo contra el complejo agropecuario-agroindustrial y en particular a las actividades primarias de este sector. Lo cual puede llevar a un fortalecimiento de los eslabonamientos intersectoriales favorecidos de la conformación de un ambiente más favorable para la expansión de las actividades primarias de la agricultura.

También el proceso de apertura favorece el robustecimiento de los vínculos intra e intersectoriales de la agricultura, mediante la ampliación de las perspectivas de acceso a tecnologías incorporadas en bienes transables y/o protegidas por patentes. Como indica la literatura, los cambios tecnológicos están directamente asociados al proceso de industrialización de la agricultura y por tanto al estrechamiento de las relaciones intra e intersectoriales. Por ejemplo, los cambios tecnológicos han dado origen a industrias y servicios para la "agricultura primaria" y la agroindustria en el noroeste de México alrededor de la producción de hortalizas, en la costa del Ecuador en la producción de camarones, en la zona central de Chile en la

producción de frutas y en el Valle Central de Costa Rica en la producción de leche y la industria láctea (Pomareda 1990a).

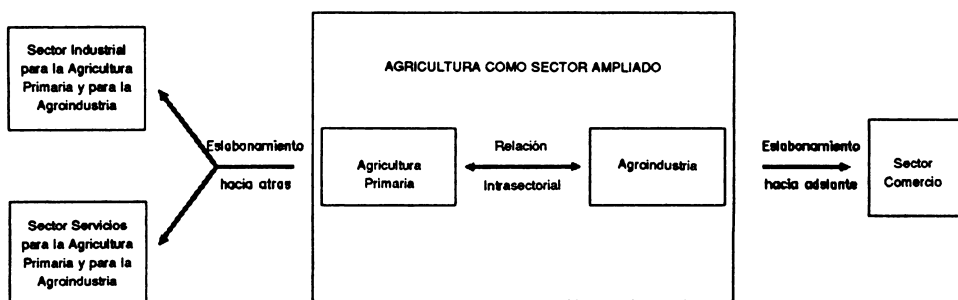


Fig. 3. Complejo agroalimentario

Dado lo anterior, resulta evidente que una mayor apertura, al traer una nueva perspectiva con respecto al acceso a innovaciones tecnológicas, contribuye al robustecimiento de las relaciones intra e intersectoriales del complejo agropecuario-agroindustrial.

En algunos casos de agroindustrias, estas pueden orientarse más hacia el uso de insumos primarios importados si se eliminan totalmente los impuestos a las importaciones o las restricciones de volumen. Este puede ser el caso de la industria de la molinería y de los concentrados de alimentación animal en los países deficitarios de trigo y maíz, pero con potencial de producción en algunas regiones de dichos países. Ello podría cancelar las iniciativas para producir estos productos dentro de programas regionales de vista de la seguridad alimentaria.

### *Modernización sectorial*

El dualismo estructural que caracterizaba la agricultura primaria de ALC debe modificarse vía la modernización, para lograr niveles de eficiencia en la producción que le permitan competir en los mercados internacionales y nacionales, estos últimos ahora enfrentados a la competencia del producto importado. La modernización del agro latinoamericano requiere de acciones en torno a por lo menos tres factores básicos: innovación tecnológica, capacidad gerencial y organización grupal. Ellos son determinantes de la capacidad para derivar beneficios en el entorno que definen las políticas, para el acceso a mercados domésticos e internacionales y para la obtención de recursos financieros.

Por último, pero no por ello de menor importancia, las relaciones intra e intersectoriales de la "agricultura ampliada" también deberán verse fortalecidas por el proceso de apertura a través de la creación de nuevas oportunidades de exportación para el segmento exportador de este sector. Estas oportunidades, al traducir en mayor estímulo a la expansión de las

vidades productivas del complejo agropecuario-agroindustrial generarían entre otros resultados el fortalecimiento de las relaciones intra e intersectoriales.

### *Estrategia tecnológica*

Ante el actual proceso de apertura, los productores agropecuarios y agroindustriales de ALC confrontan serios desafíos tecnológicos para mantener la rentabilidad de sus predios en forma sostenida. Ello será una condición *sine qua non* para mantener la competitividad en los mercados domésticos e internacionales.

Los agricultores a nivel individual en las distintas regiones de un país y los países en conjunto, requieren modernizarse para mejorar sus condiciones de competitividad, pero al mismo tiempo no puede permitirse penalizar el uso de los recursos naturales. Ello implica fundamentalmente, centrar la atención no en las ventajas comparativas *per se*, sino en las llamadas ventajas comparativas dinámicas o competitivas.

La experiencia de varios sectores exitosos en la agricultura de América Latina durante un período de severa crisis económica, revela que la innovación tecnológica, entre otros, es un factor determinante del éxito. Permite crear capacidades a nivel predial o empresarial para tomar mayor ventaja de las condiciones de los mercados y del entorno que definen las políticas públicas, principalmente las de tipo económico. Estas últimas, si bien son fundamentales para crear un ambiente propicio, no son conducentes al desarrollo si no hay capacidad; es esta capacidad la que da las ventajas competitivas.

En relación con la innovación, hay que reconocer en primer término, el carácter revolucionario de las nuevas tecnologías: microelectrónica, biotecnología, fuentes de energía, nuevos materiales; y el hecho de que están muy interrelacionadas y se potencian entre ellas en lo que concierne a su impacto, tanto sobre la estructura productiva (el sector ampliado, la etapa agrícola cada vez más como productora de bienes intermedios, las posibilidades de integración "vertical", etc.), como en la generación de las ventajas competitivas (Vid. Trigo 1990).

Técnicas como los procesos de cultivo y fusiones celulares, la enzimología, el uso de ADN recombinante, síntesis de genes y otras, conforman un perfil de las más recientes innovaciones tecnológicas, cuyos efectos impactan principalmente los parámetros de competitividad. Una actitud pasiva por parte de los países de ALC implica quedar al margen de los beneficios de mayores productividades y calidad y un desplazamiento definitivo en términos de los mercados internacionales. Molnar y Kinnuacan (1989) y Piñeiro (1990) señalan que el elemento fundamental que ha de caracterizar a la competitividad en el comercio agrícola del año 2000 está dado por el avance en la frontera tecnológica.

Hay que tomar en consideración que la creciente tendencia a patentar los procesos de las agrobiotecnologías que vienen practicando las empresas líderes presenta un riesgo, en el sentido de que en forma creciente, mayores proporciones del conocimiento científico y tecnológico generado van quedando fuera del dominio público, al tiempo que la información y los medios de comunicación hacen posible la transnacionalización de los hábitos de consumo

que para los países de ALC son difíciles de satisfacer, dada su estructura productiva y niveles tecnológicos. Ello implica un elemento de control desde fuera de la región y un mayor costo que se agrega al proceso de incorporación o adaptación tecnológica y urge una posición en esta materia.

Igualmente, la evolución de las tecnologías agropecuarias, como el uso de nuevos fertilizantes, plaguicidas, la mecanización de la agricultura y las técnicas de conservación, empaque y transporte, constituyen desafíos en que la marginación implica pérdida de competitividad interior y exterior por una parte y a riesgos ecológicos y de desequilibrio de los sistemas por la otra (Vid. Trigo 1990).

Se debe recordar que en los países de la región persiste entre muchos productores el uso de tecnologías tradicionales, métodos de tracción animal, uso de semillas y crianzas de baja productividad, y el énfasis en la diversificación como estrategia de manejo de riesgos. Dichas tecnologías y organización de la producción siguen siendo una prueba de tolerancia y adaptabilidad a las condiciones climáticas y al entorno económico-social en el que viven la mayor parte de productores agropecuarios en una época de grandes avances tecnológicos. El gran desafío está en encontrar la mezcla adecuada de tecnología y organización que permita a dichos productores generar mayores ingresos en una forma sostenida. Ello puede implicar sacrificios de orden tecnológico y de costumbres, pero de no lograrse será mayor el costo social de quedar en la marginación (Vid. Pomareda 1990b).

La tecnología que se requiere para modernizar la agricultura puede tener un importante contenido de insumos adquiridos en el mercado; pero el progreso de la capacidad para lograr el desarrollo autosostenido requiere que se mejore la calidad de los recursos físicos, de las herramientas y del material genético a nivel predial y que se recurra a procesos agroindustriales consecuentes con el avance tecnológico y con la realidad social de los países. Debe destacarse así que modernización no es sinónimo de elevado uso de insumos y bienes de capital, aunque algunos sí pueden ser fundamentales.

