

POLITICA AGRICOLA

La Búsqueda
de la
Competitividad,
Sostenibilidad
y Equidad

4p 1996

IICA



IFPRI



departamento
nacional de planeación

MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL

Digitized by Google

338.18
I 5974 P 1996

POLITICA

AGRICOLA

La Búsqueda
de la
Competitividad,
Sostenibilidad
y Equidad



IFPRI



MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL

Digitized by Google

**Esta publicación se editó en las oficinas del IICA,
Agencia de Cooperación Técnica en Colombia.**

**Corresponde a las conferencias y discusiones presentadas en el Seminario Internacional
sobre Política Agrícola hacia el 2020: la búsqueda de competitividad,
sostenibilidad y equidad. Realizado del 26 al 28 de marzo de 1996.
Santafé de Bogotá, Colombia.,**

**Coordinador
Carlos Federico Espinal Gómez**

**Editores
Carlos Augusto del Valle Arellano
Edgar Henao Henao**

**Transcripción
Nubia Londoño de Rodríguez**

**Diseño y artes Finales:
Punto de Fuga**

**Impresión:
Unión Gráfica Ltda.**

Diciembre de 1996.

CONTENIDO

PROLOGO	9
INTRODUCCION	13
CAPITULO I	
El entorno mundial en materia de política agrícola	17
1.1 El Papel de la agricultura en América Latina y el Caribe en el marco de la globalización: Implicaciones para las Políticas Sectoriales <i>Manuel Otero</i>	19
1.2. La ley Agraria de los Estados Unidos: Reforma o mala dirección? <i>Dale Hathaway</i>	28
1.2.1 Comentarios y discusión	33
1.3 Implicaciones de la nueva política agrícola común de la Unión Europea en la agricultura sobre los países en desarrollo <i>José María García</i>	39
1.3.1 Comentarios y discusión	55
1.4. El Acuerdo Agrícola de la Ronda Uruguay del GATT como marco orientador para el diseño de políticas de apoyo y protección a la agricultura. <i>Arnaldo Chibbaro</i>	58
1.4.1 Marco orientador para el diseño de políticas de apoyo y protección a la agricultura en la Ronda Uruguay <i>Fernando Morales</i>	70
1.4.2 Comentarios y discusión	72
1.5. PANEL I. Implicaciones del GATT 94, del Farm Bill Americano y la PAC de la UE en el diseño de políticas agrícolas en América	76
1.5.1 Logros de la Ronda Uruguay: Comentarios y sugerencias para nuevas rondas <i>Fernando Barberi</i>	76

This One



0H5K-60D-6QU4

1.5.2 A propósito del margen de acción de las políticas	
<i>Jorge Caro</i>	80
1.5.3 Síntesis del panel	
<i>Yesid Castro</i>	84
1.5.4 Comentarios y discusiones	89

CAPITULO II

La visión del IFPRI sobre alimentación, agricultura y medio ambiente	91
---	----

2.1 La visión global del proyecto 2020 y sus implicaciones de política para la Subregión	93
2.1.1 La visión 2020: Aspectos globales	
<i>Per Pinstrup-Andersen</i>	93
2.1.2 Panorama del sector agropecuario (producción, pobreza y medio ambiente)	
<i>Lucio Reza</i>	109
2.1.3 Comentarios y discusiones	131
2.2 Un marco institucional para la gestión del medio ambiente y para la sostenibilidad agrícola	
<i>Jesús Antonio Bejarano Avila</i>	135
APENDICE 1	
La sustentabilidad de la agricultura en la visión 2020:	
Una síntesis de las principales proposiciones	175
APENDICE 2	
Definiciones sobre agricultura sostenible	183
2.3. Pobreza rural en los países andinos	
<i>Adolfo Figueroa</i>	195
2.3.1 Comentarios y Discusiones	235
2.4. PANEL 2. Condiciones de política para alcanzar la competitividad, la equidad y la sostenibilidad de la agricultura en la región	238
2.4.1 Apoyo de la FAO a la seguridad alimentaria	
<i>Michel Negrin</i>	238
2.4.2 Los retos del agro colombiano	
<i>José Leibovich</i>	240

2.4.3 Reflexiones del Banco Mundial sobre las las condiciones de política	
<i>John Heath</i>	247
2.4.4 Tendencias de la competitividad, equidad y sostenibilidad	
<i>Gabriel Martínez</i>	251
2.4.5 Comentarios y Discusiones	257

CAPITULO III

Situación competitiva de la producción de alimentos y políticas agrícolas: algunos casos de la región 261

3.1 Desempeño de la agricultura durante el ajuste económico y la apertura en los países andinos y en Colombia:	
Implicaciones para la competitividad	263
<i>Reed Hertford, Carlos Espinal</i>	263
3.1.1 Comentarios y Discusiones	314
3.2 La competitividad de la producción de alimentos en México	
Los casos del maíz y del frijol	
<i>Jaime Matus</i>	337
3.3 La transformación Agraria Mexicana y el papel de PROCAMPO	
<i>Roberto Aceves</i>	343
3.3.1 Comentarios y Discusiones	364
3.4 Visión crítica de la agricultura chilena y sus políticas	
<i>Eugenia Muchnik</i>	369
3.4.1 Comentarios y Discusiones	417
3.5 PANEL III. Conclusiones sobre las tendencias en las políticas agrícolas mundiales y sus implicaciones en la orientación de las políticas en la región	419
3.5.1 Políticas agrícolas y sus implicaciones	
<i>Juan Manuel Ospina</i>	419
3.5.2 El papel del Estado en la agricultura	
<i>Walter Núñez</i>	425
3.5.3 El contexto para la formulación de nuevas políticas, sus características y la participación del sector privado	
<i>Cecilia López Montaña</i>	429

PROLOGO*

La búsqueda de la competitividad, la sostenibilidad y la equidad se constituyen en elementos centrales de una visión del futuro. Cuando se piensa en la visión 2020, necesariamente hay que ir a fondo con la idea de grandes retos, metas y propósitos.

Cuando se tocan cada uno de estos temas de reflexión, encontramos problemas debatibles entre expectativas, esperanzas y grandes frustraciones, que tienen que ver con la política agropecuaria, en el inventario de nuestros países. En el caso de Colombia y de otros países de América Latina, donde se está viendo, cómo el crecimiento económico no se refleja en bienestar. Se tienen índices de crecimiento económico sostenido, pero al mismo tiempo, incremento de los niveles de pobreza y de marginamiento de grandes capas y sectores de la población.

En el modelo aplicado hay una crisis profunda, que está dando resultados en términos económicos, en ciertos segmentos de la economía, pero estructuralmente está dejando una estela de grandes frustraciones y complicaciones en términos de logros de objetivos concretos.

Tomando cada uno de los elementos, el de pobreza y el de equidad, para un desarrollo económico sostenido, se encuentra, que más allá de un problema ético y de justicia social, se tiene un problema económico de gran magnitud.

La pobreza no significa un problema de dignidad del ser humano en sus condiciones de vida sino que adicionalmente, es una de las trabas más importantes que tiene la posibilidad de desarrollo económico en nuestros países. Es concebible, además del sentido ético, el económico. Una economía que se polarice y se divida en modernas de mercado de altos ingresos y otra absolutamente marginal sumida en la pobreza.

* Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural de Colombia

América Latina ha llegado a constituirse en la Región más inequitativa e injusta del mundo, donde conviven el crecimiento económico y la pobreza. Superar los niveles de pobreza y mejorar las condiciones de equidad, de acceso y de dignidad en el desarrollo no se solucionan con la modernización y el crecimiento económico. Este es un reto y uno de los objetivos fundamentales de una política agrícola y económica. No es suficiente vincular las economías de nuestros países a la economía mundial, si al mismo tiempo no se están obteniendo logros significativos en el manejo de la pobreza.

Una visión hacia el 2020 es cambiar cualitativamente el ritmo de solución a los problemas de la pobreza. No son cambios paulatinos en el ritmo de descenso en las necesidades básicas insatisfechas. Se tiene un problema estructural de fondo, para el cual todavía no hay soluciones. Los modelos, tanto los de apertura y neoliberales, como los alternativos que se han planteado, tienen debilidades y problemas estructurales. Tema que debe considerarse con la magnitud y el dramatismo necesario, para que sea una opción hacia el futuro.

El tema de la sostenibilidad, del medio ambiente, el de la problemática de la oferta ambiental y los recursos naturales, también dejan de ser de tipo ético y filosófico, para convertirse en un tema central de los modelos de desarrollo económico y social.

El problema para América Latina y para los países en desarrollo, en cuanto al manejo de su oferta ambiental, es un tema que apenas se está poniendo sobre la mesa, al cual hay que abrirle los caminos. No es posible hacer una adopción sencilla de las filosofías y planteamientos verdes del mundo desarrollado, para ser aplicados a las condiciones de la oferta ambiental en países en vía de desarrollo.

Tenemos el reto de incorporar a nuestro desarrollo la oferta ambiental que es abundante, sin cometer los crímenes ecológicos que se cometieron en los países desarrollados. No podemos darnos el lujo de tener una sociedad que se desarrolla manteniendo una conservación a ultranza de los recursos naturales. Existe una oferta ambiental que se constituye gracias a la biodiversidad, la riqueza en agua y en el área potencialmente utilizable para la producción agropecuaria, recursos para cuya incorporación a la economía debemos encontrar una fórmula.

Se requiere un desarrollo productivo sostenible, el cual no está escrito, pero no es el conservacionismo a ultranza, ni la revolución verde que no reconoce la importancia hacia el futuro de la oferta ambiental. En ese sentido tenemos que desarrollar alternativas para incorporar económica y socialmente esa oferta ambiental a nuestras condiciones de desarrollo.

El tema de la pobreza, el de las condiciones sociales y económicas, adquiere una gran importancia e interdependencia con el problema ambiental. Los elementos fundamentales del deterioro ambiental son las precarias condiciones del uso del suelo, el acceso a tecnologías y a recursos financieros, de un alto porcentaje de la población campesina.

El caso de la deforestación por la explotación maderera, es una de las causas que afecta las condiciones de vida de los pobladores del campo, que tienen que ampliar la frontera agrícola en términos irracionales para incorporar nuevas áreas de producción, con desventajas, como la poca capacidad de incorporarse a los mercados. Tenemos cadenas de comercialización de los productos forestales en la selva tropical, la cual genera grandes utilidades para comercializadoras de madera y de la industria forestal. Esto debido a la incapacidad de producción de la población allí ubicada.

La sostenibilidad tiene otro elemento importante y es la relación de los países ricos en biodiversidad con el resto del mundo. La posibilidad de utilizar la biodiversidad como un elemento de desarrollo, es poder conservarla, conocerla y usarla en beneficio del desarrollo en opciones productivas, donde la biotecnología aparece como un elemento competitivo muy importante. Este es un tema inexplorado, en el sentido económico y social para nuestros países. Las relaciones internacionales adquieren ahora una ruta crítica a través de la oferta ambiental. Los países en desarrollo ricos en biodiversidad, como el caso colombiano, tienen un significado nuevo y diferente para el próximo siglo.

Planteando la competitividad en términos de la viabilidad de los modelos de desarrollo económico y social y de la posibilidad de aplicarlos en forma beneficiosa para nuestros países, es importante incorporar elementos fundamentales dentro del cambio en el modelo. No solamente en el modelo económico global, sino en términos microeconómicos de producción y de consumo. Pensar en ser competitivo significa generar

políticas y alternativas viables, que recojan la verdadera complejidad de las realidades sociales, económicas y culturales. Se necesita una nueva estructura de producción y de consumo. Una aproximación hacia modelos de producción de bajo costo. Competir en el concierto mundial con nuevas y propias tecnologías, que respondan a las necesidades económicas y socioculturales de la producción con la utilización de economías campesinas, autosostenibles que permitan ser realmente competitivas.

Al hablar de una nueva cultura del desarrollo y de nuevos esquemas, tenemos que ir al fondo. Cuando se piensa en el 2020, es acercarnos responsablemente a la realidad de ofrecer nuevas propuestas audaces. No es suficiente con encontrar nuevas soluciones para subsanar las necesidades que tiene la sociedad actual y futura.

Es urgente pensar en un nuevo modelo de desarrollo basado en el consumo, en el mercado y en el consumo como motor de ese mercado.

Hay que repensar el nuevo modelo, no solamente en términos ambientales, o encontrando formas de transporte menos contaminante, de mayor capacidad, menos ruidoso y más barato. Es importante reducir la necesidad del transporte de alimentos, de empaques y en un cambio de las costumbres de nuestra sociedad.

La verdad es que hay una frase que resume en una forma muy atinada la situación, *“no es mejor de lo mismo sino definitivamente tenemos que pensar en opciones nuevas”*. Si vemos hacia el futuro, nos damos cuenta que en este momento estamos en el filo de la oportunidad, y no tenemos muchas opciones, en términos económicos, como en términos ambientales estamos en un punto de inflexión, en el cual tenemos la responsabilidad real de cambiar el destino y cambiar la historia. Si queremos ver la meta del 2020 con alimento para todos, con equidad, con competitividad y con una oferta ambiental -sino mejorada- por lo menos estable, se requiere pensar en nuevas opciones y en nuevos sueños.

INTRODUCCION**

En los países de la Subregión Andina de una tradición agrícola importante, la modernización del sector es necesaria para lograr un desarrollo sostenible basado en un adecuado balance macroeconómico, equidad social, democracia política y equilibrio ambiental.

La internacionalización de las economías latinoamericanas y los procesos de apertura en el sector agroalimentario y de productos básicos se encuentra en crisis, la cual no ha sido superada, no obstante, los ensayos de diferentes modalidades de instrumentos de política económica y sectorial.

Esta situación se ha acentuado en los sectores de la producción donde se tienen claras desventajas competitivas, donde se han ensayado diferentes estrategias de reconversión, con resultados poco favorables.

La combinación de precios internacionales en baja, altas tasas de interés, revaluación de las monedas y competencia desleal de los países industrializados y los participantes en el esquema de integración, ha tenido un impacto negativo sobre la producción agropecuaria aumentando los altos índices de pobreza rural y retrasando la posibilidad de entrar en un sendero que conduzca a concretar la visión 2020.

En la Reunión de Ministros de Agricultura del Hemisferio, en Costa Rica, surgió la inquietud de reposicionar la agricultura en un contexto mundial, apoyados en los grados de libertad existentes, buscando los instrumentos de apoyo que están disponibles para los países que sean consistentes con los compromisos internacionales. La preocupación es, cómo diseñar políticas que apunten a lograr una mejor competitividad, y facilitar la reconversión de sectores no competitivos, para desarrollar estrategias de diversificación. *En una palabra, cómo hacer agricultura*

** IICA. Oficina de Cooperación Técnica en Colombia.

en esquemas de apertura de tal manera que sea competitiva, equitativa y sostenible.

El planteamiento del Instituto Internacional de Investigación en Políticas Alimentarias (IFPRI) denominado “*Visión de la Alimentación, la Agricultura y el Medio Ambiente hacia el año 2020*” la cual busca asegurar una alimentación adecuada a la población mundial, utilizando racionalmente los recursos naturales, para poder sustentar una producción agropecuaria compatible con los niveles de población e ingresos esperados hacia el año 2020. Para lograr este propósito, es necesario la puesta en vigencia de políticas sectoriales diseñadas adecuadamente, que consulten los problemas del corto plazo, y señalen una perspectiva adecuada en el mediano y largo plazo.

Este documento, es el resultado de los trabajos presentados en el Seminario Internacional: “**Política Agrícola hacia el 2020. La Búsqueda de Competitividad, Sostenibilidad y Equidad**”, realizado en Santa Fe de Bogotá, en el mes de marzo de 1996. Convirtiéndose en el primer foro hemisférico permanente que compromete a Instituciones Gubernamentales, Centros Académicos y Organizaciones de Agricultores.

El foro discutió ampliamente: El entorno mundial en materia de política agrícola; la visión 2020 del IFPRI sobre alimentación, agricultura y medio ambiente; y la situación competitiva de la producción de alimentos y políticas agrícolas: en algunos países de la región. Con estos temas, se debatió, el cómo hacer agricultura en la apertura y cómo hacer agricultura para conseguir la visión 2020, revisando y reflexionando sobre las experiencias de varios países en los últimos años.

El seminario tuvo los siguientes objetivos:

- a. Conocer experiencias recientes y diseños de políticas agrícolas orientadas al desarrollo de la competitividad y a la reconversión de sectores no competitivos y con relevancia a los sectores de producción de alimentos básicos.
- b. Analizar las políticas de precios e ingresos, el comercio internacional, los mercados internos, la sostenibilidad del medio ambiente, el sistema agroalimentario y el desarrollo rural, tanto en investigación como educación.

- c. **Buscar la incorporación explícita de elementos para la visión 2020, con referencia a la interacción entre políticas agrícolas, medio ambiente y pobreza rural.**

La realización de este seminario, fue posible gracias a la colaboración del Instituto Internacional de Investigación en Políticas Alimentarias (IFPRI), del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y al Departamento Nacional de Planeación de Colombia (DNP); con el apoyo de calificados conferencistas y un selecto grupo de participantes de Europa y América, que hicieron posible cumplir exitosamente con los objetivos propuestos.

Edgardo Moscardi C.
Representante del IICA en Colombia

CAPITULO I

**EL ENTORNO MUNDIAL
EN MATERIA DE
POLITICA AGRICOLA**

1.1 EL PAPEL DE LA AGRICULTURA EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE EN EL MARCO DE LA GLOBALIZACION: IMPLICACIONES PARA LAS POLITICAS SECTORIALES¹

Manuel Otero²

En esta presentación, se expresaron algunas ideas sobre el futuro del papel de la agricultura como resultado de los dramáticos cambios en el contexto internacional y regional.

Los comentarios están ordenados en tres bloques:

1. Se plantean algunas paradojas de la agricultura que reflejan la escasa unificación de criterios en relación al aporte de este sector al conjunto de la economía.
2. Se esbozan algunas lecciones que es preciso capitalizar de la actual situación por la que atraviesan el grueso de los países de América Latina y el Caribe (ALC).
3. Algunas ideas que permiten sustentar un enfoque renovado de la agricultura que es preciso plasmar en una nueva institucionalidad y un marco de políticas sectoriales que reflejen los cambios acontecidos.

1. LAS PARADOJAS DE LA AGRICULTURA

Cualquier análisis acerca de la evolución de la agricultura y su contribución al desarrollo de ALC requiere reflexionar sobre algunas paradojas de la agricultura, definiendo como paradoja un “razonamiento aparentemente correcto del que se deduce una conclusión falsa contradictoria”³. Se citan tres casos.

En primer término, una paradoja de tipo cultural dada por la visión totalmente contrastante que se tiene de la agricultura en los Países Desarrollados (PD) con relación a los Países en Vías de Desarrollo (PVD). En los PD, a pesar de que la evolución de sus economías está

-
1. Conferencia presentada en el Seminario “Política Agrícola hacia el 2020”. Moderador: Carlos Federico Espinal, IICA.
 2. Director del Centro Regional Andino del IICA. Dr. en Medicina Veterinaria. Maestrías en Ciencias Agrícolas del IICA/OEA y Economía Agrícola de la Universidad de Londres.
 3. Diccionario de la Lengua Española. Real Academia Española. Madrid. 1984.

principalmente supeditada al comportamiento de la industria y crecientemente al área de servicios, se reconoce a la agricultura como un sector estratégico, transfiriéndole por esa razón masivos recursos. De un modo general, existe la decisión política de tratar de equiparar los ingresos rurales con los ingresos urbanos.

Los ejemplos son numerosos. Quizás el más elocuente es el de los EEUU en donde cada cinco años se discute y sanciona una Ley Agrícola (Farm Bill) cuyo diseño final es el resultado de un gran debate nacional que concentra la atención de la opinión pública. Para el período 85-90, las transferencias directas de recursos a los agricultores de ese país fueron del orden de US\$25,000 por año. El apoyo dado a los productores agropecuarios de la Comunidad Económica Europea de los 12 fue aún mayor, resultando en importantes stocks que tuvieron que ser colocados en el mercado internacional con fuertes subsidios a las exportaciones. A nivel de los Tigres Asiáticos, su desarrollo económico atravesó por la realización de transformaciones estructurales, sobre todo a nivel del recurso tierra, conformando luego verdaderas “fortalezas agrícolas”, como condición *sine qua non* para avanzar por la senda del crecimiento industrial. El ejemplo más dramático es el de Japón que recientemente y luego de fuertes presiones internacionales, accedió a abrir de manera gradual y paulatina, los mercados del arroz, cítricos y carne.

De manera opuesta a la decisión política de los PD de apoyar el desarrollo de sus agriculturas a las que se concibe como verdaderos complejos agroalimentarios, en algunos PVD subsiste aún la visión que la agricultura debe desempeñar un papel secundario de apoyo al desarrollo del sector industrial.

Lo paradójico, en síntesis, es que los PD que tienen un futuro no ligado a la agricultura, consideran a ésta un área estratégica y están resueltos a seguir apoyándola. Opuestamente, en la mayoría de los PVD, a pesar de tener un pasado, un presente y sobre todo un futuro que debe estar ligado al desarrollo agropecuario, aún se cuestiona su verdadero rol y eso se refleja en las decisiones en materia de políticas (ver Cuadro 1).

Otra paradoja ocurre a nivel de la escena política internacional, y que se refleja en la pérdida de protagonismo del tema agrícola dentro de la Agenda Política del G7 en los años 90. A mediados de la década pasada, como consecuencia de la “Guerra de Tesoros” desatada entre EEUU y la CEE por colocar a cualquier precio sus voluminosos excedentes, la crisis agrícola obligaba a todo tipo de negociaciones diplomáticas, encontrándose en el lanzamiento de la Octava Ronda de Negociaciones del GATT, mejor

<p align="center">Cuadro 1. Diferencias en el apoyo a la agricultura, entre Países Desarrollados y Países en Vías de Desarrollo</p>		
<p>SECTORES CON VENTAJAS COMPARATIVAS</p>	<p>Servicios, Manufacturas, Microelectrónica</p>	<p>Agricultura, eco-turismo, minería</p>
<p>MARCO DE POLITICAS PARA LA AGRICULTURA</p>	<p>Leyes agrícolas que promueven un rol activo del Estado en las decisiones de producción y comercialización</p>	<p>Ausencia de marcos normativos claros y obsolescencia de instituciones de apoyo al sector.</p>

llamada la Ronda de la Agricultura, el ámbito adecuado para dirimir esos conflictos.

De manera gradual pero sostenida, lo agrícola fue perdiendo importancia dentro de la Agenda Política del G7, emergiendo un nuevo conjunto de temas entre los que sobresalen el combate a la pobreza, los cultivos ilícitos, las migraciones desordenadas, y la conservación del medio ambiente y los recursos naturales. Los organismos de financiamiento multilateral reflejan esta situación, procediendo a desaparecer sus Divisiones de Agricultura, argumentando que los PVD prácticamente han excluido de su “pipeline de proyectos” aquellos vinculados a la agricultura. Lo paradójico es que los nuevos temas de la Agenda Política tienen como común denominador los problemas aún no resueltos de la agricultura.

