



IICA



**POLITICAS Y MECANISMOS
PARA EL COMERCIO Y LA
INTEGRACION ANDINA
AGROPECUARIA**

PATRICIO MARTINEZ

IICA
PM-A3/EC-
92-01

MARZO 1992

OFICINA DEL IICA EN ECUADOR

¿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 postgrado 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, Granada, Guatemala, 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, Alemania, Bélgica, España, Francia, Israel, Italia, Japón, Países Bajos, Portugal, República Árabe de Egipto, República de Corea y Rumania.

ISSN-0534-5391

IICA



Centro Interamericano de
Documentación e
Información Agrícola

29 OCT 1992

IICA — CIDIA

**POLITICAS Y MECANISMOS
PARA EL COMERCIO Y LA
INTEGRACION ANDINA
AGROPECUARIA**

✓
PATRICIO MARTINEZ J. (*)

Marzo 1992

(*) Subsecretario de Comercialización del Ministerio de Agricultura y Ganadería

OFICINA DEL IICA EN ECUADOR

BV005789

IICA

PM-A3/EC

w.92-01

00001013

SERIE PUBLICACIONES
MISCELANEAS

ISSN-0534-5391
A3/EC-92-01

Marzo 1992
Quito-Ecuador

Las ideas, planteamientos y comentarios expresados en esta publicación son de responsabilidad exclusiva del autor y no representan necesariamente el criterio del IICA.

PRESENTACION

Los cambios ocurridos en el contexto mundial marcan un escenario político-económico nuevo. Este escenario implica, a los países de América Latina y el Caribe, grandes desafíos para superar sus crisis e insertarse en este nuevo orden mundial.

El proceso de acercamiento político y comercial que se vive hoy día en el mundo, el compromiso, prácticamente generalizado, de liberalizar las economías en los países que aún no lo han hecho, el interés que las relaciones comerciales entre los países se hagan lo más fluidas posibles, superando restricciones arancelarias, no arancelarias y administrativas, son los temas del debate en el momento actual.

En este marco, el tema de la Integración es también un tema crucial que, a diferencia de las décadas pasadas, hoy día se visualiza como un medio fundamental para lograr una inserción efectiva en este nuevo escenario internacional.

Sin duda, todo lo anterior será un proceso complejo que no estará exento de diferencias y dificultades en cada país, en cada subregión y en toda la región. Por ello parece importante indicar que este proceso no puede reducirse, solamente, a la liberalización económica y a la apertura comercial sino que debe ser abordado en su globalidad, es decir, considerando acciones en el ámbito político, económico y social que tiendan a establecer un orden nacional (en los países) e internacional más justo, que efectivamente permita iniciar el camino al desarrollo.

Para el sector agropecuario, en cada país, el desafío es, a nuestro juicio, lograr el desarrollo del sector reconociendo las necesarias articulaciones intersectoriales y, a la vez, previendo las adaptaciones que deberán hacerse para responder a los cambios en los mercados. Todo esto supone enfrentar con seriedad un proceso de modernización productiva y de

funcionamiento —en el ámbito público y en el sector privado— que permita efectivamente la competitividad, pero que, a la vez, no pierda de vista la equidad social y la sostenibilidad del desarrollo buscado.

En Ecuador y en la Subregión Andina, obviamente, los temas indicados antes son motivo de preocupación y discusión en todos los círculos. Por esta razón, la Oficina del IICA en Ecuador, ha decidido publicar este documento que recoge una conferencia ofrecida por el Señor Subsecretario de Comercialización del MAG, Dr. Patricio Martínez J. en la Bolsa de Productos Agropecuarios, en Guayaquil el día 21 de enero recién pasado.

La audiencia en esa conferencia, productores y dirigentes de gremios productivos, manifestó su complacencia con la claridad con que se tocaron algunos importantes temas del debate sobre la liberación del comercio y la integración. Ello nos motivó para hacer con esa conferencia esta publicación, buscando que de esta forma pueda llegar a más personas interesadas en el tema.

Agradecemos al Dr. Patricio Martínez J., y la Bolsa de Productos Agropecuarios que nos hayan permitido la publicación de este texto.

ALEX BARRIL GARCIA

REPRESENTANTE DEL IICA EN ECUADOR

Quito, febrero de 1992

Más que una conferencia, quisiera que se tome esta exposición como un informe, en plena coherencia con lo que es el estilo de la administración Saltos en el Ministerio de Agricultura; un informe que las autoridades tenemos el deber moral de rendir ante la sociedad civil involucrada en nuestras gestiones, un informe que va a tratar de ser muy concreto y directamente dirigido al tema que interesa a los aquí presentes. Para ello lo he dividido en dos partes: La primera lo que podría ser un marco general imprescindible para la mejor comprensión del proceso de integración y particularmente de integración agropecuaria, es decir, la coyuntura que se vive realmente respecto a la integración en este momento y sobre todo precisar unos conceptos que podrían dar lugar a ciertas inexactitudes por la manera en que se difunden. Y una segunda parte en que trataré de explicar, con base en ese diagnóstico cuál es la línea política que sigue el Ministerio respecto a la integración andina agropecuaria.

Sobre el primer asunto, es necesario una aclaración: un proceso de integración sigue algunas etapas, sobre todo no hay unanimidad de criterios, pero en líneas generales se podrían decir que son cuatro niveles, cuatro escalones presentes en un proceso de integración.

Un primer nivel es la llamada zona de libre comercio que consiste principalmente en que los países involucrados en el proceso derrumban sus barreras aduaneras entre sí y derrumban las limitaciones para-arancelarias al comercio entre sí.

El segundo escalón es lo que se llama comúnmente Unión Aduanera, es decir, que no solo los países derrumban entre sí las barreras arancelarias y para-arancelarias, sino que se ponen de acuerdo en cómo van a enfrentar arancelariamente al resto del mundo, esto es, su política arancelaria común.

Un tercer nivel lo constituye lo que podríamos llamar en líneas generales, un mercado común cuando además de eliminar barreras arancelarias y para-arancelarias y de acordar y armonizar una política arancelaria común hacia el exterior, se establece una libertad de tránsito de capitales y personas al interior de esos países y;

Finalmente, un último nivel, que se conoce como una Comunidad Económica, aunque repito sobre esto no hay unanimidad, pero que en esencia consiste fundamentalmente en que además de los tres pasos anteriores se establece una política monetaria común hasta el punto en que se podría llegar a una moneda entre esos países.

Respecto al área andina no hemos terminado aún el primer escalón, está definido el escalón de la zona del libre comercio, pero, como es de conocimiento general, aún no entra en vigencia total porque nuestro país y el Perú han pedido que respecto al ingreso de las mercaderías de los otros tres hacia Ecuador y Perú, no arranque su vigencia sino desde el 30 de Junio de este año. Inicialmente Ecuador había obtenido que pueda rebajar sus aranceles al interior de la región un 50% el 1ro de Enero, pero luego de la reunión en diciembre pasado de los Presidentes, tanto Ecuador como Perú rebajarán 100% de sus aranceles al interior de la región el 30 de Junio.

Entonces, estamos concluyendo el primer nivel, la constitución de una zona de libre comercio, es decir, no pagar aranceles ni tener limitaciones para arancelarias, o sea, un régimen de comercio administrado entre los cinco países de la región andina. Ahora bien, se está discutiendo ya el paso esencial al segundo nivel que es tratar de construir un arancel externo común y otras normatividades como, requisitos de orígenes que se integran a este segundo nivel.

El arancel externo común, es realmente el punto en que se define un proceso de integración. Recordemos que aún hoy en Europa no se llega a completar el arancel externo común, a pesar que tiene muy avanzado su proceso en otros aspectos.

Por qué esta explicación? Porque en relación a éstos dos aspectos en los que estamos en la práctica involucrados, la zona de libre comercio y el establecimiento de un arancel externo común, ha habido un inmenso cambio en el último par de años de la historia de la integración y esto es lo que tiene más directa relación con el sector agropecuario.