Es oportuno señalar que la experiencia de las últimas cinco décadas revela la importancia y énfasis que en su momento tuvieron la mecanización, la agroquímica, el desarrollo de variedades híbridas, los métodos de riego por goteo y microaspersión, la inseminación artificial, el trasplante de embriones y, más recientemente, la biotecnología. De hoy en adelante no puede considerarse la primacía de uno de estos aspectos sino que todos deben ser parte de la estrategia, con un enfoque renovado e integral, para el aprovechamiento de la mejor tecnología.

En relación con la tecnología actual en uso se despiertan serias inquietudes sobre la estructura de costos de producción de cultivos a medida que se adoptan innovaciones tecnológicas. Por ejemplo, los agroquímicos representan proporciones crecientes de los costos a pesar de los importantes avances genéticos, en algunos productos como el algodón, el café y los granos. Esto revela, por un lado, la orientación de la investigación agrícola y la influencia de las empresas trasnacionales productoras y comercializadoras de agroquímicos a través de sus estrategias de *marketing* influyen en el patrón tecnológico adoptado.

En el campo de la tecnología para contribuir a una modernización sostenible y menos dependiente de la industria internacional de insumos químicos, se deben desarrollar programas nacionales de ciencia y tecnología para la agricultura totalmente renovados, principalmente orientados a elevar los techos de productividad mientras se desarrolla y mejoran los recursos naturales. Por lo anterior y dado los magros recursos disponibles para la investigación agrícola en ALC, se debe ser muy selectivo en lo que las instituciones públicas tienen que hacer y precisarse nuevas formas de acción concertada con la empresa privada.

Por otro lado, el papel del Estado se vuelve más complejo ya que las demandas que enfrenta son más diversificadas: pequeños productores, firmas de insumos que demandan potencial tecnológico, tecnologías de procesamiento, empaque, conservación, etc.

Un elemento adicional importante del proceso de innovación tecnológica, es que el sector de la industria de insumos para la agricultura se transforma también, las nuevas firmas de insumos surgidas de la "revolución genética" son muy distintas a las que existen hasta el momento. El sector insumos tradicionales (químicos, fertilizantes, maquinarias) no se diferencia mucho de las firmas de los otros sectores comerciales, en cambio las firmas de la nueva "revolución genética" son intensivas en conocimientos, lo que importa es el conocimiento incorporado en el insumo, y el gran cambio es que esos conocimientos, por su naturaleza, son protegidos con instrumentos que permitan la exclusión de su uso. Esto da origen a un nuevo sector en el cual el científico innovador pasa a ser la inversión de capital y los resultados tienen un alto -o al menos un mayor- nivel de riesgo *vis-a-vis* la situación tradicional.

El sistema financiero de cada país, por su parte, deberá encontrar formas renovadas de acción para hacer posible que se provea de recursos a empresas privadas y organizaciones comprometidas con el esfuerzo de la innovación tecnológica y su transformación en bienes de consumo. Al respecto, ya ha habido experiencias exitosas de relaciones público-privadas y de mecanismos de financiamiento que es preciso conocer mejor y replicar en los países de la región.

En efecto, ALC cuenta en su acervo con experiencias exitosas las cuales, aunque en forma aislada, evidencian las posibilidades reales de la capacidad potencial existente, cuando los elementos disponibles se conjugan con las estrategias adecuadas. Algunas de estas experiencias incluyen la vinculación de organizaciones de productores y centros de investigación, como es el caso de las asociaciones de agricultores del arroz y de la caña de azúcar en Colombia; la investigación y asesoría empresarial auspiciada por la Fundación Chile; la Asociación de Agricultores y la Estación Experimental Valle Grande en Perú, entre otras.

Por ello, es particularmente importante para el sistema financiero de los países de ALC, tomar una actitud más progresista y hacer un esfuerzo por encontrar formas de financiar las nuevas iniciativas privadas y las alianzas público-privadas en los cambios de innovación tecnológica como dos formas básicas de modernizar el sector y permitirle contribuir a superar las condiciones de competitividad. Concomitante con ello, será fundamental la reorientación de las instituciones públicas para cumplir funciones más relevantes, establecer prioridades para la inversión pública y hacer congruentes las políticas económicas y sociales para lograr que los beneficios del cambio se extiendan a la mayoría de la población (Pomareda 1990a).

## *Desarrollo empresarial en el agro con un mercado abierto*

Una de las limitantes más significativas del modelo de estructura dual del complejo agroalimentario en los países de ALC, es la poca capacidad de manejo y conocimiento gerenciales en las empresas agrícolas dedicadas a la producción para el mercado local. El problema existe pero es de menor significación en los cultivos tradicionales de exportación. Pero también se presenta en términos de insuficiencia de recursos humanos capacitados en las actividades no tradicionales de exportación.

Tradicionalmente, las explotaciones agrícolas se han manejado con ausencia de la utilización de técnicas gerenciales adecuadas, por ello, es necesario atacar dicha deficiencia, para que la producción agroalimentaria latinoamericana pueda competir en mercados más abiertos (local e internacionalmente), para lo cual se debe desarrollar una concepción empresarial que suponga el eficaz uso y administración de los recursos disponibles a nivel interno y de cara a un mercado más competitivo.

Los esquemas proteccionistas a sectores del agro latinoamericano, especialmente en los productos denominados básicos, han determinado la formación de estructuras de producción en las cuales coexisten productores atomizados, con estructuras oligopólicas que dominan los mercados y se benefician no sólo de sus rentas sino además de las políticas estatales dirigidas a proteger a los productores pequeños marginales (precios de sustentación, exoneraciones, créditos subsidiados, etc.).

Lo anterior les ha permitido operar con niveles de eficiencia bajos en la asignación de recursos y con prácticas empresariales rudimentarias. Ese esquema proteccionista se está modificando con las políticas de apertura y ello requiere mayor capacidad gerencial.

La capacidad de manejo, o de gerencia, es el complemento fundamental de la tecnología para lograr la modernización de la agricultura. Los agricultores más capacitados para producir y los que usan la mejor tecnología para sus cultivos o crianzas no siempre son los más exitosos en forma duradera. La capacidad de manejo se refleja, por ejemplo, a nivel del pequeño agricultor dedicado a la producción primaria, en su estrategia de manejo de riesgos; de acumulación de capital vía las crianzas; de diversificación del ingreso familiar; de programación de siembras; de almacenamiento o deshidratación de algunos productos, etc. A nivel de productores con mayores niveles de educación y acceso a información y financiamiento, son exitosos los que adoptan sistemas más elaborados de manejo pero que siguen los mismos principios fundamentales. En su caso, este nivel más complejo de manejo se denomina gerencia.

En los enfoques hasta ahora seguidos para procurar los cambios requeridos en la agricultura y el desarrollo rural, el aspecto de manejo ha sido en general omitido o tratado con mucha ligereza. En una visión retrospectiva de lo que se ha hecho, encontramos que la idea central ha sido procurar la innovación tecnológica en forma directa. Este enfoque no es suficientemente motivador del interés del agricultor ni incrementa su capacidad de gerencia. Cuando se motive e interese al agricultor en un estilo distinto de administrar su finca y cuando vea lo que han hecho y logrado otros, buscará la tecnología o por lo menos se habrá incrementado su motivación y capacidad de adopción de tecnología disponible. Desde este



punto de vista, es evidente que en los casos más reconocidos de modernización, los extensionistas de los ministerios de agricultura han tenido poco que ver en la mejora de la capacidad de manejo y gerencia de los productores, dada su formación profesional y orientación del trabajo hacia la transferencia de tecnología *per se*.

Otro punto por destacar en relación con la capacidad de gerencia encontrada en casos de modernización, es que esta capacidad, en muchos casos, procede del sector urbano y que estos empresarios tienen poco o ningún conocimiento sobre aspectos agropecuarios. Son gente con visión empresarial en busca de rentabilidad. Sin descartar los beneficios que se han logrado con este tipo de participación, no deja de ser una inquietud el que puedan tener intereses puramente rentistas. Ello podría llevar a formas de gestión sin mayor preocupación por la conservación de los recursos y que, por lo tanto, una vez agotados estos en el período de tiempo en que se recupere la inversión, abandonarían la actividad, sin comprometerse en la conservación de recursos, ni en el desarrollo sostenido.

Dentro de los aspectos de gerencia que han sido más decisivos para alcanzar éxitos, se destacan: la planificación empresarial partiendo de una clara definición del proyecto orientado hacia un mercado específico; la habilidad para organizar los procesos y manejar las relaciones laborales; sin embargo, el punto que merece mayor relevancia es la habilidad para el manejo financiero. Muchos productores con relativo éxito en los aspectos productivos y en su estrategia de comercialización han fracasado por problemas financieros, principalmente debido a los procesos inflacionarios y cambios en las políticas macroeconómicas. Asimismo, muchos que han logrado éxito, no han recurrido al financiamiento proveniente de la banca de fomento, cuestionando así el que el subsidio a la tasa de interés sea tan importante.