La última paradoja, está relacionada con el papel de la agricultura en el marco de los actuales esquemas de desarrollo en ALC, caracterizados a *grosso modo* por planteamientos aperturistas, reducción del aparato estatal y desregulación de la economía. Una vez más, las comparaciones son inevitables al analizar el comportamiento del sector con el anterior modelo y lo que se espera de la agricultura con el nuevo esquema de desarrollo.

Es evidente que en el esquema de sustitución de importaciones donde al agro se le asignó el papel de generador de alimentos baratos para que no impactara en la canasta básica de la fuerza laboral concentrada en el sector industrial, los indicadores reflejan de manera incontestable que el agro tuvo un papel anticíclico registrando, en muchos países, un mejor desempeño que otros sectores.

Evidentemente, con el nuevo modelo, donde supuestamente se han eliminado algunas medidas de neto corte antiagrario, hay una especie de desencanto, presumiendo que la agricultura no estaría dando respuesta a las expectativas iniciales.

2. LECCIONES DE LA COYUNTURA

Antes de pasar a analizar la nueva visión que se necesita forjar acerca de la agricultura, es preciso observar, qué está pasando en el sector dentro del actual esquema de desarrollo?

La primera lección a capitalizar es que la palabra “mágica” llamada apertura es mucho más que una simple reducción de niveles arancelarios. La apertura de una economía o de un país que busca insertarse en el marco de la globalización, requiere definir un diseño institucional que refleje esa situación.⁴

En segundo término, se debe entender que “menos gobierno no significa peor gobierno”⁵. Es preciso definir otras funciones para el Estado, fortaleciendo su funcionamiento para que pueda cumplirlas a cabalidad, lo que evidentemente no está ocurriendo.

En tercer término, todo país que decide abrir sus fronteras debe tener claro que necesita disponer de recursos humanos con habilidades especiales para negociar. Es común que cuando se menciona esta palabra, algunos la asocian casi exclusivamente con eventos extraordinarios y espaciados en el tiempo como son las negociaciones del GATT. Muy por el contrario, significa la enorme tarea de negociar al interior de nuestros países la nueva institucionalidad público-privada, sin olvidar tampoco los múltiples ámbitos de negociación que se dan de manera creciente, a nivel bilateral, en los foros regionales de integración y en las diferentes áreas de especialización que convergen dentro de la agricultura (sanidad, comercio, recursos genéticos, semillas, agroquímicos, etc.).

En cuarto término, también parece ser evidente que el hecho de haber dejado algunos sectores de la economía totalmente en manos del mercado, no fue suficiente para lograr una eficiente asignación de recursos y en muchos casos, lejos estuvo de maximizar los beneficios para la sociedad en su conjunto. Por esa razón, se reconoce que la “mano invisible”, se

-
4. Fernando Fajnzylber, Inserción internacional e innovación institucional. Revista de la CEPAL No 44, 1991.
 5. Michael Petit. Agriculture in liberalizing economies changing roles for government. Conclusion of the 14th Annual Bank Agricultural Symposium. 1994.

percibe “un codo torpe”, en alusión a que el mercado no siempre da las respuestas adecuadas, sobre todo cuando se incorpora la dimensión social e intertemporal.

Otra lección, es que cuando decimos que el balance macroeconómico es esencial como prerequisite para la dinamización de sectores estratégicos como la agricultura, no nos estamos refiriendo únicamente a los niveles de inflación. Por esa razón, cuando persisten distorsiones en macro-precios claves como es el caso de la revaluación de las monedas domésticas y/o de las elevadas tasas de interés, esto atenta directamente contra la competitividad de sectores caracterizados por la generación de bienes transables, los cuales están orientados hacia el mercado externo. Se trata de dos casos concretos de medidas antiagrarias que afectan negativamente el desempeño de la agricultura en ALC.

La última lección, quizás como corolario de los comentarios anteriores, es que los cambios ocurridos en los últimos 15 años en el contexto internacional y regional, han sido tan dramáticos, que se necesita replantear por completo la visión tradicional que se tenía de la agricultura.

3. LA EMERGENCIA DE UN NUEVO ENFOQUE

La visión que aún subsiste en algunos estratos de nuestras sociedades es la de una agricultura “sectorializada”, generadora de productos primarios y cuyo ámbito de acción principal se circunscribe a la finca.

Emerge en cambio, una visión de agricultura ampliada, multisectorial, que reconoce las múltiples transformaciones ocurridas en los últimos años y su inserción en el conjunto de la economía. Se esboza a través del esquema adjunto, con las principales diferencias entre el viejo y el nuevo enfoque (Cuadro 2).

Bajo el enfoque tradicional, característico de la “Revolución Verde”, la pregunta básica era ¿cuánto producir?, mientras que con el nuevo enfoque, la cuestión fundamental es ¿a quién vender?.

Vinculado a lo anterior, lo que antes se planteaba era la colocación de excedentes, normalmente a través de juntas comercializadoras y la formalización de acuerdos de largo plazo con naciones deficitarias de alimentos. Hoy el tema es, cómo diferenciar la oferta y esto implica la necesidad de diseñar una estrategia de venta a partir de una clara comprensión de las demandas de la clientela. Significa también la necesidad de generar valor agregado a la producción primaria y el reconocimiento de que la comercialización pasa a ser un tema igual o más

Cuadro 2.
Diferencias fundamentales entre el viejo y el nuevo enfoque de agricultura

	Viejo enfoque	Nuevo enfoque
Planteo estratégico	¿Cuanto producir?	¿A quien vender?
Comercialización	Colocación de excedentes	Diferenciación de la oferta y diseño de estrategias a partir de demandas de la clientela
Perfil gerencial	Productor	Empresario generador de bienes intermedios para la industria
Activos de la empresa	Capital financiero como principal fuente de poder y control	Información como principal fuente de poder y control
Recursos humanos	Fuerza laboral es un costo y equipamiento es una inversión	Fuerza laboral es una inversión y equipamiento es un costo
Inserción en la cadena	Suplidores y compradores son adversarios	Suplidores y compradores son aliados
Innovación	Cambio tecnológico e innovación	Cambio institucional e innovación
Ventajas competitivas	Dadas por activos "duros" (maquinaria y edificios)	Dadas por activos "blandos" (recursos humanos, planes, organización)
Rol de consumidores	No cuestionan la calidad de los alimentos	Cuestionan y castigan con su poder de compra la calidad y seguridad de los alimentos
Espacio rural	Comunidades rurales dependientes de la evolución de la agricultura	Comunidades cada vez más dependientes de la generación de empleos no agrícolas
Economía Campesina	Políticas diferenciadas de tipo asistencialista	Rol activo del Estado para promover la inclusión de los pequeños productores al proceso productivo
Visión de la agricultura	Agricultura restringida basada en la generación de productos básicos	Agricultura ampliada caracterizada por la existencia de un Sistema Agro-Alimentario

importante que la producción misma. Bajo esa perspectiva, los consumidores ejercen un papel decisivo al cuestionar y castigar con su poder de compra la calidad, presentación y seguridad de los productos que se les ofrecen.

En síntesis, se propone la evolución del concepto tradicional de productor a otro que sería el de un empresario agropecuario con plena conciencia que es un eslabón más que integra la cadena agroalimentaria, dentro de la cual es fundamental establecer alianzas estratégicas con suplidores y compradores. Ese nuevo empresario reconoce que la información para una toma de decisiones oportuna, pasa a ser el activo más importante de su empresa para lo cual necesita contar con personal calificado. Esos “activos blandos” conformados por el recurso humano, la organización y los planes estratégicos, son los que definen las ventajas competitivas de la empresa.

Dentro de este enfoque de agricultura ampliada, se reconoce que las comunidades rurales que habitan en el espacio rural serán cada vez más dependientes de la generación de empleos no agrícolas y en donde el Estado tiene un rol esencial en la creación de las condiciones para que los pequeños productores y campesinos puedan ser sujetos activos de su propia transformación.

Las ideas enunciadas, de manera rápida, tratan de reforzar el argumento que asistimos al fin de una visión tradicional de la agricultura y a la emergencia de una nueva visión que es la de un sistema Agroalimenticio tal como se reconoce, sin discusión, en los PD.

Ese nuevo enfoque de agricultura ampliada reconoce la multidimensionalidad del sector, con complejas relaciones tanto “hacia atrás” como “hacia adelante” con el conjunto de la economía, el cual se sustenta en tres ejes fundamentales que son los de competitividad, equidad y sostenibilidad (Gráfico 1).

De estos tres ejes, bajo un modelo aperturista, la competitividad es la que dinamiza la inserción en el contexto global y de allí la importancia que se le da al mercado internacional, sin perder de vista al mercado interno en función de las rebajas arancelarias y de las ventajas relativas de los productos importados para penetrar los mercados de ALC, como consecuencia de la revaluación de las monedas locales.

El tema de la equidad adquiere una importancia fundamental ante el rol que debe asumir la economía campesina especialmente en la provisión de alimentos para el mercado interno y aún más, como columna vertebral para el fortalecimiento de los sistemas democráticos en nuestro hemisferio.

Gráfico 1
Ejes de la Agricultura



Aquí cabe mencionar el tema de la seguridad alimentaria que tradicionalmente se enfocó por el lado de la oferta de alimentos y hoy se plantea por el lado de la demanda, es decir la capacidad de acceso de la población a esos alimentos.

Finalmente, el tema de la sostenibilidad debe ser planteado por el lado de cómo se usa el stock de capital natural cuya depreciación de alguna manera debería estar reflejada en las cuentas nacionales y en donde el desafío por superar es ver como se transforma esta aparente debilidad que podría afectar la condición de proveedores de alimentos baratos por una fortaleza, si es que logramos transmitir la imagen de proveedores de alimentos que surgen de una agricultura “limpia”, que en términos comparativos no tiene una alta dependencia de insumos químicos.

Esta visión multidimensional o de la agricultura, es la visión que el IICA quiere difundir a los países y de allí la importancia de este foro para profundizar en estos temas. Es necesario definir una nueva institucionalidad de la agricultura sistémica y a partir de allí generar un marco de políticas sectoriales que proporcionen respuestas efectivas a los nuevos desafíos. En tal sentido, al objetivo economicista es decir, la contribución de la

agricultura al conjunto de la economía en términos de generación de empleo, de divisas y sustitución de importaciones, le debemos agregar la dimensión social, es decir, el papel de la agricultura en relación a los sectores más vulnerables, no solo en términos espaciales sino también intertemporales.

El IICA está comprometido a través de sus Agencias de Cooperación Técnica que operan en los países, en ser intérpretes y participantes activos en este proceso de reflexión que como resultado genere marcos conceptuales en torno de la agricultura ampliada y que contribuya a la generación de políticas sectoriales a fin de liderar el proceso de inserción de los países de ALC en el contexto global.

1.2. LA LEY AGRARIA DE LOS ESTADOS UNIDOS: REFORMA O MALA DIRECCION?⁶

*Dale E. Hathaway*⁷

A finales de Marzo de 1996, el Congreso Estadounidense concluyó la Ley Agraria de 1995, terminada en el Otoño de ese año. Algunos observadores aclaman la nueva legislación como una reforma esperada por mucho tiempo que liberará a los hacendados Estadounidenses de la pesada mano del Estado. Los críticos argumentan que la nueva Ley destruirá la red de seguridad que ha protegido a los productores agrícolas de ese país durante más de 60 años y les hará pagos sin garantía, a pesar de la existencia de altos precios. Como ocurre usualmente, la verdad se encuentra a mitad de camino. Sin embargo, aun cuando los cambios incorporados a la nueva legislación son en buena medida una continuación de anteriores tendencias, algunos de los cambios son significativos.

Desde 1933 hasta 1995, existieron ciertos aspectos básicos en la política agrícola estadounidense que persistieron en la guerra y la paz, en tiempos de excedentes y escasez. El énfasis o balance entre estos elementos básicos en algo ha variado entre productos y a lo largo del tiempo, pero aún así se encuentran presentes. Estas características fueron:

1. **Apoyos de precios para cultivos importantes seleccionados** - granos, oleaginosas, algodón, tabaco y azúcar- **y para productos importantes de origen animal** -los productos lácteos-. Ocasionalmente han existido programas para productos de menor importancia, como la lana, el pelo de angora y la miel, pero fueron incidentales con respecto a los programas centrales y desaparecieron cuando sus patrocinadores perdieron poder o interés.
2. **Controles a la producción, que han intentado reducir la producción de algunos cultivos individuales.** Para todos los cultivos, se iniciaron sobre el área de siembra. Estos controles continuaron sobre el área para todos los cultivos menos el tabaco y el maní, para los cuales evolucionaron hacia controles a la cantidad comercializada.
3. **Apoyo gubernamental para la conservación de los suelos y los recursos acuíferos.** A menudo recurriéndose a pagos gubernamentales dirigidos a retirar de la producción tierras frágiles. Estos

6 Documento presentado al Seminario "Política Agrícola hacia el 2020".

7 Director National Center for Food Agriculture Policy.

programas se confundieron algunas veces con controles a la producción, porque han sido especialmente populares y se han expandido en situaciones de bajos precios y exceso de producción.

4. **El Estado como mercado de última instancia para productos con apoyo estatal.** Los apoyos de precios se hicieron efectivos al permitir que todos los productores en condiciones de elegibilidad, pudieran obtener préstamos del Estado para sus cultivos, a los niveles fijados dentro del apoyo. Podían cancelar los préstamos entregando al Estado la cosecha como prenda, si los precios del mercado se encontraban por debajo del nivel del préstamo. Esta política convirtió al Estado en accionista primario de estos cultivos en tiempos de sobreproducción.
5. **Se utilizó la protección fronteriza para evitar importaciones de bajo costo que afectarían los precios domésticos.** Esta protección se daba generalmente en forma de cuotas. La renuncia a la Sección 22 temporal otorgada a Estados Unidos en GATT-1955, le permitió el uso de cuotas de importación en momentos en que se viera amenazado algún programa doméstico de apoyo. Esto terminó en 1995 como resultado de la Ronda Uruguay.
6. **Una situación de precios domésticos por encima de los precios mundiales, significó subsidios de exportación o pérdida de mercados de exportación.** Se utilizaron subsidios de exportación para algunos productos, en las décadas de los años 50, 60 y 80.
7. **Los pagos de deficiencia se utilizaron para contrarrestar bajos precios internos.** Estos pagos fueron necesarios para que los productos ganaran competitividad en los mercados de exportación. Estos pagos se encontraban condicionados a la aceptación de restricciones en las siembras, planes de conservación y otras reglamentaciones gubernamentales.

Cuando se observan estas características de la política agraria de los Estados Unidos, no es difícil entender, por qué los negociadores estadounidenses insistieron en que la reglamentación original del GATT para el comercio agrícola, incluyera excepciones especiales para los productos agrícolas, para permitir el uso tanto de controles de importación como de subsidios de exportación, prohibidos para productos no agrícolas. Debe tenerse en cuenta que aparte de los primeros años de la posguerra, Estados Unidos fue importador neto de productos agrícolas hasta mediados de los 60, con algunas pocas cultivos dependientes de los mercados de exportación.

CONSECUENCIAS DE LA POLITICA ESTADOUNIDENSE

La política estadounidense tuvo varias consecuencias predecibles:

1. El mantenimiento de altos niveles de subsidio doméstico, le costó a los productores reducciones drásticas en su participación en el mercado mundial, en algunos cultivos de exportación como algodón, arroz y trigo, cuando los precios mundiales fueron bajos. Como la producción nacional de muchos cultivos excedían la demanda doméstica, los productores se vieron forzados a escoger, entre restringir la producción o hacerle frente a los mercados de exportación. Para algodón, granos y oleaginosas, hubo una presión por subsidios de exportación y cuando éstos fueron políticamente insostenibles, los apoyos se rebajaron y se instauraron pagos por deficiencia para proteger los ingresos a los productores. La transición a bajos subsidios internos y a pagos por deficiencia, se completó en la Ley Agraria de 1985. Esta comenzó también a separar los pagos por deficiencia de la producción vigente.
2. La presión política doméstica bloqueó a menudo los esfuerzos para reducir los subsidios, cuando los abastecimientos eran grandes y el gobierno estadounidense acumulaba periódicamente grandes existencias de mercancías subsidiadas. Era costoso acumular, mantener y disponer de estas existencias. Con el fin de reducir los gastos, los encargados de las políticas, con frecuencia se inclinaron al retiro de las tierras para ajustar la producción y controlar los costos. Puesto que la situación del mercado variaba de una cosecha a otra, las restricciones de las siembras se aplicaban cosecha por cosecha.
3. Al desplazarse la política de Estados Unidos cada vez más hacia pagos por deficiencia (incluyendo los préstamos para mercadeo), los costos del programa comenzaron a operar en función de dos variables impredecibles e incontrolables: los rendimientos de los cultivos y la demanda para las exportaciones. Los costos del programa para los principales cultivos, variaban de un año a otro, pero siempre excedieron en un alto margen, las expectativas de quienes formulaban las políticas.
4. Al aumentarse los pagos por conservación y protección ambiental, aumentaron las demandas de los grupos ambientalistas para extender

los controles a las prácticas de los productores, como retribución por los pagos por deficiencia y conservación. Los productores se preocupaban cada vez más, por la excesiva reglamentación de sus prácticas.

5. El uso de programas para la reducción específica del área de siembra y las complejidades concomitantes de los productores para poder usar sus recursos de producción, llevaron a un mayor cuestionamiento sobre la utilidad de los controles de los cultivos individuales. Se reconoció crecientemente el hecho de que la producción norteamericana es una pequeña fracción de la producción mundial de granos y oleaginosas, y que el controlar la producción nacional afecta poco significativamente los precios mundiales. Aún más, la importancia cada día mayor de las exportaciones de carne y pollo, levantó serias dudas en cuanto al tratar de mantener los precios domésticos de insumos clave -granos y oleaginosas-, por encima de los niveles mundiales.

Las Fuerzas que condujeron a la Reforma (o a su ausencia)

Varias fuerzas convergieron para producir la Ley Agraria 1995-96.

Estas fueron:

1. **Ideológicas:** Los Republicanos lograron el control de ambas cámaras del Congreso en 1994, por primera vez en 42 años. Además, los dirige un grupo de reformadores radicales comprometidos en remover la pesada mano del Estado en la economía y balancear el presupuesto federal en siete años. Uno de sus objetivos era hacer menos reglamentada la agricultura. La reducción de la intromisión del Estado en las decisiones de los productores, era vista como una compensación por la reducción de las transferencias de ingresos.
2. **Ahorro en presupuestos:** La nueva mayoría Republicana se propuso reducir el gasto público, inclusive para los programas de productos agrícolas, así que su atención se enfocó en los costosos programas de protección de cultivos importantes, puesto que los programas para tabaco, maní y azúcar implicaban poco o nada de los gastos presupuestales directos. También se quería lograr que los gastos fueran predecibles, taponando de alguna manera los pagos a los productores.
3. **Realidad económica:** Los productores de algodón, granos, oleaginosas, pollos y ganado, reconocieron que debían ser capaces de com-

petir en los mercados internacionales, si querían sobrevivir y progresar. En consecuencia, aceptaron reformas consistentes con esa meta. Todos los grupos reconocieron la realidad económica del acuerdo del GATT, que requería un mínimo de subsidios de importación y limitaciones a los de exportación.

4. **Políticas prácticas:** los productores de azúcar, maní y tabaco combatieron por una reforma seria. Muchos de los nuevos congresistas Republicanos venían de estas áreas productoras. Por esta razón, la supervivencia política de los nuevos miembros del Congreso pesó más que la ideología, al ser considerada la reforma para algunos cultivos, pero no para los más fuertemente reglamentados. Es así que los programas para el azúcar, el tabaco y el maní, permanecen virtualmente intactos.
5. **El deseo de una transferencia de ingresos por parte de los productores.** Los pagos por deficiencias apuntaron a compensar los bajos precios de los productos. Al incrementarse los precios mundiales en 1995, los pagos tenían que ser suspendidos o debía buscarse otro criterio para el pago. El nuevo criterio fue: los pagos tenían que transformarse en pagos de transición a un sistema que permitiera a los granjeros producir con base en los precios de mercado. Como resultado de esta nueva política, se aseguraron pagos generosos durante siete años, sin exigir del productor un desempeño determinado.

La Nueva Política de Reformas

La Ley Agraria de 1996 hace algunos cambios mayores en la política norteamericana de largo plazo y duración. Así:

1. Se termina con la vieja costumbre de utilizar los controles de áreas para cultivos importantes, como herramienta de política en los programas de cultivos. Los controles continúan solamente para tabaco y maní.
2. La nueva política rompe completamente la unión entre producción y pagos gubernamentales. Por primera vez, los pagos se hacen sin distorsionar los incentivos a la producción. Los productores pueden producir libremente en respuesta a los incentivos del mercado.
3. La nueva política termina con el apoyo gubernamental a los precios y a la acumulación de existencias de granos, oleaginosas y algodón. El giro hacia los préstamos de comercialización y el fin de la reserva

- del agricultor, retirarán al gobierno de la política de acumulación de existencias, excepto para una modesta reserva de ayuda alimentaria.
4. La nueva política lechera inicia cambios en la reglamentación de la política doméstica, vía apoyos menores y una consolidación de los órdenes de comercialización, a medida que la industria lechera considera su papel en los mercados mundiales.

Las Implicaciones de las Reformas

1. El esfuerzo de Estados Unidos para estabilizar los precios mundiales de los principales productos, vía programas de apoyo y políticas de almacenamiento, ha terminado y es improbable que sea reasumido. Si esto sucede, será para estabilizar la producción doméstica de ganado y no para estabilizar los mercados mundiales. El gobierno estadounidense no va a ser el mayor accionista del mundo. Otros países van a tener que encontrar otros medios para compensar la inestabilidad y el riesgo.
2. Los productores norteamericanos de cultivos van a responder únicamente a los precios del mercado por primera vez en décadas. Es difícil estimar los cambios que puedan ocurrir en la producción.
3. Las presiones políticas domésticas sobre restricciones a las importaciones y subsidios a las exportaciones que distorsionan el comercio se van a reducir. Sin embargo, los aranceles y las cuotas arancelarias resultado de la Ronda Uruguay continuarán funcionando hasta cuando haya una nueva ronda de negociaciones comerciales que las elimine.

1.2.1 COMENTARIOS Y DISCUSION

Comentario. *En torno a los nuevos cambios de la Política Agrícola de los Estados Unidos, para promover las inquietudes se hace la siguiente pregunta: Con los cambios señalados, va a haber una reducción en la ayuda, una reorientación conforme al espíritu de la Ronda de Uruguay, se va a cambiar el apoyo a los precios por apoyos a los ingresos de los agricultores. Parte de la ayuda que recibe la agricultura de Estados Unidos es indirecta; la caja verde que señala la Ronda de Uruguay, en particular da apoyo a las grandes inversiones en aspectos tecnológicos y al desarrollo de la infraestructura. ¿Qué puede decir en torno al paquete de la Ley Agraria en apoyos indirectos a los agricultores dentro de este tipo de sectores de inversión?.*

Dale Hathaway. Existe una sección muy importante de la Ley Agraria que se relaciona con los programas de alimentos; en alguna forma representan un apoyo indirecto de la agricultura comercial, estos programas son: Apoyo alimentario, ayuda para mujeres embarazadas, estampillas y otros que permiten mantener cierto nivel de demanda de algunos productos agrícolas.