Cuando se creó, hace más de veinte años y se firmó el Acuerdo de Cartagena, el marco político era totalmente distinto al que vivimos hoy los países involucrados (que además no eran siquiera los mismos cinco, ustedes saben que dentro estaba Chile y no estaba Venezuela). Pero lo más importante era que el marco político que inspiró el Acuerdo de Cartagena, se podría decir en términos generales que estaba constituido por las llamadas políticas de sustitución de importaciones que procuraban agregar valor a la producción de sus bienes; se hablaba mucho del deterioro de los precios de intercambio, quien vende materias primas y recibe bienes elaborados está permanentemente sujeto a una pérdida de valores económicos en esas transacciones, entonces el asunto era **cómo incorporar valor a los bienes, cómo incorporar servicios a los bienes, cómo industrializar estos países**

El eje con que se concibió el Pacto Andino fue un eje industrializador. Eso explica por qué en los primeros 20 años no tuvo prácticamente importancia el aspecto agropecuario, porque todo el Acuerdo de Cartagena se concibió como un mecanismo para, estableciendo privilegios arancelarios al interior, crear un mercado ampliado que por otra parte debía cerrarse hacia el resto del mundo mediante altas protecciones arancelarias, es decir el intento era una zona que se protegía fuertemente frente al resto del mundo para así crear un mercado interno que permita ampliar industrias. Ese mercado ampliado subregional iba a fortalecer a las industrias e iba a permitir que éstas adquirieran competitividad para luego salir al mercado mundial. Este era el esquema en definitiva y el optimismo era total, no olviden ustedes que entre las curiosas cosas que pasarán a la historia como parte de ese plantamiento inicial estaba, por ejemplo, el programa automotriz común, en el cual ni siquiera se llegaron a respetar las asignaciones. Tal era la idea: que nos íbamos a industrializar rápido y que el eje era el proceso industrial, y entonces todos los países erigían altas barreras arancelarias hacia afuera mientras debían ir diluyendo sus muros interiores.

Esta situación evolucionó radicalmente por los cambios que empezaron a darse en la economía mundial. El cambio no se generó en la región, se generó básicamente en los acontecimientos que son de conocimiento de ustedes y que podríamos intentar resumir como una redinamización general del comercio mundial, una liberación del comercio en todo el mundo acompañado con unos fenómenos importantísimos como ciertos saltos tecnológicos en la producción industrial en las últimas dos décadas

que se dieron en el mundo occidental y que afianzaron nuevos polos de desarrollo como Japón y el Sudeste Asiático, como Europa coordinada por Alemania, que ejercieron una fuerza disolvente sobre las economías planificadas centralmente, llamadas economías socialistas; disolvencia cuyos efectos vemos hoy.

Todo ésto provocó una aceleración de los nexos comerciales a tal punto que no hay país que pueda quedarse hoy desintegrado, todo país intenta integrarse con distintas maneras por medio de convenios bilaterales o por medio de convenios regionales o subregionales, pero todos tratando de internacionalizar rápidamente su economía. A ello debemos sumar, en América Latina otros fenómenos como el endeudamiento externo que se produjo más o menos a finales de la década del 70 y comienzos de 80, creando en estos países lo que alguien ha dado en llamar "sedientos de dólares", porque a fuerte endeudamiento en dólares, más necesidad de participar en la nueva dinámica del comercio; estos países están buscando que vender, y conseguir dólares como sea posible.

Es decir, la dinámica ahora es la apertura comercial buscando lo que se puede vender como en la economía familiar que cuando hay crisis empieza a buscar que podrá venderse de lo que se tiene. Consecuentemente, en la década de los 80 nos topamos ya que el marco de políticas es totalmente distinta, dejaron la sustitución de importaciones y empezaron a adoptarse políticas que para ser simples podríamos llamar en términos generales políticas de ajuste y de apertura, que son las actualmente vigentes.

Los países de la Integración Andina están abocados entonces ahora a abrirse y cuando ya agonizaba el Acuerdo de Cartagena, cuando ya no daba más, de pronto vuelve a tener vigencia pero por una causa exactamente opuesta a la que fue su fuerza motriz anterior; esta vez los gobiernos empiezan a pensar en una armonización al interior porque se ven obligados a abrirse y a internacionalizar su economía. Hasta tal punto se da esto que yo sostengo que lo que estamos viviendo no es un proceso de Integración Andina, sino un Proceso de Apertura Internacional que los países de la Región Andina están tratando de hacer juntos, se ven forzados a hacer juntos porque aterroriza a estas pequeñas economías su inexorable internacionalización.

Realmente lo que hay de común de problemática y voluntad en estos países es que tienen que abrir sus economías, entonces se lo quiere hacer hombro con hombro frente a la magnitud del mercado internacional; así se relanzó aproximadamente hace unos dos años desde estos viejos esquemas que fueron diseñados para otro proceso, otro sustento y otra política, se los relanza ahora con ésta nueva fuerza motriz que es la apertura y ya no la sustitución de importaciones con proteccionismo industrial.

Insisto, estamos viviendo un proceso de apertura internacional que se trata de armonizar subregionalmente, por eso es que a mí me preocupa cuando escucho a políticos connotados de nuestro país, que dicen que no tiene ninguna importancia el proceso de integración andina porque ese comercio solamente representa el 4% y me preocupa tremendamente esto porque eso es verdad, pero una verdad incompleta; nuestro comercio inter-subregional representa el 4 ó 5%, pero el problema en el diálogo subregional se está definiendo por la forma de la apertura internacional, allí se está definiendo por ejemplo el arancel externo común del que vamos a hablar, es decir se está definiendo como nos vamos a relacionar en conjunto con el resto del mundo, se está definiendo el futuro total de la economía de éstos países.

En el proceso de integración esto trae como consecuencia la aparición de un fenómeno en el nivel decisorio. Por primera vez en los 20 y tanto años del Acuerdo, aparece el nivel de los Presidentes de las Repúblicas interviniendo en el proceso, recién por primera ocasión. La primera reunión fue en Galápagos y después de dos reuniones se creó el Consejo Presidencial Andino como un organismo de la integración; los Presidentes asumen ellos mismos la conducción del proceso pues tal es la importancia y la trascendencia que este tiene y lo primero que aportan es un acortamiento dramático de los plazos de avance.

Entonces este viejo proceso de integración que parecía algo de nunca acabar, que era sabrosamente degustado por los Técnicos de cada país porque era ocasión de continuos e inútiles viajes, que por inútiles seguían siendo continuos y no iban a ninguna parte y ahora, de pronto, tiene plazos dramáticamente cortos fijados por los Presidentes de las Repúblicas, algunos de los cuales son tan cortos que no se pueden cumplir pero que en todo caso se convierten en un factor de aceleración y definición del proceso. Pero el cambio más importante no se da solo en eso, se da también

en que cambia el énfasis central del proceso que estaba monopolizado por el aspecto del desarrollo industrial y ahora si aparecen —como se trata de una apertura global de la economía, ya no es solo un aparato para lograr industrialización sino toda la economía que se abre internacionalmente— de pronto abruptamente cobra importancia también el nivel agropecuario. Volvemos a recordar que somos países básicamente agropecuarios, por lo menos en nuestro país no hay duda de aquello, que no se lograron las metas cuantitativas y cualitativas de industrialización que se pensaba en las dos décadas, que mucho de ello quedó como un primer sueño y que ahí sigue estando la agricultura como elemento básico de nuestra economía. Otros aspectos, como las políticas cambiarias o la planificación económica adquieren gran importancia dentro del proceso de integración y ya no solamente ésta vieja discusión sobre clasificación industrial, listas de excepciones industriales, etc. ahora se abre un gran abanico de temáticas y dentro de eso está la Integración Agropecuaria.