Se observa que, en términos generales, son mínimos los gastos que hacen las unidades agropecuarias, asociaciones de productores, gremios, etc., en mercadeo, propaganda y aprendizaje sobre formas de participar en mercados inestables. Sobre el tema se requiere una mayor investigación, pero en general se conoce de muy pocos casos en que se han desarrollado estrategias agresivas orientadas a despertar el mercado. Un ejemplo de esto es el caso de los pollos en Perú entre 1986-1987, cuando todos los productores agrupados en la Asociación Peruana de Avicultores lanzaron con buenos resultados el programa televisivo "Coma Pollo". El sistema ha sido también común en los Estados Unidos para promocionar la leche fresca, helados, entre otros.

Los desafíos para lograr forjar capacidad de manejo/gerencia en agricultura son importantes. La capacitación de corto plazo puede orientarse comenzando por los agentes de extensión y grupos de productores organizados. En una tarea de más envergadura se requieren importantes cambios en el currículum de las escuelas de agronomía y de economía agrícola, así como en los colegios agropecuarios. En este sentido, pueden señalarse las interesantes iniciativas en gestión en la Escuela Agrícola Panamericana El Zamorano, en Honduras.

Los países de ALC deben realizar esfuerzos para promover un desarrollo empresarial que les permita solucionar eficazmente, tanto los problemas en el campo macroeconómico como en su proyección hacia mercados nacionales, regionales e internacionales, dentro de un marco de modernización de la empresa agropecuaria, las transformaciones de insumos agropecuarios y las de servicios de apoyo a la agricultura.

El desarrollo empresarial debe contemplar la creación de una capacidad para el manejo de técnicas para un uso más racional y coordinado con recursos disponibles, además del apoyo a los procesos de generación, selección, transferencias y adopción de tecnologías.

Un enfoque especial deberá contemplarse para aquellas unidades económicas dentro del ámbito rural, denominadas "economías campesinas", por su nivel primitivo de gestión, para asegurar su tránsito hacia la agricultura comercial, buscando objetivos grupales o asociativos.

Para hacer más fructífera la tarea de las escuelas latinoamericanas en este campo se requiere la preparación de material educativo adecuado (textos, videos, etc.), partiendo de textos en español y otros en inglés ya existentes.

### *Adaptación a los cambios de mercado*

El complejo agroalimentario dentro de la apertura debe tener la capacidad de adaptarse a los cambios de la demanda en el mercado internacional. La tendencia en cambios en los hábitos de alimentación en los países desarrollados, por ejemplo, ofrece desafíos y oportunidades impresionantes ALC, siempre que se pueda producir bajo los requerimientos de calidad exigidos en los productos preferidos y reorienten sus producciones hacia aquellos cuya demanda crece más dinámicamente.

Por ejemplo, en el Cuadro 9 se muestran los cambios importantes en la dieta promedio en los Estados Unidos, ocurridos durante los últimos veinte años. Se puede apreciar como rasgo sobresaliente, la evolución de los consumos per cápita correlacionado con consideraciones de salud. En efecto, el incremento en los consumos de edulcorantes de bajas calorías, carnes blancas, vegetales frescos y frutas, indican una preferencia por alimentos que se consideran más saludables, al tiempo que se observa una reducción en el consumo de aquellos alimentos que, ciertamente o no, se han catalogado como perjudiciales para la salud humana.

Asimismo, la tendencia a utilizar sucedáneos del azúcar, resulta indicativo de que las exportaciones de ALC de dichos productos podrían ver parcialmente contrarrestados los efectos beneficiosos de una liberalización de ese mercado (p. ej. la reducción de la protección de los Estados Unidos), por la modificación experimentada de los hábitos de consumo.

La tendencia a producir bienes con mayor grado de transformación plantea, a su vez, mayores desafíos para ajustarse a cambios más frecuentes en las demandas y costosos esfuerzos de comercialización y penetración de mercados, frente a ciclos de vida más cortos de los productos.

### *Movilización de capital e inversión estratégica del Estado*

Se mencionó que la apertura económica para abrir los mercados domésticos a la competencia extranjera no es una simple operación pasiva de desgravación arancelaria. Ella implica, entre otros aspectos, preparar al país para competir eficientemente a nivel nacional e internacional y por lo tanto, se precisa de recursos financieros para tecnificarse y modernizar

actividades cruciales para la competitividad de los productos domésticos, especialmente en cuanto a las inversiones en infraestructura.

**Cuadro 9. EUA consumo per cápita de algunos alimentos (lb/cápita/año).**

Productos	1966/1968	1986/1988
Edulcorantes de bajas calorías	6.9	19.2
Pavo y pollo	31.4	54.5
Pescado y mariscos	10.9	15.0
Tomate, cebolla, zanahoria, brócoli coliflor (frescos)	29.4	46.9
Bananos	18.4	24.9
Manzanas y uvas	18.9	25.8
Leche entera	27.5	12.9
Carne de res	75.4	70.5
Café	36.2	26.0
Huevos (número)	317.3	249.7

Fuente: USDA/ERS 1990.

El proceso de apertura requiere también de una reformulación del papel del Estado, no sólo porque supone un manejo diferente de políticas, reformas y modernización de instituciones, sino además, porque requiere de una reorientación de la inversión pública. Esta no sólo se refiere a inducirla hacia actividades relacionadas con la inversión privada, sino además, al establecimiento de nuevas prioridades y manejo para la inversión pública.

Por ejemplo, dadas las características del modelo de desarrollo prevaleciente en décadas pasadas, en el cual el sector público agropecuario, en gran parte de los países de ALC, desempeñó un papel fundamentalmente orientado a abaratar y subsidiar el consumo interno de alimentos. Los servicios de apoyo a la exportación (salud animal, sanidad vegetal, fiscalización y certificación de calidad, etc.) en cambio, fueron relegados en su desarrollo institucional y hoy presentan, en la mayoría de los países de la región, un cuadro grave de debilitamiento en sus capacidades físicas, humanas y financieras. Contrariamente, la reorientación del sector agropecuario-agroindustrial hacia el mercado externo requiere y depende de servicios agropecuarios que además de incrementar la productividad y competitividad externa de los productos del agro, otorguen a las exportaciones la calidad y la certificación que precisa un mercado mundial cada día más exigente (Garramón 1990). Para satisfacer estas necesidades, se necesita de una mayor disponibilidad de recursos financieros que, en cierta medida, puede resultar de acuerdos similares al propuesto por el gobierno estadounidense en el marco de la Iniciativa de las Américas.

Es oportuno acotar que el Estado en la mayoría de los países de ALC, es además de rector de las políticas, uno de los principales agentes económicos en la producción agropecuaria. El sector público presta servicios, administra bienes, opera en los mercados y cumple una multitud de otras actividades que tienen relevancia en la economía y el desarrollo rural. Uno de los papeles tradicionales del sector público ha sido el de hacerse cargo de actividades socialmente necesarias pero que no habían sido desarrolladas por el sector privado. Así, han sido frecuentes en las últimas décadas la creación de empresas estatales destinadas a distribuir crédito, comercializar productos, generar y transferir tecnología, proveer insumos, etc. Este papel de iniciador de actividades ha sido un "camino común" tanto en los países de ALC como en otros países en desarrollo; lamentablemente en muchos países este papel del Estado ha sido mal desempeñado y ha merecido el rechazo social debido a la falta de credibilidad en muchas instituciones públicas.

El papel protagónico del sector público en el proceso de desarrollo, incluyendo su participación directa en actividades económicas, es actualmente cuestionado y se impulsa una reducción de la participación del Estado en la actividad económica. Esta propuesta, sin embargo, debe aclararse por cuanto lo que se requiere es en esencia un Estado más fuerte, que juegue un papel más rector y que sea respetado, y un aparato público, quizás de menores dimensiones pero más eficiente, con vocación de servicio y en el que la sociedad tenga confianza.

Existen áreas de actividad económica en las que la acción inicial del Estado ha permitido el desarrollo posterior de empresas privadas y cooperativas que prestan servicios equivalentes, por lo cual la presencia del sector público podría obviarse. Ello permitiría, además, liberar recursos para otras actividades en las cuales el papel del Estado sea indispensable. Es importante, también, analizar el potencial para actividades conjuntas entre el sector público y privado, alternativa que en muchos casos no se ha explotado debidamente en el pasado y que ahora resulta imperiosa. Para que ello sea posible será necesario revisar las regulaciones jurídicas que a menudo entorpecen estas acciones y buscar mecanismos más ágiles y flexibles de vinculación.