Hay un programa de "*Financiación del Desarrollo Rural*", es difícil saber que hay dentro de él; parte de este programa es nuevo como premio al apoyo de los demócratas en el senado. Se insistió en un fondo de 300 millones de dólares para desarrollo rural de USDA. La nueva Ley Agraria lo mantiene al mismo nivel, este apoyo se otorga a través de agencias como el servicio de investigación agrícola o por medio del Ministerio de Agricultura, mediante fondos al sistema de tierras.

Comentario. *Esta reforma tiene, por un lado, la disminución de los precios indicativos que servían de base para el cálculo de los denominados "long ways" y ahora el gobierno de los Estados Unidos no será el comprador de última instancia de esos productos?. Qué pasó con aquellos programas que se utilizaban en materia de subsidios a las exportaciones como el "Export Enhancement Program, como el Marketing Promoting Loan Program" y cómo los créditos con garantía gubernamental a los compradores internacionales?.*

Dale Hathaway. Técnicamente estos préstamos "*non recourse loans*", pueden permanecer en libros. Para fines prácticos, los "*marketing loans*" van a ser los únicos créditos disponibles. Básicamente son un "*deficiency payment*" y realmente no se van a aplicar sino al algodón y al arroz. En cuanto a los programas internacionales mencionados, la financiación, los créditos incluidos para la promoción de exportaciones, básicamente en virtud del marco del GATT, no están siendo utilizados. El único producto que está utilizando este programa de promoción de exportadores son los productos lácteos, y están muy preocupados con el crédito a la exportación de Nueva Zelandia y ha sido suspendido para el trigo, durante un tiempo. Era un programa para el trigo, aceite vegetal y para productos lácteos, y probablemente no va ser utilizado. El programa ha tenido algunas dificultades, porque realmente la mayoría de los compradores extranjeros no lo encuentran muy ventajoso, y las grandes entidades estatales gustan de este programa.

El Programa de Promoción de Marketing (MPP), fue abolido. Ahora se llama el Programa de Acceso a Mercados (MAP). Sin embargo, tiene dos restricciones:

1. Limitación financiera la cual era por 200 millones de dólares y de acuerdo con la nueva legislación se tiene el programa de acceso a los mercados con una financiación de 90 millones al año.

2. Está limitado para ser usado únicamente por cooperativas y empresas pequeñas. No hay un esquema de subsidios, El programa MPP básicamente es de desarrollo de mercados, que es visto como un programa de caja verde de acuerdo con las reglas del GATT. Promueve las exportaciones de productos agrícolas de los Estados Unidos; los productores acogen este programa MPP, es importante y ayuda a los grupos norteamericanos a entender las exigencias, las necesidades de los compradores extranjeros y la naturaleza misma de los mercados externos.

Comentario. *Los pagos deficientes, constituían tradicionalmente el principal instrumento de sostenimiento de precios a los agricultores, éstos son sustituidos por pagos atados a un promedio histórico, por ejemplo, el caso de productos cuyos precios internacionales han subido bastante en los últimos años, como el trigo, con el mecanismo de los pagos deficientes no habría subsidio en las condiciones actuales de precios. Con la nueva Ley Agrícola de Estados Unidos sí habrá pagos?.*

Dale Hathaway. Es correcto y no debe sorprendernos que el presidente del Comité de Agricultura de la Cámara de Representantes, venga de Kansas, el mayor distrito productor de trigo, en los Estados Unidos. Los agricultores pueden obtener estos pagos independientemente de si cultivan o no. Tradicional e históricamente debían cultivar trigo, para obtener un pago por deficiencia.

La producción se veía afectada por estos subsidios y básicamente lo que se distorsiona ahora son los fondos de los contribuyentes. Estas decisiones de producción, pueden recibir subsidios para trigo y cultivar maíz o pueden recibir subsidios para trigo y cultivar sorgo.

Los arroceros se preocupaban por el hecho de que muchas de las zonas productoras de arroz son de alto costo y lo más seguro es que dejen de sembrar y recibir los subsidios cultivando otra cosa. Trataron de incorporar una disposición que los obligara a que por lo menos el 50% de sus cultivos fuera arroz, para acceder a estos subsidios.

Básicamente, todos los intentos por tratar de vincular los pagos a la producción de los agricultores, quedan abolidos por este programa y es la primera vez en tiempos modernos que se tiene esta situación. Los economistas siempre tienen estas grandes aspiraciones y se han tenido estas teorías, pero ahora en los Estados Unidos, estamos totalmente bajo este régimen de doble pago.

Comentario. *El país que abre sus fronteras necesita recursos para competir y para mantenerse en sus mercados, en esencia, hay una economía globalizada donde lo local está en lo global y lo global en lo regional.*

Cada unidad de producción local debe comportarse como una de las mejores del mundo para poder competir. El activo más importante es el de los recursos humanos. Si bien, los activos físicos y los recursos financieros son importantes se vuelven secundarios. Se necesita una gerencia con visión de futuro, que conozca cómo están los eslabones de la cadena y cuáles son las tendencias a nivel mundial y cómo manejar las negociaciones de comercio externo e interno.

Cómo ve usted en el futuro, la combinación de reducción de déficit fiscal con manutención de pagos directos, como método principal de apoyo a la agricultura?. Se tiene alguna visión del estimativo del escenario que hay detrás de la negociación en materia de mercados internacionales, según la Ley Agraria de los Estados Unidos?

Dale Hathaway. En cuanto al impacto fiscal, quienes promovieron la legislación se encontraron en una situación compleja y cuando se estructuró, se creyó que permitiría ahorrar 13.000 mil millones de dólares. La política fue vista como un cambio hacia una economía fiscal y una reducción en la transferencia de pagos a los agricultores.

Se espera una presión por parte de los productores Norte Americanos para que en 1999 el gobierno favorezca una extensión del acuerdo GATT, para ir eliminando progresivamente todos los subsidios a las exportaciones y presionar para que haya un mayor acceso a los mercados, de una u otra forma. Unos productores deben analizar y ver la posibilidad de competir bajo un acuerdo de libre comercio a nivel hemisférico y otros estarán muy nerviosos al respecto. El hecho es que se va a tomar algún tiempo antes de que estas negociaciones realmente se cristalicen y empiecen a tomar fuerza. Esto ayuda a que los productores se sientan más cómodos y dispuestos para que se eliminen los subsidios que han estado vigentes y que han perjudicado a otros países.

Comentario. *En Estados Unidos la política agrícola y alimentaria está integrada bajo un mismo departamento y en la mayoría de América Latina no lo está. Cuando se habla de política agrícola es un apoyo al productor y a los precios de venta de esos productos. Estados Unidos es un país de excedentes en las exportaciones, pero el mercado de productos básicos de insumos es limitado. Las expectativas de demanda van hacia productos manufacturados, por lo tanto, si la industria manufacturera de*

alimentos de Estados Unidos no es más competitiva en el mercado internacional, demandará menos producto agrícola y cualquier apoyo que vaya al agricultor será un paliativo en el tiempo, que servirá para unos años; en un plazo más largo es una política que se derrota asimismo porque no da continuidad a la producción agrícola. Habría que integrar producción agrícola, alimentación y manufactura de la industria, como un paquete para darle continuidad en el futuro. Cuáles son sus apreciaciones?

Dale Hathaway. El Departamento de Agricultura está encargado de todo lo que tiene que ver con la agricultura en los Estados Unidos, pero la realidad es algo diferente a esta teoría. El departamento de agricultura maneja los programas nominalmente, en teoría, pero en la práctica realmente son controlados y revisados por la oficina de administración y presupuesto y por los Departamentos de Comercio y de Estado. La participación del sector en los mercados de productos agrícolas globales, ha venido cambiando en los últimos 10-15 años en forma bastante significativa. En 1980 el país era el principal exportador de productos básicos a granel: algodón, trigo, maíz, soya, frijol de soya y arroz. En 1995-1996 sigue siendo, un exportador de productos básicos, pero estos han cambiado totalmente. Las principales exportaciones son productos procesados, semiprocesados o semimanufacturados y cada vez más productos manufacturados listos para el consumo. Ésta es una realidad y empezamos a darnos cuenta de que las políticas agrícolas tradicionales no tenían ningún control. Nada de lo que haga el gobierno norteamericano, aparte de algunas reglamentaciones sanitarias y fitosanitarias, tiene que ver con la exportación de estos nuevos productos, como frutas y vegetales frescos.

Cuál es el papel que debe desempeñar el gobierno en el sector de alimentos y fibras y por qué se justifica?. Cuando se hacía esta pregunta en 1995, la respuesta era muy distinta a la de 1975, con toda certeza a la que habríamos hecho en 1935. Hasta ahora, nos estamos dando cuenta de lo poco que tiene que hacer el gobierno en este sector y en el comercio que genera. Esta es una observación, en cuanto a que no se puede esperar que los gobiernos puedan hacer mucho en relación con estos temas, tiene que ser una iniciativa del sector privado porque el Estado no puede hacer bien muchas de estas cosas.

Comentario. *La Ley Agrícola se refiere únicamente al gasto federal. Cuál es el margen de maniobra que tienen los Estados para dar apoyos fiscales o algún tipo de ayuda estatal a sus agricultores?. Hay*

alguna tendencia que se esté observando actualmente?. Por ejemplo, sustituir algunos apoyos que no suministre el Gobierno Federal y qué pudieran dar en alguna otra forma los estados individualmente?.

Dale Hathaway. Desde los años 30 en los Estados Unidos, las principales actividades gubernamentales relacionadas con el sector agrícola, han sido iniciativas a nivel federal y la mayoría de las transferencias de recursos han sido a este nivel. Hay departamentos de agricultura en cada uno de los estados y con algunas pocas excepciones, son entidades que se ocupan de pesos y medidas, con un papel bastante marginal y son responsables de las inspecciones de control de calidad, es decir, que no son transferencias de ingresos importantes.

Los Estados Unidos son importantes en cuanto al apoyo a la investigación agrícola. Especialmente, los Estados ricos del Medio Oeste y California, han invertido grandes sumas en investigación. Han sido una fuerza motriz en la generación y producción de tecnología útil para este sector en Norteamérica.

1.3. IMPLICACIONES DE LA NUEVA POLITICA AGRICOLA COMUN DE LA UNION EUROPEA SOBRE LOS PAISES EN DESARROLLO⁸

José María García⁹

La reforma de 1992

En los últimos años, la agricultura de la Unión Europea (UE) ha estado sometida a un importante proceso de reajuste tras las reformas de la Política Agrícola Común (PAC) efectuadas en 1992. Básicamente, la filosofía de estas reformas se fundamenta en una adecuación de los precios de mercado interno a las condiciones del mercado internacional. Ello se ha reflejado en una rebaja de los precios garantizados. Los agricultores de cultivos arables reciben además un pago compensatorio, en el marco de un programa de retirada de tierras de cultivo. El pago está desconectado de los niveles de rendimientos corrientes, lo cual legitima al sistema, en el contexto actual de la Organización Mundial de Comercio (OMC). Además, el instrumento de la retirada de tierras se adapta de modo relativamente flexible a las circunstancias del mercado. Así, por ejemplo, la situación actual del mercado de cereales permitió disminuir el porcentaje de retirada de tierras obligatorio en 3 puntos para la campaña de comercialización 1994-95.

La reforma de la PAC de 1992 debe ser entendida como una etapa de transición hacia un nuevo modelo de apoyo a los agricultores. Los pasos dados han resuelto graves problemas, generando en cambio, otros menores. Entre los aspectos positivos de la reforma se encuentran los siguientes hechos:

1. El apoyo a buena parte de la agricultura comunitaria ha dejado de descansar en el consumidor para basarse en transferencias de los contribuyentes, mucho más transparentes y fáciles de controlar por la sociedad.
2. Los precios de mercado están cada vez menos influenciados por los precios administrados y más por la situación de la oferta y la demanda. Los pagos directos son menos distorsionadores de los mercados que las intervenciones directas en los precios agrícolas.

8. Conferencia presentada en el Seminario Internacional de "Política Agrícola hacia el 2020" - Moderador: Carlos Federiço Espinal, IICA.

9. Profesor de la Universidad Politécnica de Valencia -España-

3. La concentración del apoyo a los agricultores en la forma de ayudas directas evita los “desperdicios distributivos” inherentes a los modelos de apoyo basados en ayudas a intermediarios (p.ej. subvenciones a la exportación).
4. Junto a los pagos directos, se han introducido nuevas formas de ayuda que requieren alguna contrapartida por parte de los agricultores, orientándose así la PAC hacia un apoyo más selectivo y menos indiscriminado. Este es el caso de las llamadas “medidas de acompañamiento” introducidas por la reforma, que comportan ayudas a aquellos agricultores dispuestos a adoptar prácticas de cultivo compatibles con la conservación del medio natural.

Sin embargo, un punto débil de este sistema es que, si las ayudas llegan a concederse de forma permanente, pueden bloquear el ajuste estructural de la agricultura, favoreciendo más la figura del “agricultor receptor” de ayudas que la del “agricultor empresario”. Por otro lado, el sistema no corrige las desigualdades inherentes a la distribución del apoyo entre los agricultores. Así, aunque la PAC persigue la defensa de las rentas de un sector de la sociedad desfavorecido en términos relativos, se da la paradoja de que grandes propietarios como la Duquesa de Alba o la Reina de Inglaterra son también grandes receptores de ayudas.

Como conclusión preliminar, la reforma de la PAC no puede ser evaluada independientemente de un proceso histórico de transición del modelo de protección a la agricultura de la UE, siendo el sistema actual una etapa más de dicho proceso.

Los efectos de la reforma sobre los mercados internacionales de productos básicos

Las opiniones previas a la reforma y sus primeros análisis coincidían en que iba a generar efectos favorables sobre la recuperación de los precios de los cereales a nivel mundial. La evidencia después de tres años de reforma corrobora la afirmación anterior.

1. La producción comunitaria se ha mantenido por debajo de las expectativas de 1992, aunque en el caso de cereales, a los efectos de la reforma se han sumado las desfavorables condiciones meteorológicas en muchos de los países exportadores.
2. La demanda de cereales para la alimentación se ha incrementado en la UE. En los años ochenta y principios de los noventa, la cuota de mercado de los cereales comunitarios en el mercado interior de los

piensos experimentó un descenso continuado. De mantenerse esa tendencia en el futuro, la demanda de piensos habría tendido a disminuir entre 5 y 7 millones de toneladas. En vez de producirse tales pérdidas, el volumen de cereales destinado a este fin ha aumentado entre 6 y 8 millones de toneladas.

3. En el último año, la mejora de la competitividad exterior de los precios de los cereales comunitarios se ha traducido en subvenciones a la exportación mucho menores. En el caso del trigo, el cereal comunitario más importante, y debido a que el mercado mundial atraviesa una situación relativamente difícil, los precios del mercado mundial se sitúan aproximadamente al mismo nivel que los precios del mercado comunitario. No obstante, se cree que este fenómeno es pasajero y existe gran discrepancia entre los especialistas acerca de la tendencia a mediano plazo de los precios de los cereales (Pinstrup-Andersen y Garret).

Cuando se aplicaron las propuestas de reforma de 1992, la Comisión subrayó que éstas constituirían un marco normativo estable en el que los agricultores comunitarios podrían confiar en el futuro inmediato. De acuerdo con las previsiones de los servicios de la Comisión los resultados de la reforma serían compatibles con las obligaciones de la Ronda Uruguay. En realidad, dichas obligaciones no son muy estrictas. Los techos arancelarios acordados para muchos productos básicos seguirán siendo elevados hacia el año 2000 y las subvenciones a la exportación podrán seguir siendo utilizadas aunque a un nivel limitado e inferior en un 36% del valor de las subvenciones con respecto a la base de 1986-90. El apoyo doméstico también está sujeto a disciplinas, pero existen numerosas exenciones -por ejemplo, las ayudas de la reforma de la PAC que suponen que la reducción del 20% del componente de apoyo doméstico no impondrá mucha disciplina sobre la política agraria.

El carácter parcial de los compromisos adquiridos por la UE así como por las otras potencias comerciales, no permiten albergar un optimismo desmesurado acerca de los efectos de la Ronda Uruguay sobre la recuperación de los niveles a mediano plazo de las cotizaciones en los mercados internacionales de productos básicos. Bien es cierto que, si las tendencias actuales se mantienen, la reducción de los precios administrados, combinada con el programa de retirada de tierras, seguirá limitando la producción de cereal comunitario e incrementando el consumo interno. Suponiendo que no se relajan los porcentajes actuales de superficie retirada, las exportaciones de trigo comunitario podrían reducirse para el

año 2000 en un 28% con respecto a la media de 1990-93, y las de maíz en un 40% Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD). Sin embargo, persisten numerosas incertidumbres sobre la contribución de la Unión Europea a la estabilidad de los mercados:

1. La experiencia reciente indica que no es nada fácil realizar predicciones sobre los parámetros de las medidas de control de la producción. Así por ejemplo, la Comisión puede variar los niveles de cuotas lecheras y porcentajes de superficie retirada, incorporando nuevas incertidumbres sobre la evolución de los mercados.
2. Según las últimas previsiones a mediano plazo realizadas por los servicios de la Comisión, la producción de carne de vacuno podría empezar a aumentar de nuevo, mientras que la demanda de carne se resiente por problemas de imagen pública que tiene en algunos Estados miembros.
3. En el caso de cereales, los rendimientos seguirán aumentando, aunque probablemente a un ritmo inferior a la tendencia de largo plazo experimentada en los años setenta y ochenta, y se cree que aparecerán en el mercado de los piensos nuevos productos de sustitución.
4. Las decisiones adoptadas con motivo de la reforma de 1992 dieron lugar a reducciones de los precios de intervención inferiores a las propuestas presentadas inicialmente por la Comisión, y a la aplicación del mecanismo de *switch-over* en 1992 y 1993 produjo además nuevos aumentos de los precios que redujeron aún más la posible competitividad basada en los precios de los cereales comunitarios, en comparación con las propuestas de reforma iniciales.

Los aspectos anteriores son solo una muestra parcial de los factores de incertidumbre que inciden en el impacto de la reforma de la PAC sobre el mercado internacional. Todo ello no debe conducir a una visión pesimista sobre los resultados de la Ronda Uruguay sino a situar a los mismos en su contexto apropiado. La Ronda ha clarificado numerosas cuestiones reduciendo el riesgo de abuso de las prácticas proteccionistas e imprimiendo transparencia en las mismas. Es también previsible la iniciación de nuevas negociaciones internacionales hacia 1999, que cabe esperar que seguirán las directrices de la Ronda Uruguay, en favor de una mayor liberalización del comercio. Por consiguiente, la UE es consciente de que la situación actual no es estable y que la agricultura comunitaria deberá acelerar su reflexión hacia nuevas opciones de reforma para anticiparse a los nuevos cambios.

Nuevos instrumentos de protección en frontera

En la práctica, la disminución de los precios de intervención unida a la concesión de pagos directos a los productores conceden un amplio margen de maniobra para la política de protección en frontera de la UE. Así, aunque las tasas máximas permitidas de protección agraria son ciertamente elevadas, la existencia de pagos directos permite reducir los niveles arancelarios reales sin que ello suponga un detrimento de las rentas de los productores comunitarios. Además, se da el caso en la PAC actual de una cierta “arancelización sucia” en el sentido de que se siguen aplicando con frecuencia mecanismos de protección en frontera basados en impuestos variables a la importación, aunque es verdad que respetando los techos máximos consolidados ante la Organización Mundial de Comercio. Mencionemos dos ejemplos:

1. En el caso de los cereales, los derechos a la importación son iguales al precio de intervención, más un 55%, menos un precio de importación CIF representativo, siendo actualizados cada quince días. Además, la importación está supeditada a la solicitud de un certificado, previa presentación de una fianza.
2. En el caso de las frutas y hortalizas, los derechos a la importación se calculan sobre la base de un porcentaje del techo arancelario, variable en función de la diferencia entre un valor denominado “precio de entrada” y el “precio de la importación”.

Aunque los sistemas actuales de protección en frontera de la UE son menos agresivos que los aplicados en el pasado, siguen siendo tachados por los operadores de complicados, burocráticos, opacos y hasta cierto punto incomprensibles. Desde el punto de vista de la estabilidad de las cotizaciones internacionales, la UE no acaba de absorber las fluctuaciones del mercado mundial en el grado en que lo haría si sus aranceles fueran fijos. Sin embargo, estos sistemas son compatibles con los techos consolidados ante el GATT y, como se ha planteado, menos agresivos que los mecanismos predominantes en la PAC en el pasado, que tendían a apuntalar unos precios mínimos de importación invariables, fueran cuales fueran las condiciones del mercado mundial.

Nuevos instrumentos de apoyo interno

El compromiso de la UE ante el GATT en materia de ayuda interna, como se ha señalado, no comporta excesivas disciplinas, al haberse

excluido de la Medida Global de la Ayuda (MGA) a los pagos directos establecidos en la reforma de 1992. Un resultado que puede parecer paradójico es que, a pesar de que la Ronda Uruguay perseguía la reducción del apoyo a la agricultura, el compromiso adquirido por la UE admite un margen de maniobra para el aumento de la ayuda interna. Si la base de la MGA (ayuda interna total del período 1986-88) para la UE era de 73.530 millones de Ecus, el compromiso conduce a una MGA total máxima de 61.204 millones de Ecus para el año 2000. Tras la reforma de la PAC y la operación cosmética, consagrada en el acuerdo, de considerar los pagos directos de la reforma como “ayudas desconectadas”, la ayuda interna no llega en la actualidad a los 60.000 millones de Ecus. Si tenemos en cuenta que los recortes de la protección en frontera y de las subvenciones a la exportación son tenidos en cuenta en la reducción comprometida del 20%, la UE se encuentra con una margen de maniobra importante para el manejo de la ayuda interna.

Por tanto, un primer resultado de los cambios recientes es que las presiones hacia el aumento de la ayuda interna seguirán ejerciendo una influencia apreciable en la UE, aunque enfrentada a los objetivos de rigor presupuestario y control del gasto público, importantes en la época actual de transición hacia la Unión Económica y Monetaria.