Qué han representado para el Ecuador éstas dos décadas de Integración? Efectivamente no solo para el Ecuador sino para toda la Subregión, el comercio intrasubregional andino durante toda la década del 80 sólo representó el 4.5% de todo el comercio extrasubregional. Es decir, lo que los países andinos comerciaron entre sí solo es el 4.5% de lo que comerciaron con otros países, pero, repito eso no nos debe engañar porque lo que se está definiendo hoy es **cómo vamos a comercializar con los otros países?** se está definiendo justamente el 95.5%, no el 4.5% solamente.

Aproximadamente en un 5.5% del total de sus exportaciones Ecuador las realizó hacia la subregión andina, y algo así como el 4.8% de sus importaciones vinieron de la subregión andina. Estas cifras no son muy confiables porque buena parte del comercio subregional andino es informal, es ilegal, se realiza de hecho a través de la frontera y por lo tanto no se registra, pero en términos generales podemos decir que porcentualmente el comercio intrasubregional para el Ecuador fue mucho menor que el comercio extrasubregional y sigue siéndolo, pero en cambio es muy importante el análisis de la relación sectorial en ese comercio.

Del total de lo que el Ecuador exportó a la Región Andina, el 28% fue de origen agropecuario durante la década de los 80, mientras que del total de lo que importó de los otros países de la región andina, solo el 2% fue de

origen agropecuario. En otras palabras, de nuestras exportaciones hacia los países andinos, el 28% fueron agropecuarias, obviamente en los otros sectores la relación es al revés. Esta relación, esta balanza clarísimamente favorable del comercio agropecuario andino para el Ecuador, es lo que ha servido de base para la difundida idea de la posición favorable del Ecuador en la Integración, de que el punto alto de la posición del Ecuador, es la producción agropecuaria.

De hecho, el Ecuador tiene ya en vías de consolidación un mercado agropecuario de algunos productos en el sur de Colombia y en el norte del Perú, desde algunos años, y la instauración de la zona de libre comercio solo vendría a consolidarlo y a dinamizarlo más rápidamente, al ampliarlo. Estos productos son conocidos: arroz, maíz duro, fréjol, eventualmente papa, leche, ganado en pie, sobre todo hacia la frontera del norte a donde más se han estado yendo. Sobre estos porcentajes habría que añadir una estimación del comercio informal que la Junta del Acuerdo de Cartagena sitúa en el 70% del comercio formal, pero yo creo que en los casos de las fronteras con Colombia y Perú, los porcentajes son mucho más altos, de tal manera que podríamos perfectamente estar hablando de un 40% de exportaciones agropecuarias del total ecuatoriano hacia el área andina, y ésta es la primera situación que debemos tener en cuenta al respecto.

Ahora bien, por qué razón tenemos en vías de consolidación esos mercados?. Los tenemos básicamente por una situación de precios y en esto debemos estar muy claros, los niveles de productividad de Colombia e incluso de Perú son significativamente más altos que los nuestros en todos esos productos. Tenemos por tanto solo una ventaja inicial —los agroindustriales Colombianos la estiman en dos años— hasta que se produzca, al ampliarse los mercados, una homogenización de precios, una nivelación de precios, y desaparecería esa ventaja inicial nuestra porque tendríamos que entrar a competir en términos ya de calidad de productos y en términos de productividad y yo me temo que ahí tenemos un urgente y serio reto.

Claro, esa ventaja inicial de dos años podría ser decisiva, justamente cuando se empieza a competir con base en estos otros dos factores, pero depende de como lo hagamos y como nos organicemos para hacerlo. En este momento por ejemplo, buena parte de la competitividad que tienen nuestros productos en el mercado del sur de Colombia se debe a que aún

no existe armonización de políticas monetarias y cambiarias. Nuestros líderes Industriales, yo sigo viendo en los diarios se quejan de que en Colombia hay una política de subsidios indirectos hacia la exportación generalmente a través de la política monetaria, lo cual es absolutamente verdad, pero los representantes colombianos a las negociaciones al área andina dicen que esas medidas no son más que compensación para las necesarias revaluaciones del peso que tienen que estar haciendo por ser un país que tiene una normal abundancia de dólares; entonces, ellos plantean que tienen que estar revaluando continuamente su moneda o, en cualquier caso, que es más alto su índice de devaluación frente a inflación, que el que existe en nuestro país, por ejemplo.

En noviembre del año pasado ellos revaluaron su moneda en un 12.5% Una revaluación del 12.5% es una bomba en términos de comercio exterior, al revaluar su moneda un país se vuelve más difícil que exporte y más fácil que importe; cuando Colombia revalúa su moneda nos favorece en 12.5 las posibilidades de venderle nuestros productos y ellos permanentemente están revaluando su moneda, entonces dicen que estos incentivos son nada más para compensar esa forzosa necesidad por otras razones que tienen ellos para revaluar.

Con todo y eso, lo cierto que en este momento se está abriendo una brecha tal de precios; en Perú por escasés de oferta que tiende cada vez a agudizarse más por la grave crisis del aparato productivo peruano y Colombia por estas revalorizaciones agravadas coyunturalmente por decrementos de oferta, causados porque Colombia está reconvirtiendo cultivos de algunos productos que son justamente aquellos en que tenemos ventaja inicial, como por ejemplo en el arroz, que en algunas áreas de tradicional producción arrocería colombiana, están siendo abandonadas para poder pasar a otro tipo de cultivos. Tolima por ejemplo, tradicional productora de arroz de Colombia, está siendo reconvertida para pasar a producir hortalizas y frutas con miras a la exportación a la Comunidad Económica Europea. Por todas éstas razones, es obvio que están dadas, las condiciones coyunturales favorables para la consolidación mayor de estos mercados por parte de nuestros productores.

Por ejemplo, datos de la semana pasada: en Ipiales el arroz ROA está a s/. 32.000,00 ya transformado en sures y quintales, en Bogotá está el equivalente de s/. 40.000.00; en Ipiales el arroz Tolima estaba a

s/. 27.000.00 el día de ayer. Además, Colombia ha declarado ya un déficit de s/. 80.000 TM para este año. Me decía que informaciones privadas de Colombia hablan de un déficit de 115.000 TM. El gobierno reconoce a través del Ministerio de Agricultura, que tendrá 80.000 toneladas de déficit y en Perú se estiman 150.000 toneladas de déficit para este año. Claro, en Perú no se va a cubrir todo el déficit, es posible que algunos peruanos no coman arroz, pero ese es el déficit que va a haber frente al consumo aparente e histórico.

Estas son las perspectivas para un producto y así tendríamos para algunos similares, quizás no tan espectaculares como esta coyuntura del arroz, pero similares para los productos que ya les he nombrado.

Qué hacer frente a ésto?Cuál es nuestra línea de acción ante esta situación?. En primer lugar, hemos procurado dos cosas: una revalorización de la presencia del sector agropecuario a nivel de las instancias públicas. Hoy, aún el Ministerio de Agricultura no tiene una completa unidad técnica especializada para Integración. El Ministerio de Finanzas la tiene, el Banco Central también, el Ministerio de Industrias tiene una unidad oficial, el Ministerio de Agricultura no la tiene, pero no ha habido problema en ese plano en cuanto de hecho se han compensado estas situaciones a través de comisiones que han empezado a actuar y el apoyo de algunos organismos de financiamiento internacional como Proyecto PRSA* Fundación IDEA que es una Fundación privada, como el IICA hoy, y otros organismos.

Eso es la primera cosa que se ha hecho; lo segundo es un intenso diálogo con el sector privado —del cual esta información es una parte— mediante reuniones de información y diálogo en más de diez ciudades del país, para informarle al sector esta situación y las políticas que se piensan hechar a andar respecto a esto y continuaremos haciéndolo porque, obviamente, el único actor real de la integración es el sector privado, ese es el actor definitivo ya que el Estado es únicamente el normador de ese proceso. Si no hay integración privada no hay integración, entonces debemos tener mucho, pero mucho cuidado en esto y mantener un permanente diálogo práctico en la realidad como un estilo de gobierno, más que crear instancias formales que tienen el peligro de poderse burocratizar. Hay que unir al sector agrícola y al industrial, para dialogar y construir juntos.