Al igual que en el caso de los servicios agropecuarios, la infraestructura de apoyo a la exportación de productos agropecuarios es débil y deficiente en varios países de la región, como consecuencia del papel asignado al sector en décadas pasadas y de la pronunciada caída de los niveles de inversión pública que caracterizaron la década de los ochenta. En este sentido, resalta en los diagnósticos sectoriales de la mayoría de los países de la región, la ineficiencia y el alto costo relativo de los procesos de acopio, conservación, transporte y embarque de los productos tradicionales de exportación de ALC. Este hecho resta competitividad externa a las exportaciones y disminuye el ingreso de los productores, los cuales ven trasladados al precio por ellos recibido y a sus márgenes de rentabilidad, las ineficiencias del sistema de comercialización. Frente a este cuadro, se percibe que la intensificación del proceso de apertura implica un esfuerzo especial de mayores inversiones por parte de algunos gobiernos de la región, para corregir las ineficiencias de los sistemas de acopio, transporte, procesamiento y embarque de productos de exportación. Para tales efectos, se necesita un alivio de las restricciones financieras externas que en parte podrá provenir de la aplicación de la Iniciativa para las Américas.

Además de los posibles flujos de recursos financieros para inversión pública en áreas estratégicas, se tiene que dar una mayor inversión privada extranjera preferiblemente en asocio con empresas privadas nacionales.

El proceso de venta de algunas empresas públicas a consorcios extranjeros que se ha iniciado en ALC, tal es el caso de algunas aerolíneas, hoteles, fincas, empresas de servicios públicos y otras organizaciones, pueden generar recursos financieros para promover la inversión pública estratégica.

Para que este flujo de capital privado externo conduzca al desarrollo, deberá revisarse y adaptarse rápidamente la legislación sobre inversión extranjera. Esta revisión no debe permitir que ALC entregue sus recursos estratégicos como las mejores tierras agrícolas, las playas, los yacimientos mineros, los derechos de explotación del mar y otros, bajo modalidades que pueden dar origen a lamentables dependencias, no de gobierno, pero sí de empresas extranjeras. Debe reconocerse que lo que se requiere es asociarse con empresas extranjeras para derivar beneficios mutuos del conocimiento, la tecnología, la capacidad de gerencia y los contactos con los mercados.

### *Organización y conciencia grupal*

Resulta bastante claro que el logro de algunos objetivos individuales está condicionado por el alcance de otros de carácter grupal o asociativo. Las economías de escala en la comercialización y el procesamiento; la adquisición colectiva de insumos, asistencia técnica y financiamiento; el manejo de sistemas de riego y drenaje; y la capacidad para ejercer presión política para obtener protección selectiva o servicios públicos, son algunos de los beneficios de la acción grupal. La experiencia de muchos años revela, sin embargo, que la clave del éxito de organizaciones robustas y duraderas de productores se sustenta en el convencimiento de que ciertos objetivos individuales están supeditados al logro de objetivos grupales. Así, por ejemplo, si la propiedad privada es un objetivo o principio, poco puede esperarse de la explotación colectiva de la tierra; sin embargo, este principio no es incongruente con el de cooperativizar la obtención de servicios o el procesamiento de productos.

Comprometerse a la acción grupal cooperativa o asociativa requiere voluntad y desprendimiento como principio fundamental, aunque requiere también una jerarquización de problemas y claridad de las formas más adecuadas de organización grupal para resolverlos. La organización piramidal establecida por los productores de hortalizas en México es una clara ilustración de estos aspectos. A nivel de valle, los productores organizados en asociación se abocan a resolver problemas como el manejo del agua de riego y programación de siembras en conjunto con las autoridades responsables en la SARH. A nivel estatal, los representantes de las asociaciones de productores de cada valle forman una confederación de asociaciones de productores, con autoridad para resolver problemas vinculados a la política estatal, o a concertar la programación de siembras. A nivel nacional, las asociaciones de productores están representadas en la Unión Nacional de Productores de Hortalizas (UNPH), organismo consolidado y con capacidad técnica y representatividad política para discutir con las autoridades nacionales de México aspectos de política económica y comercial. Asimismo, la

UNPH es la organización responsable de proveer la información para las negociaciones bilaterales entre México y los Estados Unidos (IICA 1990).

La organización grupal en el ámbito rural para los sectores de las "economías campesinas" se presenta como una de las pocas vías de acción para lograr su incorporación a la agricultura comercial, su promoción a mejores niveles de ingresos, su acceso a formas de financiamiento y a tecnologías más productivas.

En el caso de los productores del área comercial, especialmente en los cultivos de productos no tradicionales de exportación, es necesario crear una cultura de responsabilidad grupal, acorde con la apertura. Esta cultura debe caracterizarse por la toma de conciencia de que las acciones individuales pueden aportar robusteciendo el conjunto, pero también pueden perjudicar al grupo y a los intereses nacionales.

Lo anterior es particularmente claro en los campos de la sanidad agropecuaria, donde la acción de un productor individual puede acarrear perjuicios costosos y de difícil reversión. Por ejemplo, el descuido de un exportador colombiano de frutas que envió al mercado japonés un embarque contaminado por la Mosca del Mediterráneo, cerró dicho mercado de tan difícil acceso, en momentos cuando se estaban sembrando 4 mil hectáreas de mango y 2000 hectáreas de pitahaya con destino a la exportación.

Los productores privados deben tener conciencia de su responsabilidad y establecer los controles sanitarios, fitosanitarios y de calidad que les corresponde, ya que en el nuevo modelo esa responsabilidad es compartida y no descansa exclusivamente, como antes, en manos del Estado.

Por último, es necesario señalar que el enfoque del desarrollo empresarial deberá ser integral, esto es, que contemple a los subsectores de producción y de transformación (agroindustrial), la capacitación agropecuaria, la investigación y transferencia de tecnología agropecuaria, la asistencia técnica, la comercialización y el mercadeo internacional.

Puede anticiparse que un gran desafío para lograr la modernización de la agricultura está, por lo tanto, en la formación de capital humano. En este sentido, el esfuerzo requerido no solo concierne a los involucrados en la agricultura, sino a quienes son responsables de las políticas de educación, económicas y tributarias, principalmente en el último caso, para estimular la responsabilidad de quienes más saben y tienen para ayudar a construir una sociedad mejor preparada para el futuro.

## **Desafíos por el lado de la demanda**

### *La política comercial en la apertura*

La penetración y consolidación de mercados en un proceso de apertura es difícil. En una apertura multilateral, la uniformidad de condiciones de entrada, es de esperar torne relativamente más fácil el acceso a productos originarios de ALC que presenten claras ventajas

comparativas, siempre y cuando se cumpla con las normas sanitarias y de calidad que exige el mercado de destino.

Sin embargo, en el caso de aperturas por bloque, las "preferencias" otorgadas a los participantes en el bloque económico, se constituyen en valedores discriminatorios para los productos originarios de terceros países.

Como se analizó anteriormente, si bien es cierto que la macrotendencia a nivel mundial es hacia la apertura y liberalización de mercados, ese proceso es lento y posiblemente sólo se verá consolidado en el largo plazo. En el corto y mediano plazo, lo que se está consolidando es una tendencia a la conformación de bloques económicos y revitalización de los procesos de integración.

Por lo anterior, la apertura de las economías y en particular de sus complejos agroalimentarios, representa para los países de ALC mayores oportunidades pero también grandes desafíos, y requiere, por un lado, de la adopción de estrategias integradas de los esfuerzos que afectan la producción por otro, de las que permitan administrar eficazmente la política comercial ante bloques comerciales y países específicos.

Las conclusiones derivadas del análisis realizado, sugieren la recomendación de establecer políticas comerciales con características apropiadas a cada uno de los escenarios (bloques económicos o mercados específicos con los cuales se ejecuta la apertura preferencial), ya que las condiciones de acceso, productos a comerciar, modalidades etc., no son necesariamente iguales por ejemplo, en la CEE que en Japón.

Por otro lado, la promoción de exportaciones agroalimentarias de ALC, no debe enfocarse desde el punto de vista de lo que generalizadamente podemos producir con ventaja, sino desde una óptica que considere las posibilidades reales del mercado. En otras palabras, el desafío para los países de ALC con ofertas homogéneas, especialmente los de menor tamaño, consiste en identificar claramente los nichos de mercado a los cuales pueden acceder y enfocar sus esfuerzos de política comercial en esa dirección.