La reforma de 1992 consagró a las ayudas directas como mecanismo de defensa de las rentas de los agricultores comunitarios. No obstante, una vez que la ayuda a la agricultura se hace transparente, se recrudece en la UE el debate acerca de qué tipo de actividades, explotaciones o agricultores merecen el apoyo de la política agraria. Internamente, el debate sobre el desarrollo rural y, en este contexto, sobre la plurifuncionalidad de la comunidad agraria está cobrando importancia. En los últimos diez años, la Unión ha procedido a una serie de ajustes de su política estructural, poniendo énfasis en los aspectos relativos al desarrollo rural. El Tratado de Maastricht considera prioritaria la integración de las preocupaciones ambientales en las políticas comunitarias, y la agricultura y la silvicultura; que poseen una importante dimensión territorial por la utilización que en ellas se hace del suelo, son sectores clave en este sentido. Considerados en su conjunto, aunque puedan parecer un tímido avance, los pasos dados representan un importante salto cualitativo con respecto al enfoque de la política agraria de los años ochenta.

El acuerdo agrícola de la Ronda Uruguay abre una campo extenso de posibilidades para la política agraria, dentro del enfoque de política estructural que ha sido impulsado en la UE desde 1988. De hecho, el

anexo 2 del acuerdo agrícola del GATT se convierte en el índice ideal para un manual de política agraria del futuro, constituida por medidas como los programas gubernamentales de servicios, la ayuda a los ingresos desconectada, la asistencia para el reajuste estructural (retiro de los productores, detracción de recursos, ayudas a la inversión), los programas ambientales y la asistencia regional. El proceso de implantación de las nuevas opciones de política estructural es todavía lento, aunque en la UE cobra un creciente protagonismo, en dos dimensiones:

1. Se tiende a admitir un amplio margen de maniobra para las actuaciones de los gobiernos de los Estados miembros tendentes a reforzar la competitividad de sus respectivos sectores agroalimentarios. Incluso existen numerosas actuaciones a nivel subnacional que son permitidas por la UE en el marco del principio de *subsidiariedad*, siendo importantes en los Estados miembros con organización descentralizada. La territorialización de los programas de política agraria es una tendencia inevitable en una UE con acentuada heterogeneidad en sus estructuras agrarias.
2. La política agraria estructural se enmarca cada vez más en un planteamiento de política rural global (en la UE se suele emplear el adjetivo integrada). Muchos de los nuevos programas refuerzan nuevos objetivos como la diversificación de las economías rurales, el fomento de nuevas actividades económicas en las zonas rurales, tanto fuera como dentro de las explotaciones, y la creación de nuevas fuentes de ingresos.

La PAC y los países en desarrollo

Al hablar de la relación de la PAC con los países en desarrollo, resulta imprescindible conceder un tratamiento separado a los dos ámbitos de dicha relación: el multilateral y el bilateral.

1. **En el ámbito multilateral**, lo dicho en apartados anteriores de este texto ya sugiere cuáles pueden ser el impacto sobre los países en desarrollo de la reforma de la PAC, que no pueden ser diferenciados fácilmente de la liberalización del comercio adoptada multilateralmente al final de la Ronda Uruguay. A este respecto, no vamos a añadir mucho más a lo estimado por los modelos de comercio internacional que anticipan ganancias de la Ronda para los países en desarrollo como grupo y para las principales regiones de los países en desarrollo (Banco Mundial). Puesto que la liberalización agraria

es realmente limitada, se esperan unos cambios en los precios internacionales, con independencia de las fluctuaciones coyunturales como los de la presente campaña, entre -1 al 4% para los principales grupos de alimentos (Goldin y van der Mensbrugge). En consecuencia, se espera que los cambios de los precios mundiales de alimentos que resulten de la liberalización tengan un impacto muy pequeño sobre el bienestar de los países en desarrollo.

2. **En el ámbito bilateral**, es comprensible la preocupación de los países exportadores beneficiarios de preferencias comerciales de la UE. Los compromisos de reducción arancelaria han reducido el margen de preferencia de los países beneficiarios de concesiones con respecto a los no preferenciales. De ahí, la insistencia de los países beneficiarios para obtener nuevas preferencias comerciales, lo cual van consiguiendo hasta cierto punto como es el caso de los países terceros del Mediterráneo los cuales han ido firmando nuevos protocolos comerciales con la UE, en el marco de la nueva estrategia de la Unión que pretende consolidar una asociación y un espacio económico euro-mediterráneo. De todos modos, la evidencia empírica ha demostrado la escasa influencia de las concesiones comerciales de la UE sobre el crecimiento de las exportaciones agrícolas de los países beneficiarios (García Alvarez-Coque y Bautista).

Desde el punto de vista de los importadores de alimentos, la reducción de excedentes exportables podría, en principio, afectar negativamente a la ayuda alimentaria de la UE en algunos países. Pero, al verse exenta la ayuda alimentaria de los compromisos de reducción, habrá más incentivos para disponer de los excedentes a través de la ayuda alimentaria. Por otro lado, la elevación de los precios de los alimentos, aunque tímida, puede representar nuevas oportunidades para el estímulo de las producciones agrícolas substitutivas de las importaciones en los países en desarrollo.

Los recelos

La reforma de la PAC, como se ha observado, sólo es un etapa de un proceso prolongado de progresiva liberalización comercial en el ámbito agropecuario. Dicho proceso, más avanzado en lo concerniente a la apertura del mercado comunitario a los países en desarrollo, se enfrenta a numerosas resistencias de orden político por parte de los productores comunitarios. Muchos entre éstos temen la “competencia desleal” de aquellos países en desarrollo cuya legislación laboral admite el manteni-

miento de los salarios reales a un bajo nivel. Legislación laboral más flexible, normas de calidad y fitosanitarias menos estrictas, reglamentación ambiental más laxa, son aspectos de los países en desarrollo que alimentan nuevas demandas de protección en la UE. El problema radica en la dificultad de armonizar mundialmente todas las normas nacionales que inciden en las condiciones de competencia.

Muchos de los recelos de los productores comunitarios se basan en el argumento de que los exportadores de los países en desarrollo explotan una mano de obra barata sin protección social (*dumping social*). Este es un argumento bien difícil de corroborar y de rebatir. El mismo término *dumping social* es inexacto, puesto que no se trata de exportar a un precio inferior al coste de producción, sino a un precio inferior al que se lograría en condiciones laborales que fuesen éticamente aceptables. El *dumping social*, difícil de demostrar en muchas ocasiones, puede servir de excusa para justificar las demandas de protección contra aquellos países exportadores que sólo disponen de trabajo barato como base de sus ventajas comparativas. Se trata, por lo tanto, de un argumento peligroso. En realidad, los salarios de los trabajadores menos cualificados de los países desarrollados se han visto mucho más afectados por otros factores estructurales de los mercados laborales y por el desarrollo tecnológico. Desde luego, puede haber fundamento en algunas de las acusaciones de los países desarrollados a los países en desarrollo con relación a una hipotética falta de protección del empleo y de los sistemas de protección social. La actitud de la UE debería partir de una reflexión sobre el modelo justo de regulación laboral (por ejemplo, la extensión de las cartas de los derechos sociales fundamentales de los trabajadores, adoptadas en diciembre de 1989 en el Consejo Europeo de Estrasburgo). Por qué el sector agrícola debe estar más protegido frente al *dumping social* que otros sectores de la industria europea que ya se abrieron a las exportaciones de los países en desarrollo?

En la práctica, sería injusto tratar a la agricultura europea como un todo homogéneo. Los recelos de algunos productores comunitarios hacia la apertura exterior han sido fruto, en muchos casos, de un error histórico en el tratamiento de la agricultura que comportaba una amplia desigualdad entre los niveles de protección de los distintos productos. Así por ejemplo, los países del Sur de la UE (España, Portugal, Grecia e Italia) no aceptan los riesgos de exponer su producción hortofrutícola a mayor competencia cuando consideran que Bruselas trata al Sur de Europa de manera no equitativa con respecto a las producciones típicas de los países del Norte de la

UE (cereales, carne de vacuno, leche). Este argumento ha sido mostrado por los productores del Sur de la UE como el rechazo a utilizar su agricultura como “moneda de cambio” de las relaciones entre la UE y los países en desarrollo, y presentado por otros como una muestra más de las posiciones “victimistas” del Sur de Europa menos desarrollado. Unos consideran que los agricultores de distintas regiones europeas deberían recibir niveles equiparables de protección. Otros consideran que el sector europeo de frutas y hortalizas tiene problemas de competitividad fácilmente superables con algunas medidas de compensación, pero sin necesidad de matar su dinamismo, es decir, sin recibir las subvenciones que disfrutaban los agricultores menos competitivos de buena parte del territorio comunitario.

Las opciones

La mayoría de los expertos agrarios de la UE están reconociendo que las reformas realizadas, han supuesto un considerable alivio a las presiones internas y externas, pero no establecen un marco institucional estable. En los próximos años el rumbo de la PAC se caracterizará por la progresiva adaptación de los resultados de la Ronda Uruguay. No obstante, ya se vislumbran algunos desafíos que conformarán la PAC de los primeros decenios del siglo XXI. La próxima Ronda de la Organización Mundial de Comercio, el debate interno sobre una mayor integración de los aspectos sociales, ambientales y de desarrollo rural y la ampliación del espacio económico europeo hacia el Mediterráneo y a los países de Europa Oriental y Central, constituye el aspecto más importante que se encara al futuro.

Las opciones de futuro de la UE en materia agraria han quedado definidas en una comunicación de la Comisión presentada al Consejo Europeo de Madrid, en diciembre de 1995. Se trata de una reflexión “sin ágobios” en un momento en que no existen graves e inminentes presiones sobre la PAC.

La **primera opción** que parece descartar la Comisión es la del mantenimiento del *status quo*, es decir la “no reforma”. Aunque tiene muchos adeptos, este planteamiento no tiene proyección a mediano plazo. Así, las presiones sobre los excedentes es probable que reaparezcan hacia el año 2000, sin que esta vez las exportaciones subvencionadas puedan suponer un respiro de consideración. Para cumplir con las obligaciones de la Ronda Uruguay el único modo consistiría en mantener los controles de producción, es decir, reforzar las medidas de gestión de la oferta: implantación de nuevas cuotas (individuales, regionales y nacionales), aumento de las

tierras retiradas de la producción, etc., en un momento en que es probable que las presiones competitivas de terceros países sigan actuando. Aunque en el mundo académico es frecuente observar la situación actual como insostenible a largo plazo, el mantenimiento del status quo tiene un gran número de seguidores en el mundo agrario de la Unión Europea, los cuales buscan la asimilación de los actuales mecanismos de la PAC y de su tradicional faceta productiva agraria. La incorporación de nuevos objetivos de política rural (diversificación económica del mundo rural, defensa del medio ambiente) se plantearían, desde esta perspectiva, como objetivos en todo caso “adicionales” al de la continuidad de la PAC actual.

La opción de “*no reforma*” sería, aquélla que defraudaría más las expectativas de los países en desarrollo, puesto que se plasmaría en una resistencia por parte de la UE a una reducción posterior de los subsidios a la exportación y de los niveles arancelarios de los productos con mayor presión internacional. El aumento de las retiradas de tierras y otras medidas de gestión de la oferta podrían ayudar a aliviar dicha presión a costa de ineficiencia y complejidad administrativa.

La segunda opción sería la representada por el informe “EC agricultural policy for the 21st century” realizado por un grupo de expertos en 1994 (European Commission). Según ellos, la PAC como está diseñada en la actualidad es aún demasiado ineficaz y burocrática y tiene excesivos efectos de distorsión sobre el mercado. La solución sería realizar una “*reforma radical*” de la PAC y que contempla el realineamiento con las condiciones del mercado mundial. Ello implicaría el progresivo dismantelamiento de los precios de sostenimiento, de los pagos directos con cargo al FEOGA y del resto de medidas de control de la oferta. La defensa de las rentas agrarias se acometería mediante instrumentos “desconectados” de la producción, cuyo diseño y financiación serían a escala nacional, aunque pudiera considerarse cierta cofinanciación comunitaria para algunos países o programas.

La reforma radical sería bien recibida por los países en desarrollo y es la que mejor contribuiría a que el mercado de la UE jugase un papel estabilizador en el comercio mundial de productos agrarios. Sin embargo, desde el punto de vista de la economía política, su aplicabilidad es dudosa. Una reforma radical comportaría serios riesgos desde las perspectivas social y medioambiental. El realineamiento de los precios comunitarios con los mundiales en sectores protegidos como el lechero y el azucarero sólo podría aplicarse mediante la concesión de pagos compensatorios que supondrían una carga pesada para el contribuyente. En el caso que los

pagos directos procediesen directamente del presupuesto de los Estados miembros, se plantearía la cuestión de la cohesión económica y social y sería necesario proceder a transferencias de pagos entre Estados miembros con el fin de salvar la brecha entre países pobres y ricos de la UE. Pese a esas transferencias, podrían aparecer nuevas fuentes de distorsión en favor de los agricultores de los países ricos, ya que los países pobres difícilmente podrían financiar las ayudas.

Ni el mantenimiento del *status quo* ni la reforma radical suponen alternativas viables a largo plazo. La primera, por su escasa aceptación en el frente externo de la UE. La segunda, por el rechazo que despertaría en el frente interno. Por ello, la opción viable parece ser la continuación del proceso de reformas iniciado en 1992, profundizándolo en caso necesario y extendiéndolo a otros sectores. Ello implica:

1. La reducción de los precios de sostenimiento acompañada de un margen presupuestario necesario para la compensación de este hecho mediante pagos directos.
2. La vinculación cada vez mayor de los pagos directos al cumplimiento de ciertas contrapartidas de carácter social y medioambiental. Ello es coherente con el enfoque de *política rural integral* que tiene como objetivo alcanzar un equilibrio más sostenible entre la actividad agrícola, otras formas de desarrollo rural y la conservación de los recursos naturales. De acuerdo con este planteamiento todo tipo de asistencia a los agricultores debería entenderse como un “*contrato*” entre la sociedad y los productores. Las ayudas serían así condicionadas al papel multifuncional que muchos agricultores pueden desempeñar: productores de alimentos, guardianes de la naturaleza, proveedores de servicios, etc.
3. La simplificación de la PAC y su limitación a la elaboración de la normativa marco, la definición de objetivos comunes y el mantenimiento de la unidad de mercado. Los Estados miembros e incluso las regiones, disfrutarían de un amplio margen de libertad en materia de aplicación de la normativa comunitaria, pero cumpliendo unas normas comunes y actuando dentro de unos límites presupuestarios establecidos previamente. La única forma de hacer perdurar un planteamiento armonizado de la política agraria común en una UE, de 21 miembros como la que puede traer el siglo XXI, es el de hacerla compatible con su gestión descentralizada, siempre y cuando no incorpore distorsiones en el mercado único.

Un ejemplo del nuevo enfoque: el caso de las frutas y hortalizas.

Las frutas y hortalizas, junto con otros subsectores (vino, azúcar y aceite de oliva), no se vieron sometidas a una reforma de su reglamentación en la UE como paso preliminar a los compromisos de la Ronda Uruguay (al contrario de lo ocurrido en cereales, oleaginosas y carnes). Por tanto, el debate actual sobre la reforma en este subsector constituye un ejemplo de adaptación al nuevo entorno GATT y a las nuevas orientaciones de la PAC.

Aunque el sector hortofrutícola de la UE ha gozado tradicionalmente de menor protección en frontera que otros productos comunitarios, la reglamentación pre-GATT incluía un sistema mixto de precios mínimos a la importación (“precios de referencia”), mas aranceles variables que podían llegar a ser disueltos en determinadas épocas del año para las importaciones de productos importantes como la manzana, la naranja y el tomate, entre otros. La regulación del mercado interno consiste en este subsector en la aplicación de unos precios de sostenimiento (“precios de retirada”) que contempla la concesión de una indemnización a las organizaciones de productores (p.ej., cooperativas) que retiren excedentes del mercado.

Las presiones internacionales y presupuestarias en estos productos no han sido históricamente graves, pero la situación ha tendido a empeorar debido, en primer lugar, a la aparición de un mayor número de competidores en un mercado cada vez más globalizado y, en segundo lugar, a la desconexión del mercado de algunas zonas productoras en las que se retiran del mercado porcentajes cada vez mayores de su producción.

Debido a estos problemas y a la nueva situación generada como resultado de la Ronda Uruguay, la Comisión presentó en 1994 una Comunicación que sentaba las bases de una reforma del sector hortofrutícola, todavía sometida a fuertes discusiones. Durante el año 1995, a consecuencia de la Ronda, la UE tuvo que modificar sus mecanismos de protección en frontera, suavizando la modulación de sus aranceles y consolidando unos techos máximos para los mismos. En la práctica, se establecen unos derechos a la importación calculados sobre la base de un porcentaje del techo arancelario, variable en función de la diferencia entre un “precio de entrada” y el precio de importación.

¿Cuál debe ser la adaptación de la regulación del mercado interno a la nueva situación, según la Comisión?

La propuesta considera a las organizaciones de productores como uno de los pilares de su política. Como se ha indicado, en períodos de desequilibrio coyuntural, estas organizaciones actúan retirando del mercado los excedentes a cambio de una indemnización o precio de retirada. Pues bien, la Comisión propone una reducción sustancial de tales indemnizaciones para reducir su capacidad de atracción artificial de la producción. Esta medida es coherente con una menor protección en frontera y con el alineamiento del sector hortofrutícola comunitario con las condiciones de competencia internacional.

Al mismo tiempo, la Comisión no propone una reducción significativa del presupuesto asignado al sector, sino su reorientación a medidas positivas congruentes con la “caja verde” del GATT, que contribuyan a mejorar la estructura del sector e integrar las preocupaciones medioambientales. El instrumento elegido es la cofinanciación por parte de la Unión de “fondos de operaciones” constituidos en favor de las organizaciones de productores, los cuales pueden ser dedicados, entre otros temas a:

- a. mejorar la calidad de los productos.
- b. promover y fomentar el uso de técnicas compatibles con la defensa del medio ambiente (lucha integrada, reciclado de plásticos, uso racional del regadío, etc.)
- c. mejorar las estructuras de comercialización.
- d. promover los productos en los diferentes mercados.

También se admitiría, hasta cierto límite, la utilización de los fondos como mecanismo de compensación de rentas. No obstante, la filosofía de los fondos entraría de lleno en la idea de una política rural integrada en la que se asiste a la agricultura a cambio de contrapartidas. Además, los fondos deberán ser creados bajo una filosofía de cofinanciación que implica:

1. la aplicación de un criterio de “un Ecu de aportación pública por cada Ecu de aportación privada”.
2. aunque la aportación comunitaria será primordial, se hace necesaria la participación de Estados miembros y las administraciones territoriales en la financiación de los fondos.

La corresponsabilidad de los productores y de los niveles de administración más próximos a los mismos supone un garantía para la simplificación de la política sectorial en dos sentidos:

1. Un control más cercano y riguroso del correcto uso de los fondos, mucho más que las medidas clásicas de gestión diseñadas, financiadas y vigiladas desde Bruselas.

2. Una descentralización en la gestión de la política, en el sentido de que los productores y las administraciones nacionales y subnacionales podrán priorizar los objetivos que se adecuen mejor a sus circunstancias.

Por último, la reforma contemplaría una mayor participación comunitaria en la financiación de las medidas en las regiones Objetivo 1, que son clasificadas como desfavorecidas en la Unión.

Se han presentado líneas maestras de la propuesta de la Comisión para reformar el subsector comunitario de frutas y hortalizas frescas como un ejemplo de la nueva filosofía que intenta, hasta cierto punto, la “cuadratura del círculo”, es decir, la compatibilidad con los compromisos internacionales y el apoyo a la agricultura a cambio de las nuevas funciones que la sociedad moderna requiere. Sin embargo, hay que advertir que a la hora de escribir estas páginas, resulta difícil asegurar si la reforma va a ser aprobada o no. Como hemos señalado, son numerosos los partidarios del *status quo*, y su fuerza se acrecienta en los períodos en los que las reformas no parecen inminentes.

Reflexión final

El esfuerzo de adaptación de la agricultura de la Unión Europea a las nuevas condiciones internacionales ha sido importante, aunque queda un largo camino por recorrer. La vía hacia formas de apoyo a la agricultura “desconectadas” está abierta y la Organización Mundial de Comercio ofrece un amplio margen de maniobra para el diseño de nuevas políticas. No obstante, el nuevo articulado del GATT no resuelve todos los problemas de competencia leal en el comercio internacional. De hecho, el que un tipo de ayuda sea catalogada como “desconectada” depende de que ello convenga a los intereses políticos en escena en cada momento. Ni siquiera parece evidente que los pagos directos establecidos tras la reforma de 1992 deberían haber sido incluidos en una “caja verde” del GATT y si ello ocurrió finalmente, debe considerarse como un logro político de la Unión Europea. No puede considerarse como completamente “desconectado” de la producción, un tipo de ayuda que afecta a la rentabilidad derivada del factor tierra y a la misma capacidad de los productores para mantenerse en un sobredimensionado sector agrario europeo. No parece haber una frontera racional entre lo que puede ser clasificado o no como distorsión comercial.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- BANCO MUNDIAL (1995): *Las perspectivas económicas globales y los países en desarrollo*. Coedición Banco Mundial - Ediciones Mundi-Prensa. Madrid.
- COMISION EUROPEA (1994) *Evolución y futuro de la política comunitaria en el sector de frutas y hortalizas*. Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo del 22 de julio.
- COMISION EUROPEA (1995) *Estudio sobre estrategias alternativas para el establecimiento de relaciones en materia de agricultura entre la UE y los países asociados con vistas a la futura adhesión de estos últimos*. Comunicación de la Comisión al Consejo Europeo de Madrid, diciembre.
- EUROPEAN COMMISSION (1994): *EC agricultural policy for the 21st century*. European Economy. Reports and Studies number 4. Directorate-General for Economic and Financial Affairs.
- GARCIA Alvarez-Coque, J.M. y ROMEO Bautista (1994): Sources of EC horticultural import growth from developing countries. *Agricultural Economics 10 (1)*.
- GOLDIN, Ian y Dominique van der Mensbrugge (1995): *The Uruguay Round: An assesment of economywide and agricultural reforms*. Comunicación presentada en la Conferencia sobre la Ronda Uruguay y las Economías en Desarrollo, Enero 26-27, World Bank, International Economics Department, Washington, D.C.
- OECD (1995): *The agricultural outlook 1995-2000* Paris.
- PINSTRUP-ANDERSEN Per y James L. GARRETT (1996): *Rising food price and falling grain stocks: short-run blips or new trends?* IFPRI 2020 Vision Brief 30, January.

1.3.1. COMENTARIOS Y DISCUSION

Comentario. *La Política Agroalimentaria, más que la Agrícola, lleva a entender el planteamiento que el sector privado genera el dinamismo al sector de alimentos procesados o sistemas de servicios de mercadeo y agregación de valor. Pero se ve que la política agraria común de la UE no es sino una parte, un elemento y un factor de una política de integración. Se menciona que además de la política agraria, se deben crear mecanismos complementarios como los Fondos Estructurales y los nuevos planteamientos de apoyo, no a un país en términos agregados, para que después cada uno decida cómo atender su problemática interna, sino que desde la UE ya se programan los apoyos regionales para resolver los problemas específicos.*

En este hemisferio donde se tiene en este sector un sesgo hacia la producción, desde el punto de vista de funcionarios y académicos, nos centramos en la política agraria y no en el desarrollo rural, donde se tiene la actividad agraria. Qué reflexión habría al respecto?