* Proyecto de Reorientación del Sector Agropecuario (AID-Ecuador)

Entonces hemos iniciado este tipo de acciones y hemos definido a nivel del Ministerio de Agricultura, de la administración Santos, cinco grandes líneas de acción que paso a informárselas rápidamente, líneas de acción que podrían constituirse en esencia, en los mecanismos y las políticas que llevamos adelante respecto a este proceso.

En primer lugar, a pesar —y lo digo con toda franqueza— de estar próximo el fin de este gobierno, lo cual es una limitante, y a pesar de no ser de lo mejor la cooperación legislativa con el Ejecutivo por decirlo de manera tenue, hemos emprendido el estudio y las propuestas de una cantidad de reformas legales y reglamentarias que son convenientes para afrontar el desafío.

Prioritariamente, hemos participado en la elaboración de la Ley de facilitación de exportaciones. Esto es extraordinariamente importante porque vuelve accesible casi a cualquiera la posibilidad de exportar. Yo he estado recién en una simulación que hizo el Banco Central para funcionarios de los Ministerios que forman parte de la Junta Monetaria sobre la operatividad del sistema computarizado de la ventanilla única. El Banco Central está absolutamente listo, la ventanilla única sería el único sitio además de la aduana donde tiene que ir un exportador para poder exportar y demora dos minutos diecinueve segundos la aprobación del permiso de exportación, cuando ya sea en la realidad que demore cinco, eso sería de todas maneras una transformación espectacular. El Banco Central tiene ya listos diez puntos en el país lo cual no me parece nada extraordinario, pero sí me parece extraordinario que sea un horario diferido con posibilidades de exportar hasta en la noche. Claro que hay problemas como éste: Qué pasa con el horario de la aduana, que se gana con que la ventanilla del Banco Central esté atendiendo si la ventanilla de la aduana cerró a las 16h30? Ya iremos afrontando ese tipo de cosas.

Pero, ciertamente, se está avanzando en este plan y hemos tenido una activa participación en ello. Respecto a los procedimientos de importación, igualmente hemos simplificado tres de los siete pasos que encontramos en el Ministerio de Agricultura para las importaciones y hemos quedado en cuatro pasos que aún no podemos moverlos porque están obligados por leyes que sólo son posibles de reformar por el Congreso, como es la Ley de Fomento Agropecuario que es una auténtica reliquia al día de hoy y que tuvo su razón de ser hace veinte y tantos años, pero hoy nos ata a tener

unos pasos y procedimientos engorrosos para importar, y no vemos posibilidad en el corto plazo de que el Congreso pueda priorizar estas reformas.

También estamos a punto de definir un pedido al IERAC*, porque dentro del reparto de las entidades administrativas el IERAC debe ser quien prepara el Proyecto de Reformas a la Ley de Reforma Agraria, pero el Ministerio se ha adelantado y va a formalizar en los próximos días un pedido al IERAC sobre algunas directrices generales que le pide, básicamente en los siguientes sentidos: Eliminación de algunos trámites obsoletos en el IERAC y eliminación de algunos certificados que el IERAC debe otorgar dentro de trámites de otras entidades públicas que se consideran hoy innecesarias, por una parte, y por otra, una flexibilización de todo el aparato jurídico para el arrendamiento de tierras, ya que estamos convencidos que en Ecuador existen suelos a los que no ha llegado la inversión, y paralelamente existe una masa de inversión potencial que no se acerca a los suelos disponibles por temor a los efectos jurídicos.

Debemos crear jurídicamente nuevas formas de acercar la tierra a la capacidad de inversión: arrendamiento, trabajo a mutuo o al partido, modernizado por supuesto, o anticresis, comodato, una cantidad de formas jurídicas que puedan facilitar estos acercamientos sin efectos de otro orden, sino un tipo especial de contrato que no tenga efectos en el proceso de Reforma Agraria y que permita estos acercamientos temporales de la inversión con la tierra. Además, hemos definido la necesidad de consagrar una mayor seguridad en la tenencia de la tierra, pero tanto para quienes detentan títulos legítimos y no están inmersos en causales de afectación de la Ley de Reforma Agraria, como para quienes han sido beneficiarios del proceso de Reforma Agraria. En ambos casos el máximo de seguridad en la tenencia de la tierra es prioritario para dar un nuevo marco a la nueva situación.

Este es el primer paquete de líneas de acción definidas —habrían pocas leyes de menos trascendencia que estamos procurando reformar, siempre en esta vía—. Está en estudio ya un proyecto de creación de un nuevo tipo de asociación de productores que en principio se llamaría Asociación de Gestión Empresarial, es decir una asociación de productores agropecuarios creada específicamente para realizar gestiones empresariales como por

* Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y Colonización

ejemplo la comercialización de su propio producto, la comercialización de sus propios insumos, o colaborar mediante convenio en las investigaciones tecnológicas para su producto.

Este nuevo tipo de gremio tendría un procedimiento mucho más rápido de aprobación, se lo eximiría del denso procedimiento que es aprobar una organización de productores hoy y además con plazos automáticos, se usaría el principio de silencio administrativo y si el Ministerio en 15 días no contesta una solicitud se daría por aprobado el requisito.

Este tipo de Gremios podrían estar aprobados en un mes y sujeto a revisión su plan económico en el mes siguiente o sea dos meses; y el requisito fundamental sería que represente un porcentaje del área estimada de siembra de ese producto en el país o un porcentaje de la producción bruta en el país, que se está estimando que sea el 20%. Si los asociados representan el 20% del área sojera o el 20% de producción de soya, ahí tendríamos un gremio de soya.

En definitiva, el primer punto es un conjunto de reformas legales que nos puedan ir facilitando la posibilidad de modernizar el aparato productivo y comercializador agropecuario y que además no constituyan aspectos negativos, sino que los eliminen para lograr la inversión agropecuaria.

Un segundo punto, una segunda línea de acción de nuestra política tiene que ver con la instauración de la zona de libre comercio o sea ese primer nivel, el nivel de comercio entre los países del área donde tenemos las mejores posiciones en el aspecto agropecuario. Aquí también cabe una aclaración: habitualmente se ha venido identificando una lista de excepciones con cláusulas de salvaguardia. Se tiene una noción acertada en que ambos son limitantes para el comercio intrasubregional, pero son de naturaleza completamente distinta; la lista de excepciones son aquellos productos —que tiene que ser 100 para Ecuador, 50 para los otros y que finalmente tendrán que desaparecer— que en definitiva no entran en la zona de libre comercio. Al respecto, el Ministerio de Agricultura ha insistido en que ningún producto agropecuario entre en su lista de excepciones, por parte de Ecuador, no hay razones para que algún producto agropecuario entre en esa lista porque las ventajas de Ecuador a largo plazo son también significativas, tenemos suelos excelentes, tenemos condiciones naturales excelentes para unas líneas de producción agropecuaria y tenemos una

situación socio-política, mucho mejor que la de nuestros vecinos como Perú y Colombia y esto también es un factor fundamental favorable a la inversión.

Otro factor limitante—distinto al anterior— son las cláusulas de salvaguardia, **Qué son las cláusulas de salvaguardia?** Como su nombre lo indica, son artículos del Acuerdo de Cartagena por los cuales se da el derecho a un país para que pueda obstaculizar el ingreso de un producto de otro país cuando se producen determinadas condiciones. Entonces la gran pregunta es **Qué productos y qué condiciones?** De eso va a depender todo el asunto.