Asimismo, los países de ALC deberían privilegiar como estrategia, la exportación de productos transformados y con diferenciación, en vez de productos naturales, con lo cual se logran exportaciones con mayor valor agregado. Dado que la estructura de protección actual de los países desarrollados es escalonada a favor de las importaciones de productos naturales, la política comercial deberá poner énfasis especial en las negociaciones con los centros de decisión de esos países, en las cuales participen activamente el sector público y agentes privados. Estas negociaciones serán más viables en tanto la política comercial refleje posiciones regionales y no intereses particulares de un país.

El desarrollo de empresas de comercio exterior como entes especializados para la promoción de exportaciones, constituye un medio efectivo para la "dinamización" del sector agropexportador, como se deriva de la experiencia del Brasil, Corea del Sur y Japón que canalizan en gran medida su crecimiento exportador a través de empresas de comercio exterior (30%, 60% y 80%, respectivamente).

Por otra parte, el fenómeno analizado de la "destercermundialización" de las ETNAs, abre un espacio para la constitución de firmas multinacionales de ALC que puedan realizar inversiones conjuntas para mejorar sus posibilidades de acceso a los mercados de los países más desarrollados, con la ventaja que significa el producir bienes y servicios más apropiados a las condiciones prevalecientes en el trópico, e incrementar los flujos de comercio Sur-Sur.

La acción conjunta derivada de la actuación con base en esquemas de integración, permitirá reforzar la política comercial con la diplomacia económica y el *lobbying*, y facilitar el acceso a los mercados, tal y como se demostró recientemente con las preferencias de la CEE obtenidas por los países andinos.

La apertura en un marco regional, ya sea en procesos de integración o bien dentro del marco de iniciativas para constituir zonas más amplias de libre comercio, permitiría lograr un crecimiento del comercio intrarregional, que proveerá una red de seguridad para países pequeños.

Resulta interesante destacar que dentro de los procesos integracionistas se vislumbra un margen interesante para configurar paquetes de políticas sensatas que a nivel del país promuevan su crecimiento y que a nivel conjunto aumenten su poder de negociación para el logro de un trato más equitativo de los productos agrícolas en los mercados internacionales. Asimismo, la integración puede representar un mecanismo de defensa frente a factores externos adversos.

Finalmente, es conveniente señalar que la apertura en bloque tiene la virtud de aglutinar a los países en torno a objetivos comerciales dentro de la región y constituir una plataforma para un mejor manejo de la política comercial ante el resto de países u otros bloques.

### *Los servicios para la comercialización*

Una participación eficiente en el comercio internacional requiere del desarrollo de los servicios de apoyo a la exportación. Particular importancia revisten el desarrollo y operación eficiente de los servicios financieros, de los laboratorios de certificación, control de calidad y metrología, de los sistemas de comunicación y de los de información.

La liberalización e internacionalización de los mercados financieros permiten facilitar las operaciones de crédito, cobranzas, cancelaciones, acreditaciones, transferencias, etc., vitales para la operación en el comercio internacional.

En ALC se ha avanzado en este proceso pero aún queda mucho por hacer. Una importante limitación la imponen las medidas restrictivas de política cambiaria y el manejo de divisas, las cuales entorpecen y encarecen la intermediación financiera.

El desafío para los países de ALC radica en aumentar la competitividad y eficiencia de las instituciones financieras nacionales y avanzar en la desregulación de los mercados financieros.



Los servicios de crédito de la banca generalmente se concentran o limitan a la fase de pre-cosecha y cosecha, dejando al margen la etapa de pos-cosecha, siendo esta de vital importancia para la etapa exportadora y el acceso a los mercados internacionales.

Los niveles de exigencia de la demanda en el mercado internacional son generalmente superiores a los que presentan los mercados regionales bajo acuerdos de integración y muy superiores a los que presentan los mercados nacionales. De ahí que una participación más activa en el mercado internacional explica el desafío de cumplir con los requisitos que imponen, tanto la demanda como los países de destino, en cuanto a medidas, calidades, contenidos, empaques, etiquetados, etc.

El desarrollo de los servicios de certificación de origen, de calidad, de cumplimiento de normas sanitarias y fitosanitarias, requiere de laboratorios de control de calidad, metrología y normas, los cuales deben tener reconocimiento internacional.

La modernización de los servicios de aduanas y la normalización y simplificación de los trámites para exportación, es un área que presenta un gran desafío a los gobiernos de ALC si quieren participar con éxito en la apertura.

Los servicios de información sobre requisitos de importación, barreras impositivas y condiciones cambiarias en los mercados de destino, con fácil acceso a los productores exportadores, es un campo donde debe darse un especial énfasis. Se requiere disponer de información sobre variedades, los agroquímicos permitidos, los niveles de residuos de plaguicidas aceptados según mercados de destino, las restricciones cuarentenarias, los envases permitidos, los procesos (enfriamiento, fumigación y transporte) disponibles, etc. Al respecto, existen valiosas experiencias en ALC de confecciones manuales, tal como el Manual del Exportador Hortifrutícola 88/89 elaborado por la Fundación Chile, que deben tratar de replicarse en otros países y para otros sectores del complejo agroalimentario.

**Los servicios de información de mercados**

### *Los servicios de información de mercados*

La información oportuna y pertinente sobre los mercados para los productos del complejo agroalimentario de ALC son fundamentales, tanto para la participación en los mercados internacionales, como para el intercambio al interior de bloques de comercio e integración.

Al respecto, resulta fundamental señalar que existen dos tipos de información sobre mercados, que sirven a dos propósitos diferentes. La primera es la denominada información activa (p. ej. cotizaciones precios y ofertas al día de hoy informes sobre previsibles faltantes o excedentes, etc.), cuya utilidad es para la toma de decisiones de mercado, o lo que podría denominarse "inteligencia comercial". El segundo tipo de información denominada pasiva, la constituyen fundamentalmente las series estadísticas, que se utilizan para realizar análisis intertemporales y pronósticos. Esta última provee fundamentalmente datos sobre tamaño, estructura y crecimiento del mercado.

Ambos tipos de información no sólo presentan utilidades distintas, sino fuentes, métodos de recolección, periodicidades y costos de acceso diferentes. Mientras la información pasiva tiene como fuente fundamental los "bancos de datos" (Banco Mundial, Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), FMI, IICA<sup>20</sup>, etc.) y su acceso se logra con relativamente pocos recursos (una terminal de computadora, un módem, la suscripción y el costo de la comunicación), y su disponibilidad se restringe a información sobre los mercados internacionales. Al respecto, el IICA posee la experiencia y los programas para colaborar con los países en su instalación.

Por su parte, la información activa es más dinámica y sus fuentes la constituyen básicamente los sistemas de la Organización de Estados Americanos (OEA) y la Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo (UNCTAD)-GATT y algunas fuentes privadas. No obstante, es importante señalar que el producto que suministran los bancos de información, son datos que requieren un análisis y procesamiento para que se conviertan en información útil para la toma de decisiones.

La información sobre el mercado ha sido tradicionalmente un servicio público y en algunos países de ALC, un servicio poco desarrollado. Actualmente, en algunos países existen asociaciones de productores que proporcionan al menos parte de este tipo de servicio.

Los principales desafíos sobre este particular son el desarrollo de una infraestructura adecuada para tener acceso a dichas fuentes de información y la generación de los medios para que los productores y exportadores puedan utilizarlas. Es necesario, además, capacitar a los eventuales usuarios para lograr un aprovechamiento real de los sistemas.

---

20 El IICA ha desarrollado el banco de datos denominado SIAPA, que brinda a los países información para el análisis de políticas agrícolas.

## CONCLUSIONES

El análisis realizado permite arribar a una serie de conclusiones importantes y a la derivación de sugerencias o posibles pautas de acción, para que los países de la región las tomen en cuenta en la formulación de políticas para la agricultura, dentro del marco de su proceso de apertura económica.

1. La apertura económica se está produciendo no sólo en ALC, sino que es un proceso de ámbito planetario, que considera que el desarrollo orientado hacia afuera es la respuesta para un mejor desempeño de la economía mundial y constituye una vía adecuada para que los países menos desarrollados puedan retomar su sendero de crecimiento económico, después de la década de crisis y superar su atraso relativo.
2. En ALC, el proceso de apertura, caracterizado por una mayor liberalización de la economía y la asignación de un papel preponderante al mercado como instrumento para una asignación más eficiente de los recursos, se deriva no sólo del contagio de las ideas predominantes en el pensamiento económico, sino como una respuesta de solución a la crisis regional generalizada que caracterizó la denominada "década perdida" de los años ochenta.
3. La liberalización económica se concibe como el medio más adecuado para que los países de la región puedan lograr una mejor y más eficiente inserción en la economía mundial y para que la producción nacional supere la estrechez que implican los mercados domésticos y pueda aprovecharse de una demanda ampliada.
4. Los esfuerzos de liberalización del comercio, que se han desarrollado en el marco del GATT, mostraron importantes avances en otras áreas pero con un trato sólo marginal al sector agropecuario. Sólo es de reciente data el interés por liberalizar el comercio agrícola y las negociaciones que denotan los intentos más serios en ese sentido, se han dado en el marco de la Ronda Uruguay.
5. No obstante los esfuerzos realizados en el marco del GATT, existe el reconocimiento por parte de los países industrializados de que el comercio puede jugar un papel importante en la promoción del crecimiento y el desarrollo industrial de los países menos desarrollados. Por ello han acordado una serie de concesiones y preferencias (SGP, Convenio de Lomé y el CBI), pero lo cierto es que el comercio mundial, y especialmente el de productos agropecuarios, es hoy significativamente menos libre, según lo reconoce el propio Banco Mundial en su Informe de 1989.