José María García. En Europa, no se concibe el proceso de Integración Económica sin la incorporación simultánea de los principios de equilibrio territorial y la cuestión económica y social.

Evidentemente, el proceso descrito pudo llevarse a cabo porque había recursos. Aquí posiblemente las fuentes de información son otras. Hay que recurrir más a financiamiento externo, es impensable que un país del Grupo Andino, por ejemplo, transfiera fondos a otro para un proyecto de desarrollo rural. Hay que depender de la financiación externa, pero cuando se habla de una zona de libre comercio o una integración comercial, hay que formularse a la vez la pregunta de los costos vinculados al territorio, para por lo menos tener una visión en este aspecto. Se recomienda no empezar con una visión comercial y luego incorporarla al territorio, cuando ocurra el problema de costos. Es una lástima que esa visión territorial no haya sido incorporada antes, aunque así no se habría plasmado en una movilización de fondos tan importante como la que ocurrió en la Unión Europea.

Se reconoce también que cualquier elemento del debate sobre integración podría suponer un posible elemento de riesgo para que el proceso de integración no progresara como lo está haciendo.

Comentario. *Tanto en el caso Norteamericano como en el Europeo, hay una nueva visión de la agricultura y de la política, orientada más hacia el problema del Desarrollo Rural, o la Política Rural. Es un hecho*

novedoso y aparecen instrumentos que vienen siendo usados desde hace tiempo, pero más vinculados al problema de la conservación de la propiedad rural.

Si la tendencia es a privilegiar instrumentos como el de "Set aside", es claro que aparece como un instrumento desconectado de los precios de los mercados, a su vez es un instrumento para su manejo. En la perspectiva de los compromisos de la Ronda Uruguay, cómo está manejando la Comunidad Europea la inversión en pagos vía "Set aside", como pagos desconectados de los problemas de los mercados?

José María García. Aquí hay una cuestión de tipo filosófico. El concepto de pago desconectado es difícil de definir, debido a que en la práctica, un pago desconectado no supone un incentivo a la producción. Está totalmente desvinculado de las decisiones de producción. El problema es que los pagos directos de la PAC se están trasladando a los precios de la tierra, es decir, se están capitalizando en los valores de la tierra y evidentemente reduce la flexibilidad y la movilidad. Por lo tanto, incorpora elementos de bloqueo estructural y de reconversión de la agricultura comunitaria. Si bien, a corto plazo es un pago desconectado, a mediano plazo no lo es y por lo tanto es un elemento que podría ponerse en la mesa de negociaciones en una futura ronda.

Comentario. *La Unión Europea está dispuesta a entrar en algún grado de apertura comercial, pero en una dimensión bilateral. Por lo menos desde el punto de vista de América Latina, el primer paso ocurrió con Mercosur, al hablarse de un acuerdo marco y Chile está intentando entrar en un posible marco. Pero realmente existe una filosofía y hasta qué grado se está dispuesto a entrar a liberalizar? Después de todo, los países de Mercosur son bastante importantes en cuanto a su competitividad en algunos granos. Esto puede ser políticamente favorable, pero a la larga no es mucha la apertura que pueda lograr Mercosur. Cuál es la visión y hasta qué punto se puede llegar?*

José María García. Las relaciones bilaterales siguen siendo el punto central de las relaciones entre la UE y otras áreas. Son también el punto de transmisión de las posibles presiones hacia una mayor liberalización entre nuevos productos, pero además, el que conozca la UE, verá que ésta solo se abre en aquellos productos en que tiene poco que perder, es decir, si el producto tiene poca importancia y peso económico, la UE puede abrirse porque tiene medios para compensar a los productores sin un impacto decisivo. Pero en aquellos productos sensibles como cereales y oleaginosas, esto no es previsible; de hecho, en el proyecto de cooperación

de Mercosur, la agricultura está incluida en el ámbito de liberalización.

Con el Norte de Africa, se incorpora una nueva dimensión: la heterogeneidad de intereses en el propio territorio de la UE, pues hay países con agricultura y sin agricultores y también hay países con ambos. En esta segunda están los países más pobres del sur de Europa (la Europa Mediterránea). Ésta compite con países terceros del Mediterráneo en frutas y hortalizas; la PAC fue diseñada para la agricultura del norte de Europa la cual es zona templada de cereales. Lamentablemente, la capacidad de “lobby” y el nivel de presión no son allí tan elevados como en el norte.

1.4. EL ACUERDO AGRICOLA DE LA RONDA URUGUAY DEL GATT COMO MARCO ORIENTADOR PARA EL DISEÑO DE POLITICAS DE APOYO Y PROTECCION A LA AGRICULTURA¹⁰

Arnaldo Chibbaro¹¹

INTRODUCCION

Hasta la firma del GATT 94 el 15 de Abril de ese año, el comercio agrícola mundial, tenía bastantes restricciones cuantitativas, que casi habían ido remplazando el papel de los aranceles como barrera de importación, es decir, barreras no arancelarias. Entre éstas se encontraban las cuotas, los aranceles móviles o variables, las restricciones “voluntarias” a las exportaciones, precios mínimos a la importación, sobretasas, etc. El efecto de estas barreras era mayor que el de los propios aranceles.

La protección consolidada en el GATT por los países desarrollados no llegaba sino al 55% del universo arancelario agrícola y los países en desarrollo habían consolidado un 18%, esto significa que un arancel no consolidado en el GATT puede ser modificado hacia arriba. La consolidación en el GATT no significa un arancel único ni mejor, sino el compromiso de no modificar un tope arancelario en el caso de los aranceles. Por otra parte, los subsidios a las exportaciones estaban permitidos y en algunos casos relacionados con la participación en los mercados internacionales, para las exportaciones de excedentes de ayudas alimentarias.

Nadie cuestionaba los subsidios agrícolas, a pesar de que el código de subvenciones del GATT, en su versión GATT 47 y en las modificaciones de la Ronda Tokio, prohibía los subsidios a la producción industrial. Para los subsidios a las exportaciones agrícolas a partir de la excepción solicitada por los Estados Unidos inmediatamente después de la suscripción del GATT 47, no se había aplicado ningún tipo de disciplina comercial a los productos agrícolas. Lo mismo pasaba con los subsidios no ligados a las exportaciones, las llamadas ayudas internas para sustentación de precios

10. Exposición durante el Seminario Internacional sobre Política Agrícola 2020.

11. Economista especializado en Comercio, Cooperación y Relaciones Económicas Internacionales. Coordinador del Proyecto Comercio e Integración del IICA para Centroamérica. Representante del IICA en Panamá.

o en general para la producción, comercialización y manejo de la producción agrícola en el interior del país, las cuales estaban dentro de esta exención y habían aumentado sustancialmente.

Se permitían las políticas de transferencia de ingresos de los productores a los consumidores y viceversa, habiendo aumentado. En ambos casos, todas estas políticas de transferencias no estaban normatizadas por ningún tipo de acuerdo internacional, dado que el proteccionismo y el cierre de los mercados internos agrícolas iban en aumento.

Dentro del contexto mundial, cuando comenzó el proceso de reforma, las transferencias totales en Europa en el año 1992, fueron casi 156.000 millones de dólares, lo que implicó una transferencia de 450 dólares per cápita hacia los productores agropecuarios, que en el caso de países con 20.000 dólares de ingreso per cápita anuales no era mucho, pero es inquietante lo que puede pasar con países con ingresos de 1000 a 2000 dólares, para competir frente a esos subsidios.

Con la inclusión de la agricultura en la negociación de disciplinas comerciales, se tomó básicamente una decisión política: *“no seguir usando el comercio de productos agrícolas como posible foco de guerras que parten siendo comerciales, pero que terminan en otro tipo de problema”*. Sin embargo, además de incluir la agricultura en la negociación de la Ronda Uruguay, se reconoce como un sector de negociación particular y que requiere de un tratamiento distinto en todas las disciplinas acordadas en materia de comercio, reducción o prohibición de subsidios, reducción de niveles arancelarios y restricción de fronteras.

Se negoció un acuerdo separado para los productos agrícolas, que es complementario y supletorio de todas las demás normativas del GATT en aquello donde no coincide. Es decir, todo el acuerdo del GATT 94 se aplica al comercio de productos agrícolas, pero sin contradecirse con el acuerdo sobre agricultura, el cual es muy corto y forma parte del acuerdo global que es el acta final de la Ronda Uruguay.

La primera discusión se dio en torno a los productos que se consideraban agropecuarios. Al comienzo de la negociación de la Ronda Uruguay, la Unión Europea había planteado centrar la negociación de reducciones arancelarias y de normativas comerciales, en unos pocos productos agrícolas que eran los que tenían más problemas, como carnes, oleaginosas, lácteos, granos y azúcar.

Esa fue la posición de partida, en tanto Estados Unidos y posteriormente el grupo CAIRNS plantearon una apertura total, una reforma de las políticas agrícolas, a partir de lo cual se empieza a hablar de esa reforma.

Un tema que era de negociación, se convierte en un tema de reforma de las políticas que afectan a un sector que no estaba previamente incorporado a esta normativa comercial.

Con la inclusión del tema agrícola en la Ronda Uruguay, por primera vez se deja de excluir a un sector completo de la economía y esto marcó una pauta en la negociación del Tratado de Libre Comercio de Norteamérica (TLC o NAFTA), donde la agricultura dejó de ser excluida de las negociaciones. Donde los productos agrícolas se han excluido de las negociaciones, éstas se han entorpecido y estancado a mitad de camino. Quizás esto mismo ha sucedido con el G-3 y Mercosur. Hay una tendencia general a negociar todo el comercio de bienes incluidos los agrícolas.

El Acuerdo Agrícola de la Ronda Uruguay

Este Acuerdo trató básicamente tres temas:

1. Acceso a mercados
2. Ayudas internas
3. Subsidios a las exportaciones

Acceso a mercados

En primer lugar, hubo una larga discusión sobre la definición de productos agrícolas, en la cual Europa proponía unos pocos productos y de otro lado, Estados Unidos y el grupo CAIRNS, incluían todos los productos. Se acordó finalmente que todos aquellos productos de los capítulos 1 al 24 del Sistema Armonizado de Codificación Arancelaria y otros más, quedarían sujetos a normas particulares y especiales.

Para los Ministerios de Agricultura en el continente, esto tiene serias implicaciones, como la ausencia de integración de políticas relacionadas con productos agrícolas y agroindustriales al interior del Gobierno, gremios y sector privado. Esto dificultó la posición de negociación de algunos, especialmente de los países en desarrollo, pues en los capítulos 1 al 24 del Sistema Armonizado se incluyen todos los productos agroindustriales. Debido a que todos los acuerdos posteriores han aceptado las decisiones tomadas en la Ronda Uruguay, se sugiere negociar independientemente el conjunto de productos agrícolas y agroindustriales.

Esto implica una estrategia de los organismos de cooperación como el IICA, la Junta del Acuerdo de Cartagena (JUNAC) y de los Institutos de Investigación, como el IFPRI. Esto conduce a una redefinición de un

papel hacia el trabajo interinstitucional, siendo uno de los primeros efectos de la Ronda Uruguay sobre las políticas agrícolas.

Después de 30 años de negociaciones, lo **primero** que se acordó fue arancelizar o tarificar todas las barreras no arancelarias. En las últimas reuniones de Ministros de Agricultura en Centroamérica, se utilizó el término "*arancelización*" para el acuerdo sobre niveles arancelarios. Se trató estrictamente como un procedimiento para fijar un nivel arancelario que pudiera reemplazar y producir el mismo efecto de protección que causaban todas las barreras no arancelarias existentes en ese momento. A veces el término tomaba otras acepciones y podría complicar la armonización de posiciones de negociación en la próxima ronda programada para antes de 1999.

El **segundo** acuerdo se dio alrededor del cálculo de la reducción arancelaria: una vez eliminadas todas las barreras no arancelarias y transformadas en un equivalente, se utiliza un procedimiento uniforme para obtener el diferencial entre precio interno y externo, calculado como un porcentaje del precio CIF; esto, sumado a los demás aranceles existentes, y tomando como base el período 86-88, permite llegar a un acuerdo de reducción. El acuerdo fue el de reducir en 36% el nivel arancelario existente en el período 86-88 y en el caso de los países en desarrollo, como en todos los demás compromisos, se les daba hasta el año 2004 y la reducción promedio debía ser 24% del arancel promedio existente en ese año.

Otra condición fue que toda línea arancelaria debería tener por lo menos una reducción del 15%, en el caso de los países desarrollados y 10% en el caso de los países en desarrollo. Un promedio aritmético del 36% no ponderado por el volumen de importaciones, se aplicaba al conjunto de partida, otorgando un margen de flexibilidad amplio para reducir muy poco los aranceles en los productos sensibles, a cambio de reducirlos mucho en los productos no sensibles.

No se llegó a ningún acuerdo en materia del tipo de arancel a reducir en cuanto a si debía ser un arancel específico o advalorem. Al contrario de los países de América Latina, la mayoría de los cuales tienen aranceles advalorem, los países desarrollados casi en su totalidad, tienen un arancel específico, un arancel combinado ad valorem y específico o bien un arancel mixto, donde se aplica el más alto entre advalorem y específico.

Como los aranceles europeos en su gran mayoría son en Ecus por unidad de medida, la realidad es que ese tipo de arancel ad valorem, ha ido creciendo en la medida en que el tipo de cambio europeo se fortalece por dos vías: 1) el aumento del arancel a las importaciones agrícolas eu-

ropeas y 2) por la vía del aumento del subsidio que también se viene aplicando en Ecus verdes para los productos agrícolas.

Otro acuerdo fue la determinación de un nivel de acceso mínimo equivalente al promedio de importaciones históricas o en su defecto, la mayor parte de los productos sensibles, equivalente al 3% del consumo, aumentando hasta 5% de 6 a 10 años, como se había acordado en las negociaciones.

Se acordó una salvaguardia especial solamente para los productos que habían sido arancelizados. Si cae el precio con respecto al promedio del periodo 86-88, se puede aplicar automáticamente sin fundamentación mayor, solo comunicándolo a la Organización Mundial de Comercio (OMC); en este caso, se fija un arancel suplementario que compense la caída del precio, pero en ningún caso superior al tercio del arancel vigente.

América Latina inició su periodo de desgravación previo a la Ronda Uruguay, como Chile y México que consolidaron todo su universo arancelario mucho antes de la negociación de la Ronda Uruguay y esto no se les reconoció como crédito en la negociación. Esto significa que no podían proceder a arancelizaciones porque ya para esa época habían eliminado todas las barreras arancelarias. Solo siete países en América Latina, hicieron arancelización y esto no cubre más del 15% del total del universo arancelario agrícola.

La posibilidad de aplicar una salvaguardia especial a los productos agrícolas arancelizados en el caso de América Latina, es muy pequeña. Por tal razón, se ha planteado la salvaguardia especial como un mecanismo de restricción a importaciones y de protección en momentos de caídas violentas de precios o de aumento desmedido del volumen de importaciones. Pero ésta no es una herramienta que puedan utilizar los países de América Latina, ya que fue lo negociado en materia de acceso a mercados.

Entre los instrumentos aplicables en el Pacto Andino, de los que se han impugnado son la Franja de Precios, que han sido supuestamente todos los productos arancelizados; otro, es que algunos entendían que la Franja incluía precios mínimos de entrada, y ésta no los tiene. Contra la Franja de Precios se plantean dos argumentos: a) tiene un arancel variable que debe ser arancelizado y no puede seguir existiendo. b) la franja de precios tiene un precio mínimo, que no es verdad, ya que tiene su precio de referencia, pero no un precio mínimo de entrada, por lo tanto, no son válidas las impugnaciones, pero tienen directa relación con lo que se acordó en acceso a mercados.

Ayudas Internas

El acuerdo que tiene que ver con el comercio de mercancía global es el referido a las ayudas internas, se diferencian entre subsidios permitidos y no permitidos. Esto fija todo un nuevo cuadro de políticas agrícolas, que tiene un margen de flexibilidad muy grande. Existe un documento que dice cómo se le pueden evadir los compromisos que hay en materia de apoyo interno.

Los compromisos de ayuda interna son:

1. Escogencia del período base 1986-1988
2. Medida Global de Ayuda (MGA) más el Subsidio Equivalente al Productor (SEP). (MGA+SEP)
3. Cláusula de excepción a políticas principales de ayuda interna en Estados Unidos y la Unión Europea, la cual vulnera los criterios de clasificación de la Caja Verde y la no distorsión del comercio.
4. Elimina la necesidad de reducir los subsidios internos a productos específicos y a producto por producto.
5. Mantiene los incentivos para producir en zonas marginales y de altos costos.
6. Reduce la transparencia en cuanto a transferencias intersectoriales de ingresos y por ende a beneficiarios finales.

Políticas de la Caja Verde

Dentro de las políticas estipuladas en el marco de la Ronda Uruguay, para las Ayudas Internas, se tomaron las políticas de la Caja Verde, las cuales sus principales tópicos son:

1. **Prestación de Servicios Generales:**
 - a. Programas de Investigación los cuales comprenden productos específicos y medio ambiente.
 - b. Control de plagas y enfermedades.
 - c. Capacitación.
 - d. Divulgación y asesoramiento a productores y a consumidores.
 - e. Servicios de inspección en: sanidad, seguridad, clasificación y normalización.
 - f. Servicios de comercialización y promoción. Se excluyen las políticas de precios de sustentación.
 - g. Servicios de infraestructura.

2. **Ayuda gubernamental** para la constitución de existencias públicas con líneas de seguridad alimentaria, incluyendo el sector privado.
3. **Ayuda alimentaria interna** con fines nutricionales a la población más necesitada. Este tema vuelve a ser planteado en el marco de una negociación comercial como la Ronda Uruguay. Las ayudas alimentarias con fines nutricionales, los pagos directos a productores y la ayuda en general a los ingresos, desconectada de la producción para contribuir a una reducción productiva.
4. **Pagos directos a productores**, incluyendo pagos en especie. Estos pagos directos, son difíciles de diferenciar. Si se recibe el subsidio, y no se tiene una restricción para producir, de todas formas conviene producir para no mantener la tierra improductiva. Por tal motivo, los pagos directos van a ser uno de los temas en la próxima ronda de negociaciones.
5. **Ayuda a los ingresos por medio de subsidios a las exportaciones**, se definió lo que se debe entender por subsidio a la exportación. Se incluyeron todas las subvenciones directas que están supeditadas a la actuación exportadora de una empresa, como son los Certificados de Abono Tributario que existen en varios de los países del continente. Los subsidios a la exportación se acordó reducirlos en un 36% según los existentes en el periodo 86-90, y en 21% del volumen de lo que se estaba exportando subsidiado en ese período.
6. **Seguro y Red de Seguridad de Ingresos**. Todos los seguros son permitidos, así como también las redes de seguridad de ingresos financiados o subvencionados por el Estado. Esto es interesante, porque en América Latina no existe un Sistema de Seguros Agropecuario generalizado ni con fondos privados o públicos, esto puede ser una línea de política bastante transparente, sana y de apoyo a la producción. Tiene algunas limitaciones, estos seguros subvencionados están limitados a que las pérdidas sean superiores al 30% de los ingresos brutos medios de los últimos tres o los cinco años, excluyendo el mayor o menor ingreso, que la compensación no supere al 70% de las pérdidas.
7. **Pagos por concepto de socorro en casos de desastres naturales**. Algo similar existe en cuanto a subvenciones o apoyos del Estado por concepto de socorro en caso de desastre, toda la asistencia para el reajuste estructural, todo lo que se pueda plantear como programa de reconversión productiva está dentro de las normas permitidas por

- el GATT 94, así como también, todo lo que tenga que ver con los programas ambientales y de asistencia a regiones desfavorecidas.
8. **Asistencia para el reajuste estructural**, las cuales son otorgadas mediante:
 - a. Retiro de productores.
 - b. Detracción de recursos.
 - c. Ayudas a la inversión.
 9. **Pagos en el marco de programas ambientales y de asistencia a regiones desfavorecidas**. Las políticas de apoyo a la agricultura que son compatibles con el GATT 94, es muy grande y deja por fuera los precios de sustentación y los precios de garantía. Esta referencia lleva a una redefinición de los instrumentos utilizados en las políticas sectoriales.

Subsidios a las exportaciones

El acuerdo sobre subvenciones y medidas compensatorias GATT 94 prohíbe cualquier tipo de subvención a la exportación de las mercancías. En el momento en que se pueda demostrar que un producto está subvencionado, puede aplicar una medida compensatoria vía arancelaria, para poder suspender la importación o por lo menos compensar el grado de subvención que tiene. En el caso de los productos agrícolas, está permitido mantener el subsidio a la exportación que había hasta el año 90. Hay un compromiso de no volver a colocar subsidios nuevos a la exportación; distintos a los que había hasta el año 92.

Los dos últimos puntos del acuerdo agrícola en el marco de la Ronda Uruguay son la Cláusula de Paz y continuar con el proceso de reforma o reiniciar las negociaciones un año antes de que terminara el periodo de reforma o sea el año 99, con las políticas de la Caja Ambar.

La Cláusula de Paz

Fue el acuerdo final al cual llegaron los Estados Unidos con la Unión Europea de no invocar el acuerdo sobre subvenciones para aplicar una medida compensatoria.

El acuerdo sobre subvenciones y medidas compensatorias permite aplicar un arancel suplementario, cuando se puede demostrar que hay subsidio. Pero en ninguna parte dice que esto no se aplica a los productos

agrícolas. El acuerdo sobre agricultura plantea que se va aplicar el acuerdo sobre medidas agrícolas con debida moderación.

El tema de la cláusula de paz, que es un acuerdo de caballeros, permite invocar el código de subvenciones para aplicar la medida compensatoria a un producto agrícola subvencionado.

Políticas de la Caja Ambar

Tomando como base el periodo 86-88, la erogación presupuestal, tiene que reducirse en un 21% para los países desarrollados, en un periodo de seis años y en un 13.5-14% para los países en desarrollo en un plazo de 10 años. Esto está incluido en la lista de compromisos consolidados en el GATT; Estados Unidos, plantea una reducción de las ayudas internas producto por producto; Europa sugiere el rebalance o “rebalancing” de estas medidas, es decir, bajar el subsidio en un producto y subirlo en otro, pero esta posición no fue aceptada, sin embargo en la práctica fue impuesto en el acuerdo final.

Cuando se aceptó que la reducción arancelaria no se iba a hacer producto a producto, sino que se podía plantear como una reducción, de la medida global de ayuda, se acordó que el monto total de ese subsidio no superara el 5% del PIB Agrícola y no habría ninguna obligación de reducir para el caso de los países en desarrollo, si no superaba el 10% del PIB Agrícola.