En este momento el Acuerdo de Cartagena tiene cinco causales de salvaguardia y la más nociva es la del artículo 79 literal a) que por su amplitud y ambigüedad puede obstaculizar fácilmente todo el libre comercio. El artículo 79 literal a) dice más o menos así: cualquier país, cuando considera que el ingreso de un producto de otro "perturba" su economía podrá invocar cláusula de salvaguardia o sea, siempre, pues siempre eso nos va a perturbar. Por ejemplo, si yo estoy produciendo piña y está entrando piña colombiana eso me perturba, entonces levanto salvaguardia contra la piña que está entrando. Así, nunca habría integración.

La posición del Ecuador es que si no cambian las actuales cinco cláusulas de salvaguardia, al Ecuador no le interesa el Pacto Andino y este es un criterio tomado con la aquiescencia del Señor Presidente de la República. Consecuentemente, la política del Ministerio de Agricultura busca la eliminación total de las cláusulas de salvaguardia, nosotros mantenemos la tesis de la eliminación total y al eliminar esas cláusulas se eliminarían la lista de artículos que acompañan esa cláusula.

Ecuador sigue sosteniendo, aunque sepamos que es insostenible hasta el final, la tesis de cero listas y cero cláusulas de salvaguardia, y eso ha motivado un progreso en la armonización de la primera lista de 358 artículos impulsada por Colombia a la última propuesta unánime de los cuatro países por 54 productos, eso es ya todo un avance y además la aceptación de esos países de recudir las cinco causales de salvaguardia a una sola porque obviamente puede ser que haya industrias en el Ecuador que estén interesadas que existan cláusulas de salvaguardia, de hecho me consta que algunas de ellas lo han dicho así, la industria textil por ejemplo sostiene que debe haber cláusulas de salvaguardia porque tiene mucho temor a la

textilería colombiana, pero nuestro sector agropecuario no, nuestra tesis es que para el sector agropecuario particularmente debe tenderse a cero cláusulas de salvaguardia o quedar restringidas al mínimo porque además para el sector agropecuario es doblemente grave la vigencia de estas cláusulas.

Si un país erige salvaguardia contra un producto industrial de otro, eso crea una crisis en esa industria pero una crisis manejable, posiblemente se retrasa la realización comercial, quizás algún doloroso ajuste laboral de la empresa y finalmente se adapta a la situación, pero **Qué hace un agricultor de ciclo corto que por ejemplo amplió al triple su área de siembra con la perspectiva del mercado subregional ampliado y al empezar la cosecha intempestivamente le invocan salvaguardia, que triplicó su inversión y en el momento justo cuando tiene concentrada su oferta y no puede en otro momento que en ese venderla, cuando tiene un mes o menos para venderla, allí le erigen la salvaguardia en el país vecino?**

Entonces para el sector agropecuario, por razones obvias dado el carácter, cíclico y estacional de su oferta, y dado el carácter más perecible de sus productos, en gran medida le es más grave la intempestiva elevación de cláusulas de salvaguardia. Por eso, en este momento Ecuador es la vanguardia en la liberalización del comercio agropecuario, en cuanto a la eliminación de todo tipo de trabas y de sorpresas y límites posibles al comercio agropecuario andino y no solamente lo hacemos porque tengamos una posición inicialmente favorable —lo cual no tiene nada de vergonzoso porque así es el mundo de los negocios, sino que lo hacemos también porque creemos que para todo el sector agropecuario de la región es imprescindible que no puedan existir estas sorpresas, que haya una cierta estabilidad en la ampliación del mercado, cómo va a invertirse, cómo va a ampliarse la inversión agropecuaria mientras penda esta posibilidad fácil de aplicación de cláusulas de salvaguardia?, por eso en nuestra segunda línea de política estamos absolutamente contrarios a este tipo de restricciones, sobre todo a las restricciones intempestivas.

El tercer punto de nuestras líneas de acción tiene que ver con el paso de la zona de libre comercio a la unión aduanera, esto se ubica en las políticas de comercio de la subregión hacia el mundo, y allí encontramos

dos grandes temas: el arancel externo común, y la banda de precios o franja de aranceles móviles.

El Ministerio de Agricultura ecuatoriano sostiene en total concordancia con el Acta de Barahona suscrita por los Presidentes Andinos, que los productos agropecuarios requieren un tratamiento específico, no privilegiado sino específico a la hora de fijar aranceles, que no pueden aplicarse el o los criterios generales de la política arancelaria, no pueden aplicarse matemáticamente sin un ajuste para el caso de los agropecuarios. Por qué? Por algunas razones: en primer lugar, porque dentro del universo de los productos agropecuarios se encuentran los más sensibles, los alimentos por ejemplo, los más sensibles para la gestión socio-económica de cualquier país.

Esto es tanto así que en los países más desarrollados existen incluso subsidios y apoyos especiales para la agricultura, en todos sin excepción, no es que decimos que eso es lo correcto y que hacia allá hay que ir, sino que alguna relación debe haber entre ese desarrollo y ese apoyo especial a la agricultura, y que la razón es la misma porque se trata de productos altamente sensibles que forman la canasta alimentaria de cada país. Que el país se quede sin lámparas producidas en la industria no produce conmoción general: pero, que se quede sin arroz y podremos especular sobre cuánta fuerza se necesitaría para que no se caiga ese gobierno; es decir, esto está claro, dentro del universo agropecuario están los productos alimenticios que son altamente sensibles para la economía y la estabilidad socio-política. También hay otra razón: que no se puede tratar dentro de los criterios generales a aquellos productos agropecuarios que son materia prima de la industria, por ejemplo, porque si bien es verdad que son materia prima del proceso industrial, también es verdad que son productos finales del proceso agropecuario. Los niveles que el Ecuador ha definido, como ustedes saben, son: materias primas, productos o frutos hortícolas semi-elaborados, y elaborados o finales, pero preguntémosnos, **Con qué criterio teórico general se puede considerar producto final a la harina, que es producto final del proceso industrial de la molinería, y no se lo considera al trigo que es materia prima de ese proceso industrial pero es producto final de la producción agrícola? Como dijo ya un dirigente agropecuario, esta actitud pareciera como si considerara que la producción agrícola es silvestre, es natural, y la actividad económica solo comenzará con la industria. El sector agropecuario es un sector de la economía que**

produce, que agrega valor, que tiene inversiones, que genera empleo, que tiene exactamente todas las características de cualquier otro sector. Honestamente yo creo que todos los países de la región seguimos sosteniendo políticas de aranceles diferenciados conforme al grado de elaboración como un remanente histórico del viejo concepto de la integración; porque éste es un concepto "industrialocéntrico" y lo digo con toda sinceridad, porque así es.

Yo tengo que informar aquí que la Federación de Cámaras de Agricultura, nos hizo saber mediante un comunicado público que la posición de la Federación de Cámaras, no se hasta que nivel de extensión en el país, sostenía la tesis del arancel lineal o arancel flat, es decir, un solo arancel para todo tipo de producto que ellos lo señalaban en el 15%, al igual como tiene Chile el 11% como arancel general, sea terminado o sea materia prima, agrícola, industrial, o lo que sea, argumentando que ello traería una mayor equidad intersectorial y una asignación de recursos orientado por el mercado.

Sin embargo, la posición oficial de los cinco países del área en este momento es de que hayan diferentes niveles, por ello, la Federación de Cámaras aceptó suspender su posición por pedido nuestro para discutir este punto. Una vez aceptados los niveles, algunos dirigentes agropecuarios en la reunión arancelaria sostuvieron que los productos agropecuarios deben tener el 20% de arancel porque son productos terminados ya que igual derecho se los llama terminados al ser finales de todo un proceso de producción. Por ejemplo, la industria de balanceadores podría decir mi producto terminado son los balanceados, pero a su vez **Qué son los balanceados respecto a la producción de pollos?** Esto es, entonces una cadena. **Quién es el que puede cortar y decir: aquí me da la gana que emplee y aquí termina y por tanto esto es materia prima o insumo y esto es terminado?** Todo esto es lo que está debatiéndose detrás del AEC*. **Cuál es la posición nuestra, del MAG del Ecuador?** La actual posición nuestra es que no se puede tratar a los productos agrícolas que son materia prima para la industria como si fueran una materia prima más como si fueran el polipropileno que no se produce aquí. Es conocido que algunos gremios industriales han pedido, en primera posición, que se ponga cero o a lo más 5% a los agrícolas, después han oficializado una posición

* Arancel Externo Común

que se ponga 5% de arancel para todos los productos agrícolas que son materias primas para la industria.