6. También es cierto que los países industrializados redujeron paulatinamente sus aranceles, pero al mismo tiempo se produjo una corriente proteccionista caracterizada por el establecimiento de barreras no arancelarias (BNA). En efecto, barreras sanitarias, medidas de salvaguarda, barreras técnicas, acuerdos de restricción voluntaria, cuotas, etc., son algunas de las medidas que discriminan en contra de los países menos desarrollados y afectan seriamente sus exportaciones.
7. En una época de grandes cambios políticos y sociales, donde la guerra fría se extingue con la apertura y viraje hacia las economías de mercado de los países del Europa del Este, el campo de batalla entre los países de la OCDE, parece desplazarse hacia el comercio internacional.
8. El alto nivel de proteccionismo agrícola de los países industrializados no sólo representa un alto costo fiscal para sus economías, sino que además produce excedentes que compiten con ventaja, desplazan a la producción agrícola de los países menos desarrollados y los hace más dependientes de las importaciones de alimentos. Adicionalmente, dicha protección se torna en un valladar al acceso de los productos agropecuarios de los países de ALC a sus mercados.
9. Dentro de ese contexto, la expectativa para ALC de una liberalización multilateral del mercado de productos agroalimentarios, en el marco del GATT, era en principio alentadora, dado el proceso de apertura que están experimentando.
10. Al mismo tiempo, la Ronda Uruguay presentó la oportunidad, no sólo de tratar el tema del comercio agrícola y otros relacionados como servicios, sino también de plantear los intereses de los países menos desarrollados.
11. Variados son los estudios que se realizaron para demostrar las virtudes de una apertura multilateral en los mercados de productos agropecuarios, según los cuales los países de ALC incrementarían las demandas por sus productos y mejorarían los niveles de precios. A despecho de la confiabilidad y limitaciones de los poderes predictivos de los modelos empleados, para los países de ALC significaba un paso adelante en las posibilidades de acceso a los mercados de los países industrializados, aprovechando sus ventajas comparativas (estáticas y dinámicas).
12. Sin embargo, resulta importante destacar por una parte, que el libre comercio de productos agroalimentarios no obedece sólo a la apertura propiciada por los países, ya que el comercio internacional está matizado por una gran cantidad de prácticas que actúan en sentido contrario. Dentro de esas imperfecciones cabe destacar la presencia predominante de las transnacionales alimentarias en las diferentes etapas de las cadenas de exportación de alimentos y en particular, en su fase de comercialización internacional, donde a través de mecanismos como el comercio intrafirma, les confiere un gran poder de determinación sobre los precios y por tanto, nos aleja de los modelos típicos competitivos.

13. Por otra parte, también resulta importante señalar que la tendencia predecible en el mercado mundial de alimentos, es a una sobreoferta creciente, frente a una demanda estancada y por ende, con presiones resultantes a precios reales más deprimidos.
14. Simultáneamente, la economía mundial parece orientarse hacia la formación de grandes bloques económicos, los cuales involucran procesos de apertura al interior del bloque, pero que introducen elementos de discriminación hacia afuera del mismo y de hecho es un movimiento hacia nuevas discriminaciones. La consolidación del mercado único europeo (CEE-92), ha tenido su réplica en la creación de una zona de libre comercio entre Estados Unidos y Canadá, la cual se negocia extender hacia México y abarcar al resto del continente mediante la Iniciativa para las Américas.
15. El reconocimiento por parte de los países de ALC de la tendencia a la conformación del bloques económicos y de la estrechez de sus propios mercados, ha revivido el interés por los procesos de integración económica. Es así como no sólo se rescatan los esquemas de integración existentes en la región (MCCA, CARICOM, Pacto Andino), sino que se plantean nuevos acuerdos de apertura preferencial entre países latinoamericanos (MERCOSUR).
16. Los intentos de rescate del concepto "integracionista" no se plantean sobre la vieja idea de establecer un mercado protegido para promover un crecimiento hacia adentro (estrategia sustitutiva de importación), sino con una nueva concepción de aprovechar el mercado ampliado y las posibilidades de complementariedad, para lograr una mejor inserción en los mercados mundiales.
17. Ante el fracaso de la Ronda Uruguay y la evidencia del movimiento hacia la conformación de bloques económicos, las alternativas de apertura que le quedan a los países de ALC son: a) abrirse unilateral y universalmente; b) abrirse preferencialmente o por bloque.
18. Sin embargo, la apertura unilateral por parte de un país de ALC en un contexto mundial proteccionista (v. gr. los países desarrollados no liberalizan sus mercados agropecuarios) puede traer consecuencias negativas al país, ya que expone sus producciones domésticas a la competencia internacional subsidiada y no obtiene como contrapartida acceso a dichos mercados.
19. Mientras tanto, la apertura preferencial o por bloque pareciera presentarse como una opción más adecuada a las circunstancias y permite a los países de ALC adecuar su política comercial a las características específicas de cada uno de los escenarios a que se enfrentan: bilateral, subregional, regional, continental, con otros bloques económicos y el resto del mundo.
20. Al margen de cualquiera que sea la opción que seleccionen los países de ALC para participar con éxito en un proceso de apertura, se debe promover la modernización de todos los mercados internos (financiero, agropecuario, industrial, laboral), pero además, se deben definir las modalidades de participación del Estado. Asimismo, deben fijarse políticas en cuanto a la adquisición de equipos e incorporación de

nuevas tecnologías, se debe promover un desarrollo de la capacidad empresarial agrícola y modernizarse y adecuarse la infraestructura física que apoye la producción agropecuaria y que posibilite el llevar la misma a los mercados internacionales.

21. Se debe reformular el rol del Estado, de su papel protagónico y de la orientación de sus inversiones. El Estado dentro de esta estrategia debe desempeñar un papel más rector y reorientar sus inversiones en función del establecimiento de nuevas prioridades, acordes con la estrategia de apertura. El gasto público y el desarrollo institucional deberían reorientarse hacia: a) mejorar los servicios de apoyo a la exportación (salud animal, sanidad vegetal, fiscalización, certificación de calidad, información sobre mercados, negociaciones para mejorar el acceso a los mercados etc.; b) lograr un aceleramiento de la innovación tecnológica; c) mejorar las condiciones de equidad en el sector rural; y d) mejorar la infraestructura de apoyo a la exportación (puertos, redes de frío, red vial, etc.).
22. Al interior de los países, la apertura económica debe acompañarse de políticas que tiendan a reforzar los encadenamientos intersectoriales de la agricultura nacional y regional, así como con políticas tendientes a modernizar la agricultura y promover el desarrollo rural.
23. La modernización del agro y el fomento de los encadenamientos intersectoriales deben ir acompañados por esfuerzos simultáneos por modernizar todos los mercados internos (financiero, industrial, laboral, los servicios, etc.), para mejorar la capacidad empresarial del sector y por el mejoramiento de la propia capacidad institucional del sector. Además, se deben establecer políticas claras de adquisición e incorporación de nuevas tecnologías y políticas tendientes a incrementar la inversión que permita expandir la capacidad productiva sectorial.
24. Particularmente relevantes se tornan las inversiones estratégicas de apoyo al esfuerzo agropexportador, especialmente en materia de infraestructura de transporte (puertos, redes terrestres y fluviales, etc.) y se debe modernizar y adecuar la infraestructura física que apoye la producción y posibilite el llevar la producción agropecuaria nacional a los mercados internacionales. Los servicios para la agricultura, especialmente los ligados al esfuerzo de exportación, se tornan vitales para que los países de ALC puedan competir eficazmente en el mercado internacional agroalimentario, habida cuenta de las ofertas homogéneas que se presentan en los productos básicos, ya que estos son producidos por un número grande de oferentes, tanto del mundo en desarrollo como de los países desarrollados.
25. Igualmente importante, en los esfuerzos por modernizar el sector financiero, es considerar la articulación que existe entre el proceso productivo, los servicios financieros y los sistemas de comercialización internos y externos. Hay que recordar que no sólo se requiere crédito para inversión y producción, sino también para comprar y vender y así aprovechar las oportunidades que se presentan en el mercado internacional agroalimentario inestable.