Aspectos relevantes de la Ronda Uruguay en la Agricultura

1. Involucra todos los productos agrícolas en una normativa comercial que antes no se aplicaba a los productores.
2. Reconoce implícitamente el enfoque de sistemas y cadenas agroalimentarias.
3. No significa una liberalización del comercio, ni una reducción de los apoyos en un periodo de seis años.
4. Plantea una nueva oportunidad de negociación y,
5. Establece tres sistemas:
 - a. El sistema de notificaciones obligatorias a todas las políticas comerciales, que permite darle seguimiento de aquellas que están aplicando los demás países, en comercio y agricultura específicamente.

- b. Plantea un examen de las políticas comerciales, en período fijo por parte de la OMC, abierta a todo el mundo y permite darle seguimiento.
- c. Establece un mecanismo de solución de diferencias, dando un mayor grado de defensa en caso de deslealtades comerciales en el campo agrícola, a los países en desarrollo. Se pueden establecer alianzas, de contramedidas cruzadas. (Si por violación de un acuerdo del GATT 94, en agricultura se puede aplicar una contramedida en otro sector, por ejemplo, en los sectores de servicio y financiero o los acuerdos de propiedad intelectual).

Limitaciones del Acuerdo

1. En materia de arancelización:

- a. En el periodo escogido 1986-88, había un nivel mundial barreras no arancelarias, pero en América Latina ya habían comenzado a desmontarse.
- b. Otra limitación es sobre el tema del contingente arancelario por medio del cual se van a aplicar tarifas, lo cual significa arancelizar varios productos, de acuerdo con el compromiso de acceso mínimo, que puede ser expuesto en algún Panel del GATT.
- c. La reducción arancelaria realizada por la mayor parte de los países desarrollados, que van a dar acceso al mercado en el periodo 90-93, fueron superiores a las estipuladas en el acuerdo. No hay ningún avance de liberalización mayor que lo que ya está rigiendo en los países que son nuestros principales mercados.
- d. El hecho que muchos de los aranceles consolidados sean superiores al arancel efectivo, da un margen de movimiento más o menos grande. La ventaja es que hay transparencia, que se eliminaron las barreras no arancelarias y existe una sola unidad de medida para saber si se están abriendo o no los mercados.

2. En materia de acceso mínimo a mercados

Entre los puntos más débiles del acuerdo, está el hecho de que ya varios países habían consolidado acuerdos especiales con base al GATT 47. Está el contingente arancelario de carne bovina al cual Estados Unidos otorgó completamente a Nueva Zelanda y Australia, afectando las exportaciones de países centroamericanos.

El acceso al mercado, aunque garantizado, no se sabe a qué nivel de arancel va a operar. De otro lado, no hay ninguna garantía sobre el destino

de las rentas generadas por esos contingentes, si entran a un arancel menor, generan un diferencial. Si se van a dar a los consumidores y/o a los importadores, esto tiene que ver con un tema que está sobre la mesa en varios países.

Cómo se asigna en esos contingentes arancelarios es un problema interno, que no está regulado en el acuerdo agrícola ni en ninguna parte del acuerdo final de Ronda Uruguay.

Se han aplicado varios métodos distintos. Hay países que los están aplicando con el criterio de que el primero que llegue entra y después de que se complete el cupo no entra nadie más. Hay otros que lo quieren aplicar de manera discrecional. Otros lo están aplicando con base a las importaciones históricas. Costa Rica acaba de innovar un método, a través de la negociación en la bolsa de productos agropecuarios, donde se negocian los contingentes, y casi todos los productos que tienen restricción fueron arancelizados.

La agregación de los productos es otro problema que hay en materia de contingentes arancelarios, pues éstos se aceptan cada vez menos como agregados.

Finalmente, el acuerdo no regula el comercio de empresas estatales y de hecho permite que esas empresas no pueden aplicar restricciones que sobrepasen el nivel del arancel consolidado.

En el caso de los subsidios a la exportación, algunos de los problemas que quedaron pendientes son:

- a. Qué precios internos se tomaron para calcular los subsidios al periodo 86-90?.
- b. Hay una amplia gama de subsidios a la exportación, y en el caso de América Latina, qué va suceder con los Certificados de Abono Tributario como mecanismo de promoción a las exportaciones?. Si es cuestionado y se quiere promover alguna línea de exportación, hay que buscarle una salida por otra vía. La posibilidad de subsidiar vía crédito y garantía de la exportación quedó pendiente para la próxima ronda de negociaciones.

El acuerdo no regula los monopolios de exportación por las empresas Estatales. En materia de ayudas internas eran muy altas a nivel mundial, y estaban permitidos en los pagos directos, manteniendo algunos incentivos para producir en zonas marginales.

Conclusiones de la Ronda Uruguay

1. Es un acuerdo muy limitado en materia de liberalización y es la pauta para cualquier acuerdo bilateral, que nos lleva a una apertura total. Los criterios del acuerdo GATT 94 son los mismos que están en las negociaciones de cualquier acuerdo bilateral o zona de libre comercio.
2. Todos los productos agrícolas están sometidos a disciplinas comerciales y se tiene un órgano como la OMC para la solución de diferencias.
3. Obliga a mejorar la institucionalidad y hay una instancia que maneja la situación sobre las prácticas de comercio desleal.
4. El acuerdo sobre medidas sanitarias y fitosanitarias, no es parte del acuerdo agrícola, ya que es separado. Básicamente es:
 - a. **Las medidas sanitarias**, deben usarse como protección a la salud de las personas, de los animales y el patrimonio vegetal de los países, pero no pueden ser usadas indiscriminadamente, como barrera comercial.
 - b. **Obligación de notificar** con 90 días de antelación a la aplicación de las medidas que el país va a tomar.
 - c. **Las medidas sanitarias deben divulgarse** ante la OMC y en el país de procedencia. Esto ayuda al control sanitario de los países en función a la codificación arancelaria.
 - d. **Las normas de sanidad** tienen que basarse en principios científicos para lo cual se plantean tres instituciones de referencia. El Codex alimentario, la Organización Internacional de Epizootia y la Convención Internacional de Protección Vegetal.
 - e. Se establece la posibilidad de **aplicar medidas equivalentes**, es decir, se cumple con las normas de sanidad como exportador con una medida equivalente a la que me pide el país importador.
 - f. Para los países del Cono Sur, **se exige la existencia de zonas libres de plagas y enfermedades**.

Lo importante es que por primera vez las normas sanitarias forman parte de un acuerdo comercial, a medida que se vayan perfeccionando, se restringe menos el comercio.

Los Ministerios de Agricultura tienen que manejar por lo menos una unidad de política general que incorporen la extensión, la tecnología y la sanidad. Y una unidad de política comercial que incorpore todas las políticas sectoriales.

1.4.1. MARCO ORIENTADOR PARA EL DISEÑO DE POLÍTICAS DE APOYO Y PROTECCIÓN A LA AGRICULTURA EN LA RONDA URUGUAY¹²

Fernando Morales¹³

Haciendo una lectura del avance de la implementación de los acuerdos de la Ronda Uruguay y de lo que esto implica en el diseño de políticas, se diría que los acuerdos son claros y mientras se mantenga una política de no intervención en los precios, se puede ir hacia adelante. El monitoreo fundamental va a estar sobre políticas que distorsionan precios, las grandes preguntas que se han hecho en el Comité de Agricultura del GATT y los exámenes de política comercial tienen relación con el tema de intervención en los precios.

La discusión de Chile, en las negociaciones del GATT, fue una mezcla de toda jurisprudencia, con una filigrana de distintos acuerdos del GATT, el cual deja resquicio para armar una discusión sobre el acceso de las manzanas Chilenas a la Comunidad Europea. En la Ronda de Uruguay no se excluyó la excepción agrícola (artículo 11 del párrafo 2 del GATT) la cual, no fue derogada en la Ronda de Uruguay. Con esta excepción agrícola, se puede decir que se “borra con el codo, lo que hizo con la mano” en materia de negociación agrícola en la Ronda de Uruguay, ya que todo va a depender de la jurisprudencia que se haga en torno a este artículo del GATT 47.

América Latina en los últimos 100 metros de las negociaciones de la Ronda Uruguay, dejó caer importantes posiciones negociadoras, lo que obliga a considerar, como indispensable, abrir una nueva ronda de negociaciones comerciales multilaterales circunscrita solo al tema agrícola.

En la Ronda de Uruguay en el momento cumbre de las negociaciones de la Ronda Agrícola se llegó a un acuerdo entre Estados Unidos y la Comunidad Europea, con la caída de la negociación de Montreal y posteriormente lo rescató la Ronda de Uruguay, donde América Latina frente a la posibilidad de perder, por parte de los Estados Unidos, las

12. Exposición durante el Seminario Internacional sobre Política Agrícola 2020. Notas enviadas por: Fernando Morales, y comentadas por Carlos Federico Espinal, Coordinador del Seminario.

13. Representante de la Embajada de Chile en Bélgica.

preferencias unilaterales, que las otorgaba en el marco del ATPA, se plegó de alguna manera a la negociación perdiendo posición negociadora.

Hay un desbalance, entre lo que América Latina, dio en materia de propiedad intelectual, servicios y agricultura y lo que ella recibió en materia de comercio agrícola y de la liberación del comercio de los productos derivados de la explotación de recursos naturales. En este sentido, se plantea la necesidad de diseñar una estrategia de negociación para futuras Rondas. No hay claridad sobre que tipo de agricultura y las sociedades rurales que se requieren.

Una nueva negociación, se puede enfrentar pero unidos y mejor preparados técnicamente. En la Unión Europea hay cientos de funcionarios que poseen millones de páginas de computadora de información, hay pluralidad de temas, de reglamentos y de expertos. Cuando una misión Latinoamericana negocia, en general, no posee esta infraestructura, lo cual impide tener el detallado grado de conocimiento de sus interlocutores Europeos. Tienen un especialista por tema, los cuales dedican todo su tiempo, únicamente a tratar un solo tema de los múltiples que tiene este tipo de negociación.

En la nueva negociación habrá que ser extremadamente específicos en lo que se desea obtener y negociar, sin esa especificidad no se pueden hacer simulaciones y por ende no se puede calcular. Por ejemplo, en materia de fruta se pagan derechos específicos a la entrada según los precios. Por ello, toda negociación futura deberá estudiar los escenarios del mercado de las frutas.

América Latina debe conocer los instrumentos proteccionistas que las grandes potencias dejaron vigentes, en el acta final de la Ronda Uruguay, por un elemental principio de reciprocidad y/o aplicar sus argumentos.

Estos comentarios, dan elementos de carácter institucional y del esfuerzo que tenemos que hacer para tener una claridad de las necesidades que se tienen en materia de futuras negociaciones, en el marco multilateral.

1.4.2. COMENTARIOS Y DISCUSION

Comentario. *Cuál es la impresión que se tiene sobre las cuotas de exportación estacional, con cierto nivel de arancel, cuando se superan éstas. En el caso Estados Unidos-México, de acuerdo con el tratado de la Ronda Uruguay. Cómo ve el tema sobre Dumping, ya que la solución de controversias se resuelve más en la interpretación y no en el análisis técnico?*

Arnaldo Chibbaro. En el caso NAFTA, este aspecto tiene plazos muy perentorios para un proceso de liberación total del comercio. Para la liberación total de las barreras, hay una comisión conjunta en materia de normas sanitarias y fitosanitarias, en el manejo de Marketing y todas las normas de comercialización. El NAFTA, es un tratado bilateral en lo agrícola y trilateral en lo demás. En el GATT hay un gran avance, están consolidados con compromisos fijos todo el universo arancelario, y están incorporados todos los nuevos temas. Se parte de otra base de discusión hacia el futuro, pero quedan puntos de interpretación y un país puede aplicar una medida de mutuo propio, corriéndose el riesgo de una contra-medida o utilizando su capacidad económica, eso es una realidad. Lo que se da ahora es una posibilidad de negociación más grande.

En los mecanismos de solución de controversias en el GATT 94, hay algo nuevo. Las decisiones en el GATT, antes había que tomarlas por consenso y ahora hay que tomarlas por NO consenso. Es decir, en la práctica es tomarlas por mayoría. Antes si el país era acusado por tomar un término, se oponía, y no había consenso. Entonces, no se aplicaba la medida, ahora se pueden adoptar por mayoría.

La prueba del daño en el caso de litigio, sobre todo en el caso de dumping, pasa del acusado al acusador. Antes se invocaba *dumping* y paraba la importación, o sea que se tenía que demostrar que no estaba haciendo dumping, era el acusado. Ahora es al revés, al acusar hay que demostrar el dumping. La discusión legal no difiere mucho, hay dos partes, una se defiende y la otra acusa, primero hay que aportar daños, y se puede refutar. Ya hay un foro de solución, aunque siguen existiendo zonas grises "el margen de aplicación de políticas proteccionistas unilaterales todavía existe".

Comentario. *Cuál es el arancel que se puede aplicar al contingente arancelario o lo que se considera como exceso corriente? Y Cuál es la cláusula de "paso de la debida moderación"?, porque según el acuerdo para cierto tipo de programas que no sean los de Caja Verde, es factible*

aplicar derechos compensatorios, siempre y cuando se demuestre daño. Cuál es la diferencia con la Cláusula de Paz? no se interpreta, por lo menos leyendo, como un acuerdo de caballeros de que no se va a aplicar, sino que se aplica y nos causa daño.

Arnaldo Chibbaro. Este es un tema gris. “El paso de la debida moderación” Es un acuerdo de Caballeros. En el Acuerdo de la Ronda Uruguay, se dice que se aplicará el acuerdo sobre subvención y medidas compensatorias con la debida moderación. Y no se dice como se invocará, detrás de esto hay un acuerdo de la Comunidad Europea y Estados Unidos, según se entiende, no se va a invocar el código y se hizo extensivo a todos los demás países aunque no hay ningún acuerdo en firme. El problema es que si se invoca el código de subvenciones para todos los productos agrícolas y si por ejemplo, la leche está llegando de un país con el 70% de subsidio y se le aplica una medida compensatoria equivalente al 70% del subsidio, de hecho se está violando el acuerdo de caballeros y puedo desencadenar la cadena.

Desde el lado europeo, hacía falta un acuerdo que legitimara la política agrícola común en el contexto internacional. Esta política había estado cuestionada desde hacía muchos años, lo que se pedía, era llegar a un acuerdo, pero además, se tendrá que expresar claramente que no se va a entrar en litigio, no se va a cuestionar la política agraria. En este sentido se tomaba como una especie de reivindicación política.

La cláusula de Paz fue el punto central del acuerdo y a su vez fue el punto final para que Francia aceptara dicho acuerdo. Este es un tema de interpretación, si se invoca el código o el acuerdo de subvención, nadie lo puede impugnar y en todo caso llegaría algún panel, no creo, sin embargo, que sea sano. Veo la solución por otra vía, que es el comienzo de las negociaciones pendientes en el seno de la OMC.

Cuál era el arancel que se aplicaba al contingente arancelario?. En la lista de compromisos suscrita en el GATT, aparece que al contingente arancelario, supongamos de 3000 toneladas, se le va aplicar un arancel igual al techo arancelario general que puede ser del 40% o se especifica qué arancel aplicar, ese es el que vale. Si no se especifica nada, la parte importadora lo fija (en el caso de las cuotas de carne para Nueva Zelanda, Estados Unidos fijó el nivel arancelario que iba aplicar). Pero hay países que no fijaron ese nivel para el contingente y en ninguna parte está regulado. Por encima de ese contingente, se aplica el equivalente arancelario que resultó de la arancelización y que es el consolidado en el GATT. El contingente mismo, en el NAFTA, está absolutamente estable-

cido. Todo lo que es arancel cuota, que es lo mismo que el contingente arancelario, tiene cero arancel. De ahí para arriba tiene un resultado de la arancelización o sea el equivalente arancelario. En el GATT eso depende de como lo haya consolidado cada país.

Pregunta. *Quién está encargado de hacer un seguimiento y cuál es el nivel efectivo de aranceles y cuotas. Hay un organismo que esté monitoreando esto y dónde cualquier país pueda acudir?*

Arnaldo Chibbaro. Hay un mecanismo de examen de las políticas comerciales. La secretaría de la OMC, va a darle seguimiento a las políticas comerciales de todos los países del mundo y a las principales cuatro potencias comerciales mundiales, será cada dos años, a otros países será cada cuatro años, a los países en desarrollo relativamente grandes va a ser cada seis años y a otro grupo de países menos adelantados cada ocho años.

Eso es un mecanismo de seguimiento, de lo cual sale una publicación que la realiza la OMC, pero no implica que la OMC va adoptar ninguna sanción. No está previsto. La única forma de que algún país puede optar sanciones contra otro, es de que alguien se queje. El caso extremo es que se pueden violar todas las normas de la OMC, mientras nadie reclame no pasa nada.

El mecanismo de seguimiento de las políticas comerciales debe ser un instrumento que sirva a todas las instancias académicas, gubernamentales y no gubernamentales, para analizar y estructurar posiciones de negociación.

Pregunta. *Por qué razón se excluyó del ámbito agrícola de la OMC a los productos pesqueros, los cuales se clasifican dentro del capítulo del 1 al 24?. Cómo hacer para determinar la pertenencia a la Caja Ambar?. Acaso puede tomarse el conjunto del universo de políticas que existan, ubicar aquellas que clasifiquen para la Caja Verde y los subsidios de exportación y lo demás clasificarlo como medidas pertenecientes a la Caja Ambar?.*

Arnaldo Chibbaro. No se porque se excluyeron los productos de la pesca, entiendo que fue una propuesta de los países Nórdicos. Eso ha creado problemas en los países, donde los Ministerios de Agricultura manejan la parte pesquera o por lo menos la parte de acuicultura. La razón por la cual se excluyó, la verdad no la se; con lo cual queda sujeto a todas las demás normativas comerciales.

Puede mirarse en los documentos de Alberto Valdés y Alex F. McCalla las políticas de la Caja Ambar. Esencialmente son: a) subsidios a la

exportación, b) políticas de precios de sustentación, c) precios de garantía y d) precios de mantenimiento.

El nivel de reducción arancelaria, es el acordado en la lista del consolidado en el GATT. Ese nivel es sobre una cifra global. Muchos países, en la lista consolidada detallaron el tipo de políticas que estaban incorporadas en las cifras que estaban reduciendo. En la lista consolidada hay un detalle de las políticas sujetas a reducción, es decir, las que están en la Caja Ambar, que estaban en la oferta de cada país.

PANEL 1

1.5 IMPLICACIONES DEL GATT 94, DEL FARM BILL AMERICANO Y LA PAC DE LA UNION EUROPEA EN EL DISEÑO DE POLITICAS AGRICOLAS EN AMÉRICA.¹⁴

Ponentes: Fernando Barberi (FUNDAGRO)
Jorge Caro (IICA)
Yesid Castro (JUNAC)

Moderador: Carlos Federico Espinal (IICA)

1.5.1 LOGROS DE LA RONDA URUGUAY: COMENTARIOS Y SUGERENCIAS PARA NUEVAS RONDAS.

Fernando Barberi.¹⁵

Se describen en forma concreta, los temas que deben discutirse en las nuevas Rondas, así como también algunos comentarios dentro de estos parámetros, para manejar estos temas a la luz del Acuerdo Subregional Andino.

En la Ronda Uruguay, se dieron logros en materia de reducciones arancelarias. En la agricultura la reducción fue de 36% y menor que en el conjunto total de productos (37.8%); se dieron reducciones mayores en los productos tropicales; es decir, en los no producidos por los países desarrollados 43% y en los productos sensibles, reducciones moderadas; en lácteos solo un 26% y en carne un 32%. Además, la reducción de aranceles en agricultura fue menor que en el total, en los cuatro bloques comerciales más desarrollados: Japón, Unión Europea, Canadá y Estados Unidos (34.1%). La reducción de aranceles en estos bloques, en productos agrícolas, fue mayor para las importaciones de los mismos países desarrollados, que para aquellos provenientes de países en desarrollo

14 Tema del Primer Pánel -Seminario Internacional Política Agrícola hacia el 2020-.

15 Director de FUNDAGRO, de la Sociedad de Agricultores de Colombia

(32.2%), frente a 36% del total, en los países en desarrollo; se espera que la participación de los países en desarrollo en el comercio de los países desarrollados, continúe en deterioro.

Acceso a las economías

El acceso a las economías desarrolladas no es muy importante, porque los contingentes de Japón, Estados Unidos y la Unión Europea, fueron asignados a países con los cuales ya tenían acuerdos comerciales.

Apoyo a la producción

En materia de los apoyos a la producción interna, se presentaron avances en el sentido que se congeló un subgrupo de apoyo y se inició un proceso gradual de reducción de los mismos. No obstante, los compromisos no se hicieron por productos específicos, sino globales. Esto permite mantener niveles altos de apoyo para aquellos productos de interés para los países en desarrollo y reducir los que no lo tienen.

Ayudas efectivas

En materia de ayudas efectivas, hubo una sobrestimación de las denominadas "*tarificación sucia*" o "*montos de ayuda sucia*". En el caso Colombiano, por ejemplo, se asumió que el IDEMA compraba toda la producción agrícola del país y los niveles de apoyo fueron más altos que la intervención del IDEMA, la cual nunca superó 10-15%. En la Unión Europea, al excluirse los pagos compensatorios por reducciones de precios indicativos, a partir de un presupuesto de 76.000 millones, que debería reducirse a 61.000 millones, solo se están asignando 56.000 millones. No se puede esperar que haya una adecuación efectiva de las ayudas, hasta tanto se reinicie la renegociación de la Ronda.

Subsidios

En materia de subsidios a las exportaciones, los avances se encuentran congelados. Con lo anterior, se prevén aumentos de precios, difíciles de controlar. Este problema debe corregirse en el futuro, pues los países latinoamericanos y en general los países en desarrollo, no tienen suficiente poder de negociación. En materia de acceso a mercados, se debe procurar

no estar atados a un acceso corriente mínimo, no asignado, ni de libre asignación.

Se debe rebajar la Caja Verde. Hay subsidios que distorsionan los precios y los mercados, como la ayuda a los ingresos, los pagos por retiro de tierras, la ayuda desconectada de los ingresos, los seguros de ingresos, los pagos compensatorios contra reducciones en los precios indicativos, entre otros. Estos temas deben ser tratados, en nuevas Rondas, si se desea tener un mercado agrícola más transparente y menos distorsionado.

Es importante que no se haya negociado nada en materia de subsidios a créditos para exportaciones. Gran parte de ellos pueden irse por esa vía y hasta el momento no está prevista ninguna reducción. Es necesario buscar que los compromisos de reducciones de subsidios, se hagan por partidas arancelarias, por lo menos a seis dígitos del Sistema Armonizado, con el fin de evitar los problemas de la globalización y de la focalización.

Entre otros temas, para futuras Rondas se recomiendan: la aplicación de la legislación *antidumping* a los productos agropecuarios, la conveniencia de mantener el *dumping* y la existencia de *dumping* cuando se exporta a un precio internacional

Aplicación de la legislación antidumping a los productos agropecuarios

Existe un grupo muy amplio de productos para los cuales los subsidios a la exportación y a la producción, hacen que sus costos se encuentren por encima de los precios internacionales, por lo tanto, los mercados internos se encuentran protegidos.