Como línea general, en el Ministerio de Agricultura no estamos de acuerdo con eso, tampoco creemos que deba ser el 20% –digámoslo de una vez claramente– pero no puede considerarlos como una materia prima cualesquiera, eso le podrán poner al plástico o lo que sea otra materia prima cualquiera, para la industria, pero no puede ser puesto eso para la soya, aceite de palma o el maíz, de ninguna manera, y esa es nuestra posición, debe ir a una posición media en el arancel externo común. Actualmente, frente a este marco, el Ministerio se ha pronunciado por los siguientes niveles arancelarios agropecuarios: 5% para semillas para siembra y animales de cría; 10% para frutos y productos agropecuarios; 15% para primera elaboración o producción bruta; y 20% para elaboración final, refinada, o al público, en coherencia con la disposición Presidencial.

Personalmente, yo creo que más temprano que tarde los países de la región se acercarán a un arancel flat, un arancel lineal, como ya lo tenían Bolivia y Perú. Por qué? Cuando la dispersión arancelaria es mínima, entre 5 y 20, ya casi no tiene importancia como papel protector, en ese sentido yo creo que algunas empresas están mirando con cortedad este problema, están más preocupadas que al maíz se le ponga 5% y que no se quede en 10% o que la soya se baje a cero y no se dan cuenta que con 20% al aceite se puede inundar al país con aceite refinado quizá más barato y a lo mejor –con todo el respecto lo digo– de mejor calidad que el que ellos en este momento ofrecen.

Otro ejemplo es la harina. En este momento se mantiene el trigo en 8%, los molineros quisieran que esté en cero mientras la harina está en 20%. Las industrias molineras están pidiendo un precio oficial de s/.23.000,00 para su harina y en este momento tenemos ofertas de harina puesta en Guayaquil a s/. 17.000,00 el quintal de origen argentino y obviamente subsidiada. Cuál debe ser el fundamento para impedir que entre esa harina pagando 20% si aún así beneficia al consumidor? 15 puntos de dispersión arancelaria no son protección, no son ninguna protección.

Colombia ha mantenido respecto al trigo casi el 40% de arancel y ya están proponiendo 15; nos dijeron en Colombia textualmente que ellos están "dispuestos a irse a 5 si Ecuador no sube y entonces ustedes

comerán harina colombiana porque nuestras industrias son mejores", lo cual habría que investigarlo muy seriamente.

Se está moviendo el piso y el cielo, se está moviendo todo y esto hay que verlo en términos generales en un nuevo marco, nos cambiaron la cancha, nos cambiaron de juego, estábamos jugando un partido y luego nos pasaron a otro y esto quizás no se lo está captando con toda la realidad. En todo caso, el Ministerio de Agricultura ha informado ya al Señor Ministro Plenipotenciario ante la Comisión del Acuerdo Andino, el Dr. Falconí, la posición final después de consultados los respectivos sectores privados ningún producto agropecuario sería tratado como una materia prima igual que las demás materias primas, y además sosteniendo —si se acepta esa tesis— una rebaja arancelaria de algunas maquinarias e insumos de la producción agropecuaria.

No existe ninguna razón que no sea un dogmatismo fiscalista para que la Junta del Acuerdo proponga por ejemplo un arancel común del 10% para los fertilizantes, ya que el único básico que se produce en la Región Andina es la úrea en Venezuela; todo lo demás, el fósforo y el potasio, son importados y no hay ninguna prospectiva, ningún indicio de posibilidad, de que exista fósforo o potasio explotable en la Región Andina.

El segundo aspecto de esta tercer línea de acción hacia la Unión Aduanera es la famosa franja de precios o banda de precios de importación. Sobre esto quisiera hacer una gran y fundamental aclaración, aquí he visto suceder cosas increíbles, ver a connotados analistas en el área económica muy versados y que desconocen sobre lo que es la banda de precios pero eso no les inhibe de condenarla diciendo frases como "eso no funciona"; "eso no está bien"; "ya basta de controles", etc, etc. y cuando el periodista preguntaba sobre sus mecanismos concretos eludían la pregunta porque no conocían el asunto. Otros, de muy buena fé han venido objetándola porque creen que franja de precios o banda de precios o franja de aranceles móviles es un mecanismo de control de precios. Entonces, empecemos por definir lo que no es:

La franja de precios de importación o franja de aranceles móviles no tiene nada que ver con control de precios, no tiene nada que ver con precios de sustentación a favor del productor; ni tiene nada que ver con precios

límites topes a favor del consumidor, ni tiene nada que ver con la Ley de Defensa del Consumidor.

La franja de precios de importación, como su nombre lo indica, es exclusivamente un mecanismo que tiene que ver con el comercio exterior, con la importación de productos agropecuarios. Es un mecanismo que se vuelve necesario justamente cuando un país va a internacionalizar su economía, cuando se va a abrir, porque es un mecanismo que opera en la importación de productos agropecuarios, no tiene nada que ver con el control de precios al interior del país, absolutamente nada.

Esto es lo primero que hay que aclarar porque hay mucha gente que de buena fe está en contra porque aún no han tenido oportunidad de conocer mejor este mecanismo.

La franja de precios es una declaración técnica que hace un Estado con base en el análisis histórico del comportamiento de los precios de un producto en el mercado mundial. Veamos el procedimiento: Vamos a poner el caso del arroz los 60 meses últimos. **A cómo estuvo el precio del arroz en el mercado mundial en los principales mercados referenciales para el Ecuador, en dólares?** A esos 60 precios se los organiza ya no históricamente, sino simplemente del mayor al menor, ya no cronológicamente sino del más alto al más bajo. En los últimos cinco años cual fue el precio más alto, luego el que sigue y así hasta llegar al precio mensual más bajo que tuvo en las principales bolsas y esos 60 precios se los divide en cuatro partes un cuarto más alto y un cuarto más bajo de precios; en ese cuarto más alto se señala una línea y ese es el precio techo y delimitando el cuarto más bajo se señala otra línea y ese es el precio piso, y queda, como el nombre lo indica, una franja en el medio; quince precios quedan eliminados arriba y quince precios quedan eliminados abajo y quedan 30 precios históricos medios en el centro y esa es la franja arancelaria cuya vigencia declara con anticipación el Estado para un año. Claro que hay que convertir en dólares actuales el asunto, es decir, deflactarlo o quitarle la inflación que deterioró ese dólar histórico y ponerlo en términos actuales, pero en esencia estos son los pasos.

Así, el Estado declara: cuando alguien importe arroz el próximo año y el precio esté dentro de esta banda de en medio no pasa nada, puede traerlo con el arancel normal, o sea cuando esté en la mitad de los precios que

hubieron dentro de los cinco años, no pasa absolutamente nada; cuando alguien trae arroz a un precio menor o sea que se baja del piso, que corresponda a uno de los quince más bajos, el Estado le pone a esa importación, y solo a esa, un arancel, un derecho específico de importación que lo nivela de nuevo al precio piso, de tal manera que cuando un Estado declara que éste es el precio piso para el año 92 significa que nadie va a poder traer arroz más barato que éste, nadie va a poder quebrar a los productores en media cosecha, trayendo un arroz subsidiado.

Paralelamente, cuando el precio sube más allá del límite de arriba, llamado precio techo, y se va a importar más alto, entonces el Estado se compromete a reducir el arancel ad valorem hasta cero en la misma proporción que está subiendo y el Estado deja de cobrar cualquier arancel; en este caso la franja defiende a los consumidores porque el arroz se fue más arriba de lo que era ese cuarto promedio alto en el mercado mundial.