26. Se deben instrumentar políticas que reviertan la tendencia contractiva del financiamiento y la inversión externa hacia ALC, que derivó de la crisis de la deuda, ya que como lo demuestra la experiencia de los países de reciente industrialización (PRI) asiáticos, sólo con una masiva inversión externa es viable la transformación productiva que demanda la apertura. Los recientes acuerdos de renegociación de las deudas externas, los procesos de recompra de deuda y el primer crédito fresco otorgado a México por la banca privada internacional desde finales de 1982, arrojan luces de optimismo sobre la posibilidad de reversión de la tendencia. Sin embargo, deben establecerse políticas agresivas de captación de recursos externos que complementen la insuficiencia del ahorro interno, pero procurando establecer un equilibrio inteligente entre las necesidades de inversión y los intereses nacionales.
27. Se requiere también generar un cambio de mentalidad empresarial, para que tomen conciencia sobre la importancia de observar los controles de calidad fitosanitaria que demanda el mercado internacional. Sobre el particular, resulta clave el compromiso grupal, para que la acción individual no ponga en peligro el esfuerzo colectivo y para que conjuntando esfuerzos productivos puedan lograr economías de escala.
28. En la modernización del mercado laboral, se debe considerar que la contracción de gasto social ha tenido repercusiones negativas en las inversiones en educación y en la calificación de la fuerza de trabajo. Se necesita enfocar de nuevo el gasto social para que la educación y la calificación de la fuerza de trabajo se adapte a las nuevas estructuras productivas y a los requisitos que impone el producir competitivamente para el mercado internacional.
29. La inversión externa directa y el financiamiento internacional se contrajeron brusca y generalizadamente a partir de la crisis de pagos de los países altamente endeudados de ALC, a inicios de los años ochenta. Esta reversión en la transferencia de recursos convirtió a ALC en una región exportadora neta de capitales. Contrariamente, el éxito en los procesos de apertura de los PRI asiáticos, está asociado a un proceso de masiva afluencia de capitales externos. Lo anterior nos lleva a concluir que, para tener éxito en la apertura, los países de ALC deben obtener una reversión de los flujos de transferencia de recursos de capital.
30. Se requiere, además, dotar de crédito oportuno al sector productivo, a efectos de que puedan realizarse las inversiones requeridas para la modernización de sus producciones, desarrollar infraestructura de comercialización, lograr transferencia de tecnología y manejo pos-cosechas.
31. Finalmente, es importante destacar que el proceso de apertura y los ajustes necesarios en el proceso de tránsito hacia nuevas situaciones de equilibrio, producen desajustes e inestabilidades que derivan en costos económicos y sociales. Dadas las condiciones de partida sobre las cuales se realiza el proceso de apertura en ALC (una década de ajuste con un alto costo social), hay que prever los potenciales efectos de la apertura en términos de una mayor depresión a las economías campesinas, del medio rural y de los salarios reales y un deterioro de la seguridad

alimentaria regional. Sin embargo y como elemento positivo, hay que recordar la gran capacidad de adaptación del sector agropecuario a circunstancias adversas, como por ejemplo durante la crisis y el ajuste, donde el mismo ha actuado de manera compensatoria.



## BIBLIOGRAFIA

- BANCO MUNDIAL. 1987. World Development Report 1986. Washington, D.C.
- \_\_\_\_\_. 1990. World Development Report 1989. Washington, D.C.
- CARLTON, G. D.; SEALE JUNIOR, J. 1990. Strategies for enhancing United States-Caribbean agricultural trade. Trinidad and Tobago.
- Presentado en: West Indies Agricultural Economic Conference (10., 1990).
- COYLE, W. 1990. The changing structure of Japanese agricultural trade. In World Agriculture, USDA/ERS.
- CHAVEZ, A. G. 1990. Ajuste macroeconómico y pobreza rural en Bolivia. IICA. Mimeo.
- DALL'AQUA, F. 1990. Agricultural trade liberalization: perspective from a developing country. San José, C.R., IICA.
- Presentado en: Seminario promovido por la Union Financiere pour Developpmet de l'economie Cerreliere.
- D'AVILA, M. L. 1990. Apertura, integración y agricultura. IICA. Mimeo.
- DE MELO, J.; FAINI, R. 1990. Adjustment, investment and real exchange rate in developing countries: economic policy. The Economist Nov. 1990.
- DE VILLALOBOS, R. 1989. La hipótesis de liberalización del comercio agrícola mundial: análisis de sus alcances desde una perspectiva argentina. Buenos Aires, CEI.
- FALLAS, H.; RIVERA, E. 1988. Agricultura y cambio estructural en Centroamérica. San José, C.R., IICA. Serie Documentos de Programas no. 8.
- FISHLOW, A. 1984. Reciprocal trade growth: the Latin American integration experience. In Economic structure and performance: essays in honor of Hollis B. Chenery. New York, Academic Press.
- FRENCH-DAVIS, R. 1989. Ajuste y agricultura en América Latina. Trimestre Económico (Méx.) no. 222.
- GARRAMON, C. 1990. Las implicaciones del PLANALC en la definición de una estrategia de financiamiento externo para la reactivación de la agricultura en América Latina y el Caribe. Arg., IICA. Mimeo.

- GOLDIN, I.; KNUDSEN, O. 1990. Agricultural trade liberalization: implications for developing countries. Paris, OECD-Banco Mundial.
- GONÇALVES, R.; DE CASTRO, J. 1989. Proteccionismo de los países industrializados y las exportaciones de América Latina. Trimestre Económico (Méx.) no. 222.
- GOODLOE, C.; NORMILE, M. A. 1990. Preferential trading arrangements and agriculture. Washington, D.C., USDA/ERS. Service.
- GREEM, R. 1989. El comercio agroalimentario mundial y la estrategia de las transnacionales. Comercio Exterior (Mex.) 39 (8).
- \_\_\_\_\_. 1990. Evolución de la economía internacional y la estrategia de las transnacionales alimentarias. Comercio Exterior (Mex.) 40 (2).
- HIRSCHMAN, A. 1958. The strategy of economic development. New Haven, Yale University. También en español: Fondo de Cultura Económica.
- IICA. (C.R.). 1987. Los programas de ajuste estructural y sectorial: alcances para la reactivación de la agricultura. San José. Serie Documentos de Programas no. 1.
- \_\_\_\_\_. 1990. Negociaciones comerciales multilaterales y desarrollo agrícola. San José. Programa IV: Comercialización y Agroindustria. Mimeo.
- KNUDSEN, O.; NASH, J. 1989. Agricultural sector adjustment lending and agricultural policy. Mimeo.
- KRISOFF, B.; SULLIVAN, J.; WAINIO, J. 1990. Developing countries in a open economy: the case of agriculture. OECD.
- KRUGMAN, P. 1988. La nueva teoría del comercio internacional y los países menos desarrollados. Trimestre Económico (Mex.) no. 217.
- LUISELLI, F. C.; VIDALI, C. C. 1989. México en la Ronda Uruguay: el caso de la agricultura. San José, C.R., IICA. Serie Documentos de Programas no. 9.
- MATAMER G.; CALCAGNO, E. 1979. Progresos en el establecimiento de un nuevo orden económico internacional. México, UNITAR/CEESTM.
- MCCARTHY, F. D.; TAYLOR L.; TALATI, C. 1987. Trade patterns in developing countries, 1964-1982. Journal of Development Economics.
- MOLNAR, J.; KINNUACAN, H. 1989. Biotechnology and the new agricultural revolution. American Association for the Advancement of Science.