El problema está relacionado con los subsidios. Por esta razón, se justifica tener para los productos agrícolas una legislación *antidumping* o se debe su eliminación?. En este caso, hay que hacer una renegociación de la Cláusula de Paz y una legislación especial de aplicación del régimen de subsidios a las exportaciones y a la producción.

La legislación ha sido creada para productos manufacturados, y no para productos agrícolas. No se pueden aplicar los mismos criterios a productos que tienen procesos de producción continuos, que no enfrentan ciclos vegetativos cortos, donde los mercados a corto plazo se ajustan por precios y no por cantidades, como es el caso de los manufacturados. En este campo, se requiere hacer un esfuerzo a nivel del GATT, para buscar una legislación especial para los productos agropecuarios.

Planteamientos sobre el Area Andina

1. Se tiene la necesidad de sustituir el mecanismo de franjas de precios, independientemente que sea opuesto al GATT. Es un tema que se debe abordar a la mayor brevedad posible. Existen varias alternativas:
 - a. Si las franjas de precios son compatibles con el GATT, como parece ser la tesis, se debe mantener la misma filosofía en su cálculo y simplemente se fijan periódicamente cada mes, como un arancel variable.
 - b. Se podría mirar una estructura de un arancel escalonado en función de los precios, como existe en algunos países.
 - c. Aranceles fijos más elevados.
2. La Junta del Acuerdo de Cartagena, debe propugnar por una negociación que le permita a los países manejar los instrumentos negociados en el GATT. El Arancel Externo Común impide manejar el esquema de arancel CUODE, porque un país no lo puede elevar unilateralmente, ya que estaría violando las Decisiones 373-371 de la JUNAC. Se debe iniciar un proceso de negociación, para mirar si se pueden armonizar algunos mecanismos de aranceles cuota, o si hay flexibilización en los países, en caso de que los contingentes arancelarios se sobrepasen.
3. El Grupo Andino, debe tratar de eliminar la legislación antidumping para productos agropecuarios. En un concepto de Unión Aduanera como el deseado, se deben eliminar para todos los productos, tanto la legislación de dumping, como la de subsidios, y sustituirlas por una legislación a la competencia.

Éstos son temas que no se han abordado y creo que darían una mayor transparencia al comercio de la región y permitirían manejar claramente las políticas agrícolas, dentro del marco de la Organización Mundial del Comercio (OMC).

1.5.2 A PROPOSITO DEL MARGEN DE ACCION DE LAS POLITICAS.

*Jorge Caro*¹⁶

En el diseño de políticas y su margen de acción, se debe tener como meta, lo que se entiende por la opción de “margen” y sus determinantes.

Cuando se analiza el tema del “margen de acción” que se impone en los países, se debe pensar en un concepto de competitividad, como fin último de la suma de las acciones institucionales y de los agentes económicos vinculados al sector agroalimentario. Este sector tiene sus connotaciones particulares, por lo cual, se debe saber en que niveles está la agricultura en estos países.

El Farm Bill 95 de los Estados Unidos

De acuerdo con los planteamientos de Dale Hathaway¹⁷, uno de los sectores que más ha cambiado desde 1930 en los Estados Unidos, es el de alimentos y fibras. Los granjeros operaban entonces en condiciones de baja tecnología, y de alta intensidad en trabajo; la tracción era humana o de tipo animal. Estas familias agrícolas se encontraban aisladas y carecían de servicios de electricidad, de comunicaciones y su ingreso promedio per cápita era la mitad del urbano.

El Farm Bill 95 argumenta que en la actualidad, el sector de alimentos y fibras es una maravilla del mundo moderno. Su tecnología es intensiva en capital y depende de insumos y de abastecedores organizados en los aspectos de semillas, productos químicos, desarrollo biotecnológico. Los productores se han integrado en firmas cooperativas privadas, que producen para comercializadores, importadores y supermercados. A su vez, la ciencia se ha aplicado en cada uno de los aspectos de la producción y el sistema de mercadeo.

Hathaway sostiene que las exportaciones de los Estados Unidos eran en un principio bienes agrícolas primarios y han pasado a tener un valor agregado, tal como ocurre en la actualidad en nuestros países, donde hay actividades agrícolas y agroalimentarias globalizadas, competitivas en los

16. Director del Programa de Apoyo al Comercio Internacional del IICA, con sede en Caracas.

17. Conferencista Seminario Internacional Política Agrícola hacia el 2020.

mercados mundiales. Existen otras que son menos competitivas y otras que no lo son. Hay situaciones diferentes al interior de cada país, especialmente en cuanto a las políticas diferenciadas, según tipo y tamaño del productor y del nivel de empleo en cada uno de los países. Aquellos con mayor o menor nivel de desempleo, podrían adoptar políticas que dependan menos de los recursos públicos, toda vez que los sectores más dinámicos en las economías, absorben la mano de obra liberada por unos sectores, para que la economía pueda crecer en conjunto.

Caso Chileno

El caso de Chile es diferente, pues el sector agrícola tiene un enfoque macroeconómico y social particular en términos de pequeños y grandes productores y, en sus relaciones comerciales con los demás países, ya sean bilaterales o hemisféricas.

En la reciente reunión de la Asociación de Libre Comercio para las Américas (ALCA), no se alcanzaron resultados de importancia. En materia de convergencia alrededor de la integración, la competitividad de aquellas cadenas agroalimentarias, que en la actualidad son poco competitivas, en un esquema de convergencia de acuerdos internacionales, pueden llegar a desarrollar ventajas competitivas.

Este proceso permite desarrollar relaciones comerciales bilaterales, trilaterales, plurilaterales, regionales, hemisféricas y globales, dentro de las cuales los empresarios agrícolas y agroalimentarios puedan compararse con sus homólogos en otros países, colocando sus productos, comparando la calidad, mejorando sus procesos, relaciones tecnológicas, relaciones empresariales a través de "joint ventures", etc. Todo esto es posible mediante la convergencia de los esquemas de integración, para poder llegar al año 2005 con algunos productos que sean más competitivos, no tradicionales, o aquellos no globalizados desde la época de principios de siglo. Se deben tener en cuenta estos elementos, pues las zonas libres del hemisférico no son una simple relación política: obedecen a una realidad empresarial y productiva concreta en los países.

A propósito de la importancia de la Unión Europea, en lo relacionado con la Organización Mundial de Comercio y con su margen de acción, se sabe que ya se han consolidado algunos recursos a través de la medida de ayuda de la Caja Verde y de la Caja Ambar. A este respecto, nuestra situación es distinta a la de la Unión Europea, por las siguientes razones:

1. A excepción de algunos países, los aranceles consolidados para los rubros agrícolas han sido, en general, bastante bajos. Colombia manejó bien los aranceles; algunos países de Centroamérica lograron conseguir aranceles altos para rubros particulares y la mayoría de los países, sobre todo aquellos que iniciaron procesos de apertura comercial desde la década pasada, como Chile, Bolivia, Argentina (con Mercosur), no negociaron con altos aranceles por un rubro específico. En este punto se presentan divergencias.

2. Otra diferencia radica en el tema de la disponibilidad fiscal por parte de los Estados, para poder hacer frente a los recursos permitidos de la Caja Verde y a los compromisos de reducción de la Caja Ambar.

Los compromisos de reducción de la Caja Ambar para Colombia, es del orden de 800 millones de dólares y en Venezuela de 1.200 millones por año. Surge la pregunta, cómo obtener y manejar los recursos, desde el punto de vista del presupuesto fiscal. El margen de acción es equivalente a lo que ahora se tiene, pues se deben buscar formas innovadoras para que los organismos financieros y multilaterales promuevan procesos de la reconversión de la agricultura, por medio de préstamos vía Caja Verde y Caja Ambar.

Con respecto al Contrato Social y el Desarrollo Agrícola Integral del GATT, el grupo Cairns se encuentra muy preocupado con la negociación de la Unión Europea, porque son hábiles. Es difícil realizar un contrato social para que los agricultores se comprometan a un manejo ambiental, a nivel descentralizado, municipal y gubernamental, cuando se tienen problemas serios de gobernabilidad en nuestros países.

El tema de la gobernabilidad adquiere una dimensión importante. Los países de la Unión Europea son maduros, fruto de dos grandes guerras y pueden darse el lujo de ser ordenados por sus agricultores. En las circunstancias actuales, para América Latina es difícil.

Los grados económicos, financieros y de disponibilidad fiscal no son muchos, pero hay grados de imaginación importante, como la sustitución de las bandas de precios del Área Andina. Por esto, sería importante desarrollar una nueva institucionalidad que permita monitorear para aprovechar las oportunidades derivadas de la puesta en práctica de los acuerdos internacionales. Se debe tener en cuenta que el nuevo enfoque de la agricultura es un enfoque amplio.

La negociación del GATT en la agricultura, fueron los capítulos 1 al 24 del arancel, con excepción de pesca, aceites esenciales, sedas y otros. Los capítulos negociados comprenden rubros primarios y procesados, es

decir, cadenas productivas de circuitos agroalimentarios. Inclusive en el GATT Plus, como en el Tratado de Libre Comercio (TLC) de Estados Unidos, México y Canadá, las negociaciones se hacen por cadenas productivas. Éste es un esfuerzo importante con el fin de unificar criterios para evitar problemas.

Sanidad agropecuaria

Otro aspecto importante es el tema de las barreras fito y zoo sanitarias, vinculadas con la sostenibilidad. Aparentemente todo indica que en el futuro este tema va a pasar a un segundo nivel y hay que darle importancia en la negociación internacional.

Con la apertura de los mercados, las instituciones públicas vinculadas al área fitozoosanitaria deben definir el inventario de medidas y el plan de enfermedades, para luego pasar a una negociación. Ésta ha sido la experiencia de Chile. Por esta razón, se deben dinamizar las instituciones encargadas del campo sanitario, hacia los temas de conservación de los recursos naturales, porque allí es donde se van a dar las trabas al comercio internacional y posiblemente a las exportaciones en América Latina.

Equidad

Una función social del Estado es la equidad, en especial aplicable a los pequeños productores, los cuales deben ser diferenciados de los grandes. En este sentido, hay que estudiarlos y proponer nuevas soluciones, respuestas y mensajes. Para éstos, aunque los niveles y las distancias de conocimiento son abismales, han estado jugando un papel protagónico y fundamental para ayudar a organizar estos sectores y entender sus particularidades. Este problema lo pueden resolver unos países, más fácilmente que otros.

Recursos humanos

Un gran desafío es cómo se van a tratar los recursos humanos, en condiciones de baja capacitación. Un estudio reciente de la CEPAL, plantea que para mejorar el ingreso de los trabajadores, la capacitación es un mecanismo fundamental. Además, demuestran que por cada grado de capacitación, sus ingresos aumentan con una elasticidad más que proporcional. Este es el eje fundamental de la competitividad agroalimentaria.

1.5.3 SINTESIS DEL PANEL

*Yesid Castro*¹⁸

La Ronda Uruguay fue un escenario de negociación de los conflictos existentes entre las grandes potencias agrícolas como Estados Unidos y la Comunidad Europea. Los países en desarrollo y algunos de desarrollo intermedio, no pasaron de ser simples espectadores de lo que estaba sucediendo. El Grupo Cairns dio la sensación de que estos países participantes eran libres; lo que en realidad se estaba negociando era cómo manejar en los próximos años el conflicto entre Estados Unidos y la Comunidad Europea.

Por un lado, Estados Unidos consideraba que los grandes subsidios otorgados por la Unión Europea, estaban significando una reducción de su participación en los mercados mundiales agrícolas. Estados Unidos, seguro de su nivel de competitividad y eficiencia, sabía que cualquier movimiento en la dirección de reducir los subsidios y de bajar las barreras de acceso sería beneficioso, como en efecto sucedió.

Los balances que hacen las agencias estadounidenses, de los resultados de la Ronda Uruguay, son positivos e incluso se encuentran cuantificados, verificando los parámetros finales y las proyecciones en cuanto a precios y producciones planteados en la negociación.

Mientras Estados Unidos y la Unión Europea negociaban, simultáneamente hacían cuentas de pérdidas y ganancias; mientras que los países en desarrollo, no realizaron este cálculo. Algunos países aprovecharon las ambigüedades de la metodología, para inflar sus equivalentes arancelarios. La Unión Europea lo hizo en el caso del trigo, calculando el equivalente arancelario y tomando el precio FOB Argentina, el cual era el más barato del mundo, para calcular este valor. También se inflaron las cifras en materia de ayudas, traduciéndose en beneficios para los exportadores eficientes y limitando el volumen de los productos agrícolas subsidiados, más que la reducción en los valores de subsidios, tomando como base los años que presentaron un mayor subsidio.

Algunos estudios revelan los beneficios esperados por Estados Unidos de los acuerdos de la Ronda Uruguay, los cuales provienen de una

18 Jefe del Departamento Agropecuario de la Junta del Acuerdo de Cartagena (JUNAC).

menor proporción de exportaciones subsidiadas, realizadas por los grandes proveedores, particularmente la Unión Europea.

La conversión de los pagos por deficiencia, obedecía a una medición de la diferencia entre el precio de mercado, vinculado al precio internacional, y el "*target price*", o precio de garantía. Al convertirlo en un pago desvinculado de la producción, se genera un cambio importante en el efecto de las ayudas otorgadas a los agricultores. No es claro si la conversión de los "*deficiency payments*" en pagos directos desvinculados, vaya a contribuir a la estabilidad o a la inestabilidad de los precios internacionales.

El problema de la inestabilidad en los precios, no fue una variable de preocupación en todas las negociaciones de la Ronda Uruguay, cuando Estados Unidos o la Unión Europea hacían las evaluaciones al respecto. Paradójicamente, la inestabilidad de los precios es uno de los argumentos más utilizados por los países en desarrollo, para fundamentar sus políticas agrícolas. Todo el mecanismo de las franjas de precios está sustentado sobre la base de la necesidad de enfrentar la gran inestabilidad de los precios mundiales.

Se argumentaba, que los resultados de la Ronda Uruguay, seguramente iban a incrementar los precios internacionales, tanto a su nivel promedio, como en sus tendencias a largo plazo. No es claro el futuro de la inestabilidad de los precios internacionales, debido a que se presentan coyunturas de niveles artificiales capaces de quebrar a cualquier agricultor, por eficiente que sea y, en ausencia de apoyos, es expulsado del sector productivo.

En síntesis, las reformas en curso en Estados Unidos y en la Unión Europea, están contenidas en el acuerdo de la Ronda Uruguay, aunque fueron posteriores a las decisiones de políticas internas que llevaron a adoptarlas. Con respecto al margen de maniobra que queda para los países latinoamericanos, se puede plantear que, en términos de las posibilidades de seguir utilizando la protección en frontera como un instrumento de política agrícola, el margen de maniobra es reducido y no se puede evaluar individualmente.

De nada va a servir un arancel teórico alto, si se tienen compromisos o restricciones en las fronteras, lo cual haría contraproducente elevar unilateralmente los aranceles. En las listas de compromisos que hacen parte de la Ronda Uruguay, los países Andinos muestran diferencias importantes en los parámetros negociados, en el caso particular de los aranceles.

Un país como **Colombia**, el cual negoció niveles consolidados altos e incluso contingentes arancelarios elevados, la evaluación de ese resultado por el margen de maniobra, depende de lo que hicieron sus vecinos y sus socios en la zona de libre comercio o la Unión Aduanera Andina. El promedio de los niveles consolidados es del orden del 118%, con mínimos de 15% y máximos de 332%. En general, Colombia aplicó la metodología planteada en el acuerdo previo del GATT y obtuvo esos resultados con precios que se pueden mostrar totalmente transparentes, como lo hizo la Unión Europea, a niveles elevados.

Bolivia, consolidó un nivel uniforme del 40%, tres veces su arancel normal, con la idea de dejar un margen grande para ceder en el futuro. Negoció pensando en las Rondas que vendrán más adelante.

Ecuador, tuvo que pagar el precio de no haber sido miembro del GATT por haber llegado de último, inicialmente quiso negociar de forma similar como otros países, particularmente Colombia, pero los parámetros y la metodología de la Ronda Uruguay no le cobija, ya que debe ofrecer más reducciones y es así como la oferta agrícola del Ecuador terminó en un arancel promedio del 26%.

Perú, con una administración aperturista, consolidó la mayor parte de sus productos en un 30%, para algunos los cuales aplica el mecanismo "semifranja de precios" a niveles de 80-90% para un promedio del 32%.

Venezuela, consolidó la mayor parte de los productos agrícolas en 40%. Las franjas fueron consolidadas en niveles más altos, para un promedio del 59%.

Los países Andinos cayeron en la trampa de los contingentes arancelarios. La filosofía de estos contingentes en el marco de la Ronda Uruguay, obedecía a la necesidad de garantizar aranceles para productos como el azúcar y la leche, los cuales estaban sujetos a controles cuantitativos en los países desarrollados; esta garantía no significaba reducir los flujos actuales del comercio. La solución fue incluir nuevamente las cuotas en forma de contingentes arancelarios.

De otro lado, se ofreció un acceso corriente y uno mínimo. El acceso corriente es equivalente al total de las importaciones del país, a un nivel que se aparta del consolidado. En el caso del trigo, Colombia que había consolidado un nivel normal de 130 o 140%, fijó 124% para acceso corriente. Ecuador, con el 40% inicialmente, terminó con un compromiso de importar 390.000 toneladas, una buena parte de sus importaciones en trigo (19%). El Arancel Externo Común Andino es del 15%. Venezuela, que consolidó un contingente de 1'270.000 toneladas, un 30% más de lo

que normalmente importa, debió reducirlo a un 20%, es decir más del 100% consolidado.

En estas condiciones, el margen de maniobra que dejan los niveles consolidados, depende del socio que negoció más bajo, siempre y cuando las fronteras estén abiertas; de lo contrario, se debe construir una estructura de derechos correctivos, sin barreras, para compensar las condiciones de competencia desigual.

El compromiso del Arancel Externo Común del Grupo Andino, impide a países como Colombia, utilizar en toda su extensión el nivel consolidado que logró negociar en el GATT.

Las Franjas de Precios

Las Franjas de Precios del Grupo Andino, son el primer instrumento de política común, en adición al Arancel Externo Común. Son un suplemento de los niveles de Arancel Externo Común acordados para un conjunto de productos agropecuarios. A propósito del debate sobre su legitimidad ante el GATT, se debe tener en cuenta que los productos agrícolas tienen dos componentes: uno fijo el cual aparece en la Decisión 370 de la JUNAC (15 a 20%), y un mecanismo de ajuste para rebajarlo o para subirlo, es decir, se tiene un arancel flexible en unos productos agrícolas y no se puede considerar que está por fuera de las medidas legítimas del GATT.

El sistema de franjas de precios, ha aplicado más rebajas arancelarias, que sobretasas. Existen sobretasas para algunos productos, como el cerdo con el 8%, cuyo arancel normal es del 20%, siendo 28% el arancel externo común para la franja del cerdo.

Bajo ninguna circunstancia distinta a un mecanismo de franjas, se podría concebir que los países del área bajen a cero el arancel de los cereales; esto ha sido posible gracias a un mecanismo matemático que no daba la oportunidad de presiones puntuales y es bien difícil de cambiar, porque resulta del acuerdo de cinco países. En soya, por ejemplo, existe una rebaja del 10% del arancel y en los aceites, se han dado rebajas hasta del 20%, es decir, cero arancel.

Lo anterior permite observar que el mecanismo de franja de precios no es, en ningún momento, un instrumento de protección. En general, es un instrumento de estabilización y si la inestabilidad de los precios internacionales no se soluciona con las reformas que están adoptándose en la Unión Europea y en Estados Unidos, tampoco lo será en los demás

aspectos de la Ronda Uruguay. Por lo tanto, es un mecanismo que se debe mantener.

Ecuador es un país que tuvo que desmontar la franja de precios a siete años, como parte del costo de ingreso al GATT. Su deber era hacer un esfuerzo de armonización y consolidación de políticas al interior del Grupo Andino en su zona aduanera y renegociar la lista de compromisos como mercado y territorio aduanero únicos. De esa manera, aprovecharía el margen de maniobra que algunos países negociaron.

El **Grupo Andino** puede hacer algo similar a lo que hizo la Unión Europea con el banano. Por su parte, equilibró sus cuentas y los países que no aplicaron ningún tipo de restricción, terminaron involucrados en un mercado de cuotas, con severas restricciones y tuvieron que reducir el nivel arancelario, como España.

En lo relacionado con el margen de maniobra, el Grupo Andino dejó una parte arancelaria frente al GATT, pero podría consolidar su Unión Aduanera, legitimando su situación frente al Acuerdo y renegociar las listas, en tal forma, que en promedio no se lesionen los intereses de las contrapartes.

En materia de apoyos internos, la Ronda Uruguay legitimó el hecho de que los países desarrollados se pudieran acomodar fácilmente a esas reglas, cambiando modalidades de aplicación de los subsidios. Los países en desarrollo, por su parte, no tienen experiencia en el manejo de apoyos directos a la agricultura, aunque sí en aranceles y administración de cuotas. La nueva legitimidad internacional no permite subir aranceles, aunque es legítimo administrar ayudas directas, es decir, se deben desarrollar estrategias en mecanismos desconocidos y no existe una adecuada disponibilidad de recursos, además de que no se tienen instituciones capaces de administrar estas políticas.

1.5.4. COMENTARIOS Y DISCUSIONES

Comentario. *Las reglas multilaterales de comercio, impuestas a través del GATT y los objetivos de la política Europea y de Estados Unidos, como producto de la negociación misma, deja unas inquietudes en el ambiente especialmente respecto al manejo de los instrumentos de política comercial, su utilización, el grado de refinamiento y los tipos de ajustes que se deben hacer a todos los instrumentos de política comercial. En este sentido, cabe formular inquietudes con respecto a qué queremos de nuestra agricultura, dónde tenemos ventajas competitivas y dónde deben comenzar los programas de alivio al ajuste en la agricultura, con el fin de definir una negociación política interna aún pendiente.*

Pregunta. Con respecto a la orientación, diseño y ajuste de los instrumentos de política vigentes, qué expectativas se tienen en el corto plazo?Cuál es la movilidad y qué están haciendo otros países respecto a este tema?

Respuesta. Un instrumento de política vigente, como el mecanismo de absorción de cosechas, se trata de un subsidio a los productores; el hecho de que en su administración se produzcan movimientos arancelarios, daría la impresión de que se están rebajando aranceles, pero en el fondo, lo que se está haciendo es solicitar a los importadores que paguen un sobreprecio a los productores y desde ese punto de vista, mientras ese subsidio no exceda del 10% del valor de la producción, es totalmente legítimo.

Recientemente, se opinaba que Colombia debería fijar una posición rápida frente a estos acuerdos entre particulares, en los cuales se deben determinar los precios, antes de la negociación e incluso de la cosecha; como política gubernamental, esto es importante en la medida en que la misma Constitución saca un artículo de exequibilidad, un tanto proteccionista en algunos casos.