Profundicemos el caso del piso que es el que más nos interesa, cuando se coloca en los quince precios más bajos deflactados de los últimos cinco años **Porqué éste mecanismo?**. Justamente este mecanismo se va aplicar a aquellos productos que tradicionalmente es conocido tienen fuertes subsidios de producción y de comercialización en los países desarrollados, tal como lo evidencia el actual debate en el GATT entre los Estados Unidos y la Comunidad Económica Europea. El punto además es que no solamente tienen fuerte subsidio a la producción y al comercio en los países desarrollados sino que en determinado momento experimentan unos monumentales excedentes, que son manejados políticamente.

Los Estados Unidos y la Comunidad Económica Europea con su espectacular producción tiene cada año determinados excedentes, que salen del mercado no con un precio real, salen con un precio político, salen como donaciones o semidonaciones, en todo caso con un precio que no tiene ninguna relación con sus costos de producción. Entonces debe tenerse claro por todas las partes que la apertura económica es para competir contra la eficiencia, pero no para competir contra el subsidio de los países más desarrollados, por eso productos como: arroz, maíz, soya, leche, trigo, sorgo si vienen al país sin que exista un mecanismo de la franja, en cualquier momento, una vez eliminados los cupos y topes, pueden destruir deslealmente la producción agropecuaria. Según estimaciones de la OCDE* a fines

* Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico

de 1990, los subsidios representan altísimos porcejantes de los precios internacionales de los productos agropecuarios: Trigo 80%; sorgo y maíz, el 56%; arroz, 35% oleaginosas (soya y palma) 42%; leche, 191%; promediando un coeficiente de asistencia nominal al productor de 74% para los productos estratégicos y un monto anual de 175.5 billones de dólares.

Ahora bien, con todo lo que está ocurriendo con las antiguas economías socialistas es muy posible que cambie radicalmente la existencia de excedentes de algunos productos, en primer lugar de trigo, pero también de soya, arroz, maíz, que es posible sean fuertemente demandados por esos países que se integran ya al comercio mundial. Entonces, es posible que lo que más se va a aplicar sea el precio techo más que el precio piso en los próximos años, claro que esto es aún una especulación, pero, podría ser.

En todo caso, yo he notado una resistencia frente a ese mecanismo, lo digo abiertamente porque es público, en los líderes de la agroindustria, que me hace sospechar fuertemente que no es del todo comprendido ya que la franja se aplica al producto principal a sus sustitutos de mercado y a sus derivados industriales. Por ejemplo la franja de trigo se aplica a la harina de trigo porque sino no tendría sentido, le ponemos la franja al aceite de palma para que no venga subsidiado pero viene su derivado el aceite refinado con diferencia arancelaria de solo más 15% o viene un producto que lo sustituye en el mercado como ser el aceite de soya o la harina de pescado que casi concurren a una misma demanda. Entonces debemos hacer una lista larga de productos con base en unos índices de conversión que también entran en esa banda. Yo espero que muy pronto se comprenda esto y los agroindustriales sean los primeros que acepten la banda de precios porque cuando el arancel ad valorem se les rebajó ya a una dispersión de unos 15 puntos entre (5 y 20), ya esos 15 puntos no son protección frente a la eficiencia o los subsidios de la industria de los países desarrollados.

La franja de precios de importación es un mecanismo de estabilización; en el mercado mundial. Las oscilaciones de los precios de los productos son inmensas comparados con nuestra economía, por decir así nuestras curvas son unas suaves lomas al lado de esas cordilleras que son las líneas de oscilación de precios en el mercado mundial; entonces se trata de que vamos a ampliar la oscilación, vamos a entrar a un mundo de mayores

oscilaciones pero no tan drásticamente ya que vamos a eliminar los picos altos y bajos durante un tiempo para poder adaptar nuestra economía a esa situación internacional, vamos a tener las oscilaciones del mercado mundial para adaptarlas, hasta donde puede soportar nuestra economía.

Eso es la franja y no es una protección, y tanto es así que el país líder, el que con más éxito lo ha aplicado, justamente es el país más liberal de América Latina que es Chile, que lleva aplicándolo 12 años y con excelentes resultados para el productor, el agroindustrial y el consumidor. Yo me fui personalmente hace 6 meses a conocer la aplicación de la banda antes de proponerla, porque Chile era el país que más tiempo tenía y vimos por ejemplo que según lo reconocen los estudios que han hecho, no el gobierno, sino la Universidad Católica de Chile, el área triguera pasó en cinco años de 300 mil a 700 mil hectáreas y aumentó el 1.5% la productividad por hectárea, imagínense lo que puede significar en términos de empleo y producto nada más, este aumento de más del 200% en área sembrada. Además, los estudios indican que con solo tres aplicaciones del precio techo durante estos años el consumidor chileno se benefició en 5.4% más bajo los precios que si no hubiera existido la banda. Este es pues un mecanismo que permite que no nos derrumben, que no nos desorganicen en el proceso económico las formidables oscilaciones que se dan en el mercado mundial, para podernos relacionar mediante esta ventaja móvil que es la franja de precios, en este proceso de internacionalización de nuestra economía sin regímenes de comercio administrado con cupos y topes.

La franja de precios ya está en vigencia en Colombia, en Venezuela y en Perú. Bolivia no la ha puesto por una simple razón: Bolivia tiene una franja de precios natural, geográfica, y cualquier producto que importe cuesta el 15 ó 20% más, tiene un precio piso natural es decir está estabilizado el productor agropecuario boliviano porque si le importan un producto de fuera para introducirlo en Bolivia tiene un sobre costo que no tiene ningún otro país de la región porque como sabemos no es un país mediterráneo, es un país que no tiene salida al mar; más o menos los sobre costos son de un 15% promedio ó más. Igual cuando venden, cuando exportan tiene ese sobrecosto, ellos estaban produciendo soya en Santa Cruz al increíble precio de 110 dólares la TM, precio increíblemente bajo, pero les cuesta 90 dólares ponerlo en un puerto del pacífico o 95 dólares sacarlo por el río, y dar la vuelta por el Atlántico. El Ecuador es el único país que faltaría de introducir la franja de precios, y todavía el debate interno

continúa mientras como vimos, en otros países la misma agroindustria está impulsando este mecanismo. En cualquier caso, el Ministerio ha resuelto presentar la propuesta al Comité Arancelario después que se acuerde el Arancel Externo Común que es la base ad valorem para estos derechos móviles. Esperamos que pronto se comprenda en qué consiste, y que lo comprendan por cuanto la liberalización nos afecta competitivamente a todos.

Finalmente, los dos últimos puntos, las dos últimas líneas de acción de la política del Ministerio de Agricultura, tienen que ver con el sector privado.

La cuarta línea de actividad es lo que nosotros llamamos la línea de modernización y fortalecimiento gremial agropecuario, sobre esto les digo en dos palabras la posición nuestra: creemos que no existe una adecuada organización de los productores agropecuarios en el país, no solamente porque hay desunión en las entidades, lo cual es normal, en un proceso democrático, sino porque el tipo de organizaciones no es apto para el momento que se viene. Por ejemplo: la representación máxima del sector agropecuario son las Cámaras de Agricultura, son las que tienen su rol y van a seguirlo teniendo pero en la reforma legal que hizo el congreso, trató de que haya una mayor representación en las cámaras pero a base de una organización geográfica, o sea de una mayor presencia de los centros agrícolas que corresponden a cada cantón, lo cual puede estar bien o puede estar mal, pero desde el punto de vista del mercado agropecuario no aporta mucho. Solamente gremios organizados por cada producto son los que pueden intervenir en el mercado, en soya solamente soyeros pueden intervenir en el mercado; porque entre el mercado de soya y el mercado de papas no hay absolutamente ningún tipo de igualdad; no digamos la leche con el arroz, no tiene absolutamente nada que ver. Es decir pensamos que gremios concebidos como agentes de actividad empresarial, como gestores empresariales a favor de los productores, tienen que ser gremios organizados por cada producto.