- NURSKÉ, R. 1953. Problems of capital formation and underdeveloped countries. Oxford, B. Blackwell. También en español: Fondo de Cultura Económica.
- PAPAGEORGIOU, D.; CHOKSI, A; MICHAELY, M. 1990. Liberalizing foreign trade in developing countries: the lessons of experience. Washington, D.C., World Bank.
- PELTZMAN, J.; G.K. SCHOEPFLE. 1988. The impact of Caribbean basin economic recovery act on Caribbean nations: export and development. Economic Development and Cultural Change no. 36.
- PIÑEIRO, M. 1990. La agricultura del siglo XXI: prospectiva para el cambio. San José, C.R. IICA.
- Presentado en: Reunión Anual de la Asociación Argentina de Economistas Agrícolas (21., 1990, Buenos Aires, Arg.).
- POMAREDA, C. 1990a. Modernización de la agricultura como requisito para el desarrollo. San José, C.R., IICA.
- Presentado en: Congreso de Economía Agrícola de América Latina y el Caribe (3., 1990, Cartagena, Col.)
- \_\_\_\_\_. 1990b. Tecnología y ventajas comparativas en el desarrollo del complejo agrícola agroindustrial. San José, C.R. IICA.
- Presentado en: Reunión Latinoamericana sobre Financiamiento Agrícola (7., Caracas, Ven.).
- ROSENSTEIN-RODAN, P. 1943. Problems of industrialization in Eastern and Southeastern Europe. Economic Journal no. 53.
- SAUDOLET, E.; DE JANVRY, A. 1990. Growth and welfare effects of a GATT agreement in agriculture on the low income countries. Paris, OECD.
- SCHIFF, M. 1985. An econometric analysis of the world wheat market and simulation of alternative policies, 1960-80. Washington, D.C., USDA/ERS.
- SHUMPETER, J. A. 1934. The theory of economic development. Cambridge, Mass, Harvard University Press. También en español: Fondo de Cultura Económica.
- STREETEN, P. 1959. Unbalanced Growth. Oxford Economic Papers.
- TAYLOR, L. 1988. La apertura económica: problemas hasta finales del siglo. Trimestre Económico (Méx.) no. 217.
- TOMASSINI, L. 1988. La cambiante inserción de América Latina en la década de los ochenta. Pensamiento Iberoamericano no. 13.

- TREJOS, R.; PICERNO, A.; REGUNAGA, M.; SUAREZ, A. 1990. *Tributación y gasto público en la agricultura: estudios de caso en América Latina*. Santiago, Chile, FAO. Mimeo.
- TRIGO, E. J. 1990. *Agricultural research toward the year 2000: some strategic and organizational considerations*. San José, C. R, IICA. Mimeo.
- TYERS, R.; ANDERSON K. 1986. *Distortions in world food markets: A quantitative assessment*. Trabajo elaborado para el Banco Mundial. World Development Report.
- \_\_\_\_\_. 1990. *The impact of trade liberalization on domestic and international price instability*. In *The GATT Agriculture and the Developing Countries*. Ed. por N. Islam; A. Valdés. Washington, D.C., IFPRI.
- USDA/ERS. 1990a. *World Agriculture, 1990*. Washington, D.C.
- \_\_\_\_\_. 1990b. *Development economics agriculture and trade report*. Washington, D.C.
- \_\_\_\_\_. 1990c. *National Food Review*. Washington, D.C. 13 (3).
- VALDES, A. 1987. *Agriculture in the Uruguay Round: interests of developing countries*. *The World Bank Economic Review* 1 (4).
- WERTHEIN, J. 1989. *Commodities: old problems, new issues*. Second UNCTAD-NGO Consultation. Ginebra, NGLS.

Esta publicación, producto del Servicio Editorial y la Imprenta del Centro Interamericano de Documentación e Información Agrícola (CIDIA), se terminó de imprimir en la Sede Central del IICA en el mes de setiembre de 1991, con un tiraje de 1 200 ejemplares.



## **PROGRAMA 1: Análisis y Planificación de la Política Agraria**

El Programa de Análisis y Planificación de la Política Agraria tiene el objetivo de colaborar con los países en el análisis y evaluación de modelos y estrategias alternativas de desarrollo agropecuario; contribuir al mejoramiento de la capacidad de análisis y asesoramiento para la definición y ejecución de la política agraria; y fortalecer la organización y administración de los sistemas institucionales de planificación e implementación de la política agraria.

El programa toma en cuenta que, en las actuales condiciones económicas internacionales, la agricultura es uno de los elementos centrales para posibilitar el crecimiento económico. Este papel de la agricultura como elemento dinamizador de la economía destaca, asimismo, la importancia de las políticas agrarias y la necesidad de analizarlas y ajustarlas al nuevo rol que el sector puede desempeñar.

**SERIE DOCUMENTOS DE PROGRAMAS  
PROGRAM PAPERS SERIES**

- 1 LOS PROGRAMAS DE AJUSTE ESTRUCTURAL Y SECTORIAL: Alcances para la Reactivación y Desarrollo de la Agricultura Agosto 1987/IICA
- 2 FOROS INTERNACIONALES SOBRE PRODUCTOS AGRICOLAS: Situación y Perspectivas Agosto 1987/Haroldo Rodas Melgar
- 3 CAPACITACION CAMPESINA: Un Instrumento para el Fortalecimiento de las Organizaciones Campesinas Octubre 1987/IICA
- 4 TECHNOLOGICAL INNOVATIONS IN LATIN AMERICAN AGRICULTURE November 1987/Alain de Janvry, David Runsten, Elisabeth Sadoulet
- 5 EXPERIENCIAS EN LA APLICACION DE ESTRATEGIAS PARA COMBATIR LA POBREZA RURAL Diciembre 1987/Fausto Jordán, Diego Londoño
- 6 LAS AGRICULTURAS DE LOS PAISES DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE EN LA CRISIS ACTUAL: Condiciones, Desempeño y Funciones Julio 1988/Mario Kaminsky
- 7 LA NUEVA BIOTECNOLOGIA EN AGRICULTURA Y SALUD Julio 1988/IICA
- 8 AGRICULTURA Y CAMBIO ESTRUCTURAL EN CENTROAMERICA Octubre 1988/Helio Fallas, Eugenio Rivera
- 9 MEXICO EN LA RONDA URUGUAY: El Caso de la Agricultura Enero 1989/Cassio Luiselli Fernández, Carlos Vidali Carbajal
- 10 LA ECONOMIA CAMPESINA EN LA REACTIVACION Y EL DESARROLLO AGROPECUARIO Febrero 1989/IICA
- 11 HUMAN CAPITAL FOR AGRICULTURAL DEVELOPMENT IN LATIN AMERICA June 1989/G. Edward Schuh, M. Ignez Angeli-Schuh
- 12 RURAL DEVELOPMENT IN LATIN AMERICA: An Evaluation and a Proposal June 1989/Alain de Janvry et al.
- 13 HACIA UNA ESTRATEGIA TECNOLÓGICA PARA LA REACTIVACION DE LA AGRICULTURA DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE Julio 1989/Eduardo Trigo, David Runsten
- 14 LAS POLITICAS MACROECONOMICAS Y LA AGRICULTURA Setiembre 1989/Carlos Pomareda, Roger Norton, Lucio Reza, Jorge Torres Zorrilla
- 15 ACCESO A MERCADOS Y COMERCIO INTRARREGIONAL Setiembre 1989/Alvaro de la Ossa, Alfredo Guerra-Borges
- 16 INVERSION Y MECANISMOS PARA LA MOVILIZACION DE RECURSOS FINANCIEROS PARA LA AGRICULTURA Setiembre 1989/Roberto Vásquez, Richard Webb, Carlos Pomareda, Félix Cirio
- 17 AMERICA LATINA Y EL CARIBE: POBREZA RURAL PERSISTENTE Enero 1990/IICA
- 18 BIOTECNOLOGIA E INDUSTRIA: Un Ensayo de Interpretación Teórica Noviembre 1990/Ignacio Avalos Gutiérrez
- 19 TECNOLOGIAS DE AMERICA DEL NORTE PARA EL PROCESAMIENTO DE ALIMENTOS Noviembre 1990/Paul G. Muller, René Riel
- 20 NUEVAS ESTRATEGIAS EN LA TRANSFERENCIA DE TECNOLOGIA AGROPECUARIA PARA EL ISTMO CENTROAMERICANO Noviembre 1990/David Kaimowitz, Daniel Vartanián
- 21 LA COOPERACION TECNICA EN LOS PRESTAMOS DE AJUSTE SECTORIAL AGROPECUARIO: La Experiencia Argentina Febrero 1991/Carlos Garramón, Edith S. de Obschatko
- 22 TRANSFORMACIONES ESTRUCTURALES Y RELACIONES INTERSECTORIALES DE LA AGRICULTURA EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE Agosto 1991/Jorge A. Torres Zorrilla
- 23 LA PROBLEMÁTICA DEL DESARROLLO DE LAS AGROBIOTECNOLOGIAS EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE Setiembre 1991/Walter R. Jaffé
- 24 APERTURA ECONOMICA: CARACTERISTICAS E IMPLICACIONES PARA EL SECTOR AGROALIMENTARIO EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE Setiembre 1991/Rafael A. Trejos, Carlos A. M. Santana

INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA  
Apdo. 55-2200 Coronado, Costa Rica/Tel.: 29-02-22 / Cable: IICASANJOSE / Télex: 2144 IICA CR  
Correo Electrónico EIES: 1332 IICA SC / FAX (506) 29-47-41, 29-26-59 IICA COSTA RICA