El primer requisito, entonces, es que sean por cada producto, y deben tener afiliaciones a los organismos emblemáticos que representan al sector, pero no necesitamos una representación emblemática sino mercantil para esta nueva etapa que se viene, con capacidad de gestión empresarial en el mercado y eso solamente se puede lograr agrupándose por cada producto. En segundo lugar, deben tener un carácter empresarial. Aquí hay

una polémica que yo debo resaltar: no estamos muy de acuerdo en el Ministerio todavía, con las entidades que están colaborando técnicamente con nosotros, si debe ser el propio gremio que asuma la gestión empresarial o los gremios deben fortalecerse y crear unas especies de empresas de su propiedad, empresas, consultoras o gestoras para estas labores; ambas tesis tienen pros y contras, ya que los gremios tienen una vida política al interior, inestabilidad, etc., entonces quizá sea mejor que tengan funcionarios especializados dirigidos por el gremio, pero con estabilidad para que puedan realizar su gestión empresarial.

Pienso que el Estado, en permanente crisis financiera, cada vez tendrá menos posibilidades para financiar la ENAC*, y quien puede asumir esa labor, de mejor manera es el gremio de los propios productores que reciban una línea de crédito y realicen la comercialización, sea por sí o por medio de su empresa creada por el gremio específicamente para eso.

El Estado nunca ha sido un buen exportador ni un buen importador, nunca lo será en relación a la eficiencia del sector privado y ahora que estamos hablando de comercio, no estamos hablando de comercio interior sino hablando de un comercio subregional por lo menos, **Cómo se puede pensar en la venta de los excedentes del arroz que posiblemente hayan, respecto al consumo interno en esta cosecha a través del Estado?**, eso tendría que hacerlo posiblemente la Federación de Arroceros recién fortalecida, tendrían que rápidamente generar una capacidad empresarial para hacerlo, la exportación y también la importación si llegara al caso y si hubiera necesidad, porque tendrían la agilidad para hacerlo y el conocimiento para hacerlo. **¿Quién conoce más del mercado de arroz que los propios arroceros?** Y así en cada producto. **Esta es nuestra idea del fortalecimiento gremial.** De hecho están en marcha ya, justamente apoyados por la Fundación de IDEA y por el Consejo de PL 480, dos líneas de fortalecimiento empresarial: la primera para arroz (para FENARROZ) y estamos todavía por determinar como de apoyo a los maiceros y se piensa realizar los estudios para papa por lo menos en la sierra, porque es lo que se viene como prioritario.

Pensamos que el Estado debe irse retirando, pero no se puede retirar de la intervención y dejar intocada esas estructuras obsoletas de comercia-

* Empresa Nacional de Almacenamiento y Comercialización

lización agropecuaria que han sido una explotación total al productor agropecuario. Ustedes saben en arroz cual es la realidad, más de la mitad del precio final del arroz se queda en manos de los intermediarios, no de los elaboradores industriales que eso tendría sentido, sino de la pura intermediación comercial que según estudios que ha hecho la Fundación IDEA llega a 5.1 transacciones promedio entre le

productor de arroz y el consumidor, lo cual debe ser un récord en América Latina, y definen estructuras de comercialización que yo llamo coloniales. Eso hay que romperlo inmediatamente, si en este momento hay una posibilidad de llegar a vender a los países vecinos **Quién se va beneficiar de eso?**. Porque puede haber un diferencial de precio muy atractivo para vender un excedente ahí, pero la pregunta sigue pendiente: **Quién se va a beneficiar? El mismo sistema obsoleto de comercialización? El Estado no, porque no tiene la capacidad ágil de exportar, capacidad real, efectiva de exportar. Entonces Quién lo va a hacer? O lo hace ese viejo oligopolio, o lo hace el Estado, o lo hace un tercer nuevo agente que pueden y deben ser estos gremios con creciente capacidad de gestión empresarial.**

Este es un problema que trasciende a este gobierno, al que venga y al que venga luego, está en juego el futuro económico del país. Por ello nosotros estamos apoyando, decididamente, a los gremios sin ver que estos gremios son dirigidos por simpatizantes o por no simpatizantes del gobierno.

Finalmente, el último punto de nuestra línea de acción tiene que ver justamente con la institución que hoy gentilmente me ha invitado a esta exposición la Bolsa Nacional de Productos Agropecuarios. Yo tengo que decir con toda sinceridad que considero que la creación de la Bolsa de Productos fue un acierto, un gran acierto, pues es el mecanismo más idóneo de modernización de la comercialización agropecuaria. La garantía de transparencia, de firmeza, de claridad, de seguridad en las transacciones que da la Bolsa de Productos no tiene alternativa posible, no hay otro mecanismo que pueda igualarla en estos aspectos.

En este momento, solamente Ecuador y Colombia en la subregión tiene Bolsas de Productos Agropecuarios. Me tocó la grata oportunidad de participar y acompañar a los dirigentes de esta Bolsa en las segundas

conversaciones que han tenido con la Bolsa de Productos de Colombia y la meta es realmente espectacular, es la posibilidad de llegar a corto plazo a hacer ruedas simultáneas con la Bolsa de Productos Colombiana, es decir a poner en un mismo acto binacional en una misma rueda ofertas y demandas de productos agropecuarios en todos los puntos de Ecuador y en todos los puntos de Colombia interconectados.

Eso sería la real concreción de una Integración Agropecuaria Andina y no solamente en cuanto a Colombia y a Ecuador sino, inmediatamente, de la creación de las Bolsas en Venezuela, Perú y Bolivia, ojalá pudiéramos llegar en definitiva, pronto, a unas ruedas andinas agropecuarias. Pensemos cuanto podría facilitar eso a las pequeñas organizaciones, a los pequeños gremios de productores al saltarse la barrera artificialmente grande de intermediación comercial que existe hoy día. Solamente con el hecho de que las Bolsas pudieran extender su acción a algunos productos más y que pudieran además trascender las fronteras dentro de la subregión, ya habríamos entrado en una nueva era en la historia agropecuaria de nuestro país y de la subregión.

Para terminar, y como corolario, debo asentar algo que no habrá escapado a vuestro ilustrado criterio: todas estas líneas de acción tienen un objetivo común y final que no puede ser otro que el incentivo a la inversión. Ciertamente, solo en la medida en que vayan consolidándose estas u otras parecidas medidas, en éste o en el próximo gobierno, podrá irse logrando lo que hoy, por hoy, es la única posibilidad de un salto hacia adelante: la masiva inversión privada agropecuaria. Ya el Estado no podrá dar más.

Entonces solo si se torna comercialmente atractiva la actividad agropecuaria la inversión privada para la producción y la comercialización permitirán retomar con firmeza el camino de la reactivación de un sector que, a pesar del marco macroeconómico desfavorable ha continuado transfiriendo excedentes a los otros sectores protegidos y ha venido logrando tasas de crecimiento superiores a los del producto interno y de la población. Podemos legítimamente soñar con las posibilidades que vendrán para nuestro país de un correcto aprovechamiento de las oportunidades que logremos alcanzar en la apertura comercial y la integración. Muchas gracias.

FECHA DE DEVOLUCION

IICA
PM-A3/EC-92-01

Autor

Título Políticas y mecanismos para
el comercio t la integración andina

Fecha
Devolución

Nombre del solicitante
agropecuaria

diagramación e impresión:

NINA Comunicaciones

540 881

Tiraje: 500 ejemplares

QUITO - ECUADOR

INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA
OFICINA ECUADOR

APDO. POSTAL 17-03-00-201 - Tel.: 563 073 / 524 238 / 543 146

Fax: (5932)563 172 QUITO - ECUADOR
Av. MARIANA DE JESUS 147 Y LA PRADERA