Hay muchos otros casos que llevan a reflexionar sobre la necesidad de que los países hagan un máximo esfuerzo por justificar este tipo de medidas, en el marco de la normativa internacional. En el GATT se considera que todo es negociable, de tal manera que si las partes contratantes no se pronuncian en contra de algún fenómeno determinado, éste se presume legítimo.

CAPITULO II

LA VISION DEL IFPRI SOBRE ALIMENTACION, AGRICULTURA Y MEDIO AMBIENTE

2.1 LA VISION GLOBAL DEL PROYECTO 2020 Y SUS IMPLICACIONES DE POLITICA PARA LA SUBREGION¹⁹

Per Pinstrup-Andersen²⁰

2.1.1 LA VISION 2020: ASPECTOS GLOBALES

En los últimos 25 años, la producción mundial de alimentos ha aumentado más rápido que la población. El éxito de esa producción es una de las razones de la baja de los precios internacionales de los alimentos entre la crisis mundial de comienzos del decenio de 1970 y 1995. Sin embargo, otra razón es el hecho de que más de mil millones de personas ganan menos de un dólar diario. Ellas no pueden comprar los alimentos necesarios y, por ende, crear la demanda que impulsa al mercado. Esto resulta en precios más bajos y el hambre continua.

Ochocientos millones de personas, es decir, una de cada seis personas de los países en desarrollo, carecen de acceso a los alimentos necesarios para llevar una vida sana y productiva. Sufren lo que llamamos "inseguridad alimentaria".

Un tercio de todos los niños en edad preescolar de los países en desarrollo -185 millones de niños- están desnutridos. No alcanzan su máxima capacidad de crecimiento y se enferman con frecuencia. Muchos mueren antes de llegar a la edad escolar y quienes sobreviven tienen un rendimiento escolar deficiente. Muchos de éstos serán adultos con baja productividad de mano de obra.

Esto no debe continuar. La visión 2020 del IFPRI *es de un mundo donde todas las personas tengan acceso a suficientes alimentos para llevar una vida sana y productiva, donde no haya mal nutrición y donde los alimentos provengan de sistemas de producción eficientes, eficaces y rentables y que sean compatibles con el uso sostenible de los recursos naturales.*

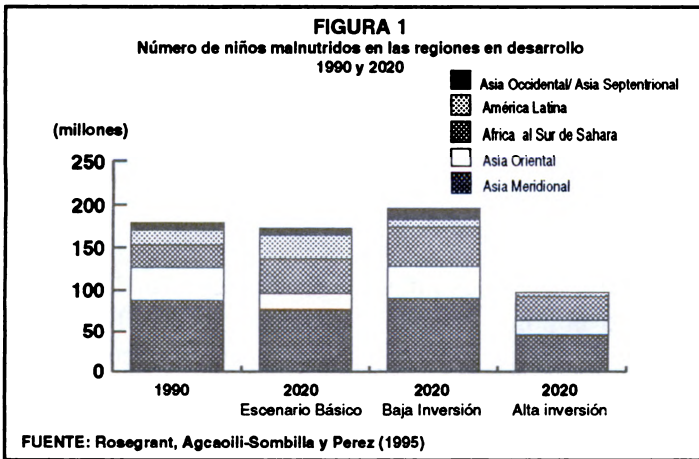
La posibilidad de materializar esta visión en el año 2020, depende mucho de la acción que se tome. Pero aún si no se logra para entonces, el

19. Presentación en el Seminario sobre Política Agrícola hacia el 2020. Moderador: Carlos Federico Espinal, IICA - Colombia.

20. Economista, Profesor Universitario y Director del IFPRI. Washington D.C., EEUU.

objetivo de la Visión 2020, con un enfoque nítido y un compromiso de trabajar por alcanzar esa meta, nos acercamos mucho más a su materialización que si seguimos haciendo lo mismo que ahora.

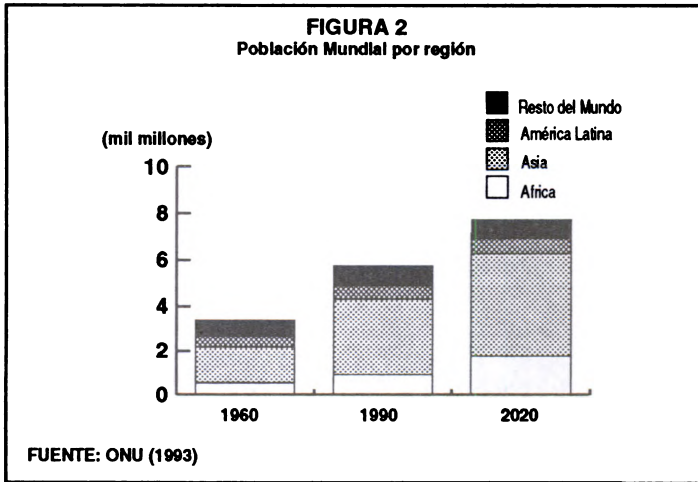
Eso se explica con los resultados de varias simulaciones de los efectos de acciones alternativas sobre la nutrición infantil, hechas por el IFPRI. Se prevé que, al hacer lo mismo ahora, el número de niños malnutridos se reducirá entre la fecha y el año 2020 a una cifra ligeramente superior a los 150 millones, de los cuales 8.1 millones residirán en América Latina. Esta es una reducción de 11.7 millones con respecto a las cifras actuales (figura 1). Se verán grandes disminuciones en el Asia Meridional y Oriental, pero en Africa al Sur de Sahara el número de niños malnutridos aumentará a más de 40 millones.



Sin embargo, no basta con hacer lo mismo ahora. Si hubiera un incremento de unos US\$750 millones anuales de las inversiones en los sistemas nacionales e internacionales de investigación agrícola, un aumento del 20% de la inversión en atención primaria de salud y educación y una ampliación de 25% del crecimiento del ingreso no agrícola, el número de niños malnutridos aumentará a más de 200 millones en el año 2020.

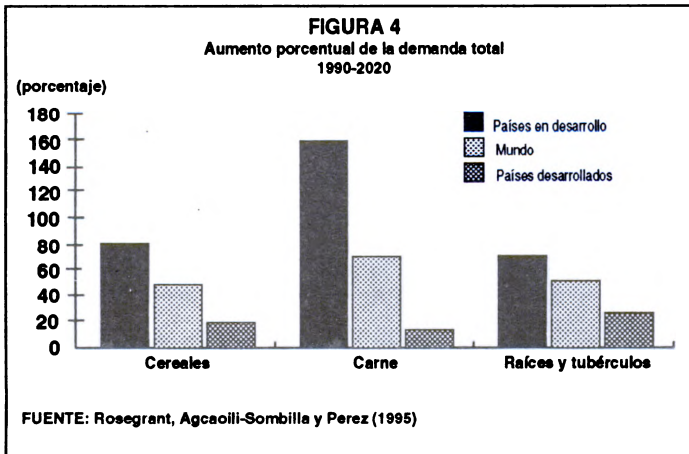
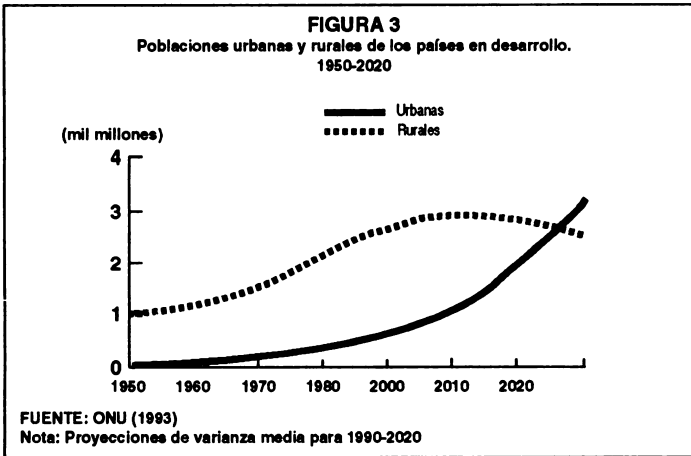
En el mejor de los casos, la materialización de la visión 2020 constituye un inmenso desafío. Entre este momento y el año 2020, la población mundial puede aumentar cerca del 40% llegando a un total de 8.000 millones de personas. Esto representa un aumento aproximado de 90 millones al año, el mayor en la historia de la humanidad. La población

de Africa al Sur del Sahara se duplicará en ese periodo y la de Asia aumentará alrededor de 1.500 millones de habitantes (Figura 2). El aumento en América Latina será de 237 millones.



El crecimiento demográfico probablemente será mucho mayor en las zonas urbanas que en las rurales. Ya en el 2015, la población de los países en desarrollo estará dividida por igual entre las zonas urbanas y rurales (Figura 3). Eso sucedió en América Latina alrededor del año 1960. Si bien la población rural de los países en desarrollo seguirá creciendo; la tasa de crecimiento será mucho mayor en las zonas urbanas. Es de importancia crítica que aceleremos la inversión en las zonas rurales de conformidad con lo propuesto en el Programa de Acción de la Visión 2020. Todavía tenemos una oportunidad de resolver los problemas de pobreza y nutrición en las zonas rurales antes de que se conviertan en problemas urbanos, pero esa oportunidad está desapareciendo poco a poco. Debemos resistir la tentación y las presiones que surgen para trasladar recursos de las zonas rurales a las urbanas, en previsión de una rápida urbanización porque eso exacerbará los problemas rurales conducentes a urbanización excesiva.

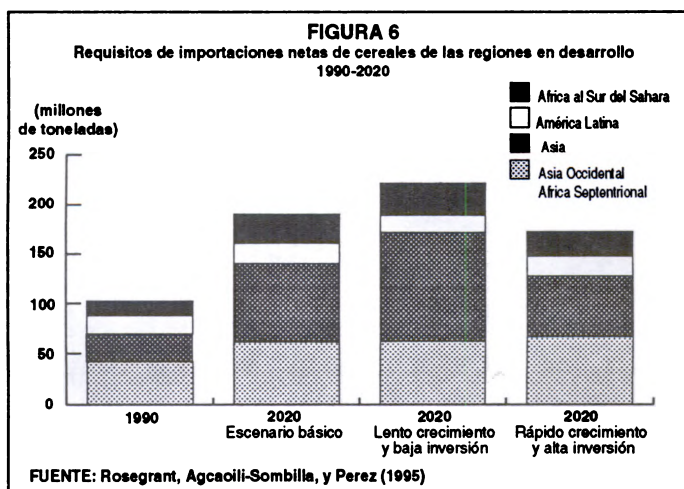
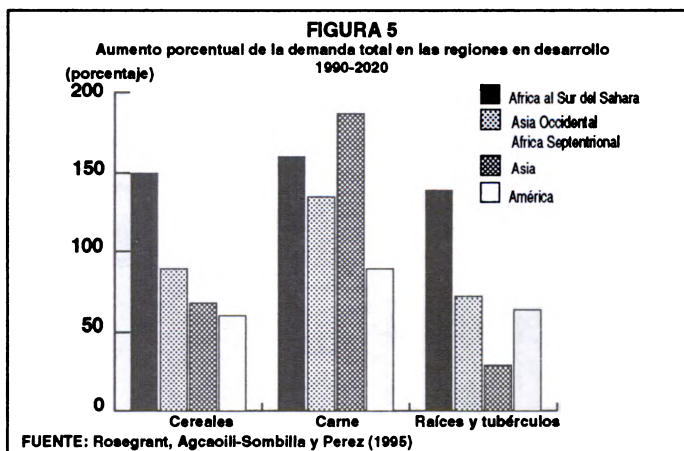
Con el crecimiento demográfico, la rápida urbanización, los aumentos del ingreso y los cambios de los próximos 25 años, se prevé que los países en desarrollo aumentarán su demanda de cereales en proporción cercana al 80% entre 1990 y el 2020 y la cifra correspondiente a todo el mundo será del 55% aproximadamente (figura 4.). La demanda de carne en los



países en desarrollo aumentará a la asombrosa proporción de 160% y la demanda mundial de carne en alrededor de 75%. El aumento porcentual de la demanda de raíces y tubérculos será ligeramente menor que la de cereales. Esos aumentos son considerables y ejercerán fuertes presiones en la producción y comercialización.

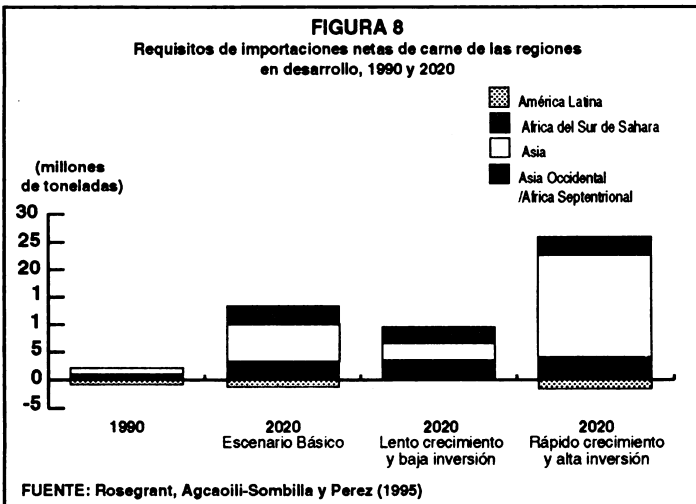
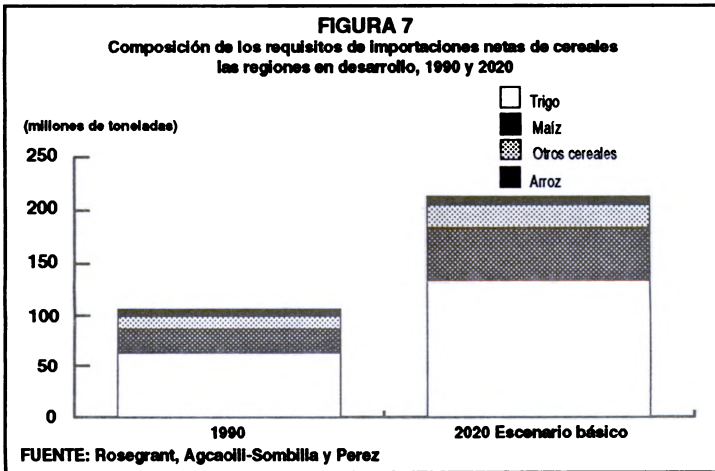
El aumento proyectado de la demanda de cereales, carne, raíces y tubérculos varía mucho entre las regiones de los países en desarrollo (Figura 5). Se prevé un aumento de la demanda de esos tres grupos de productos básicos al menos de 150%, en Africa al Sur de Sahara. Cabe recalcar el rapidísimo aumento de la demanda de carne en Asia.

Entonces, ¿qué proporción de la demanda puede atenderse con la producción de los países en desarrollo? En 1990, estos países tuvieron importaciones netas de cereales -y una diferencia entre demanda y producción- cercanas a 90 millones de toneladas (Figura 6). Se estima que aumentarán cerca de 190 millones de toneladas en el 2020 con el escenario básico. Como se espera que en Africa al Sur del Sahara, el rendimiento demográfico, se prevé que sus requisitos de importación de los países en desarrollo serán mucho mayores con el escenario de lento



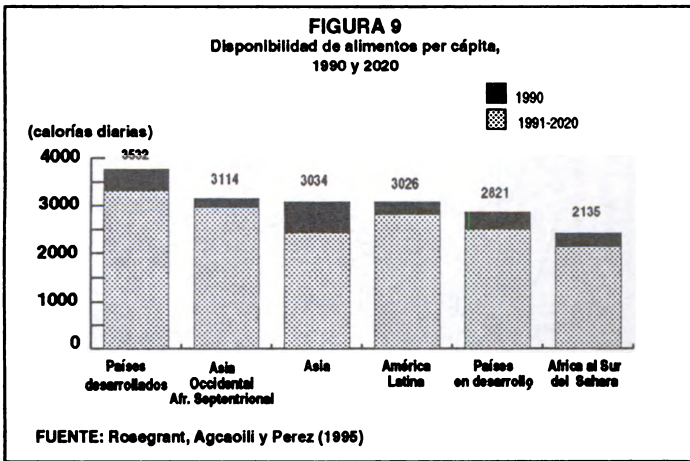
crecimiento y baja inversión y ligeramente mayores que los básicos en el escenario de rápido crecimiento y alta inversión.

La composición de esas importaciones adicionales es importante. Las investigaciones adicionales hechas con arreglo a la iniciativa de la Visión 2020 serán principalmente de trigo y maíz (Figura 7). También habrá un gran aumento de las importaciones netas de carne como consecuencia de un crecimiento económico más rápido en los países en desarrollo, especialmente en Asia (Figura 8).



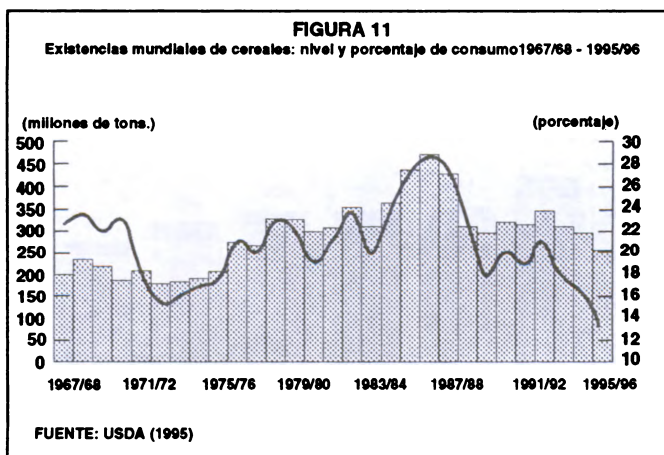
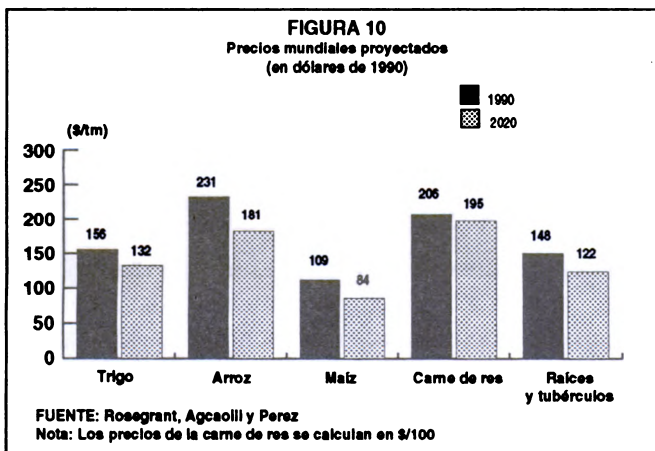
Suponiendo que nuestras proyecciones de los requisitos de producción e importación sean correctas, la disponibilidad de alimentos per cápita aumentará en todas las regiones, pero el aumento será mínimo en Africa del Sur del Sahara (Figura 9). En el año 2020, el consumo diario de calorías por persona en Africa al Sur del Sahara será solo de unas 2.100 en comparación con 3.000 en Asia y 3.500 en los países desarrollados. La máxima mejora puede ocurrir en Asia.

Durante el transcurso del ultimo año hemos visto rápidas alzas de los precios de cereales. Los precios del trigo ajustados teniendo en cuenta las fluctuaciones estacionales han aumentado sustancialmente desde comienzos de 1995. La baja de los precios de futuros indican que los altos precios corrientes del trigo quizá no reflejan una nueva tendencia a largo plazo. Los precios del maíz muestran un patrón similar, aunque pueden seguir aumentando hasta mediados de 1996.



A pesar de esas alzas de precios a corto plazo, creemos que seguirán bajando las tendencias de los precios reales de los alimentos a largo plazo. Como lo indica la (Figura 10), se estima que los precios del trigo, arroz, maíz, carne de res, raíces y tubérculos bajaran mucho en términos reales entre la fecha y el año 2.000.

Las existencias de cereales del mundo, se han reducido mucho en los últimos 10 años (Figura 11). Tanto la FAO como el Departamento de Agricultura de los Estados Unidos (USDA) prevén que a mediados de 1996 las existencias de cereales se reducirán cerca del 13% al 14% del



consumo mundial anual. Esa participación es menor que la registrada durante la crisis mundial de alimentos de 1973. La reapida baja de los precios de los cereales en el decenio de 1980 y comienzos de 1990 ha contribuido a reducir el nivel de existencias. Las reformas de la Política Agrícola Común de la Unión Europea y de acuerdo del GATT también han contribuido a disminuir las existencias y es posible que las existencias mundiales de cereales sean mucho menores en el futuro de lo que han sido en el pasado. Eso puede reflejarse en la disponibilidad de ayuda alimentaria, que actualmente es de un 60% de la cifra de hace tres años.

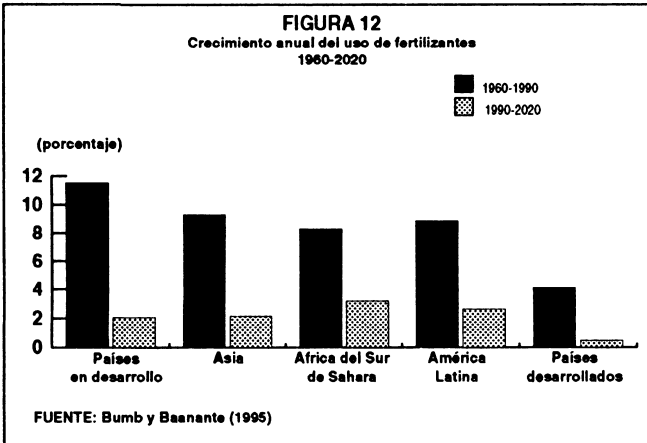
Las menores existencias futuras de cereales pueden implicar mayores fluctuaciones de precios en el futuro, porque las existencias reguladoras disponibles en períodos de tiempo inclemente y de producciones deficitarias, en general, serán menores. Sin embargo, no está claro si las menores existencias mundiales de alimentos se reflejan en precios más altos.

Después de muchos análisis y de consultas con un gran número de edafólogos y otros científicos, hemos llegado a la conclusión de que los datos sobre la degradación de la tierra son poco fidedignos. Necesitamos urgentemente mejor información, no solo sobre la magnitud de diferentes clases de empobrecimiento de la tierra, sino también sobre sus efectos en la productividad y sostenibilidad. Todo parece indicar que alrededor de un quinto de la superficie del mundo se ha degradado, pero creemos que esas estimaciones deben considerarse preliminares.

El asunto no es si la tierra se ha degradado, porque es obvio que sí, sino cual es el grado de empobrecimiento y la importancia de ello para la sostenibilidad y productividad. En colaboración con un gran número de expertos, en las investigaciones hechas con arreglo a la iniciativa de la visión 2020, se han identificado varios “puntos conflictivos” en relación con la degradación de la tierra. Se sabe muy bien donde están esos puntos y no hay excusa para no trabajar. Una de las cuestiones críticas que sigue surgiendo en nuestras investigaciones y consultas es el agotamiento de los nutrientes en gran parte de los suelos agrícolas de los países en desarrollo de bajos ingresos. Existe una necesidad urgente de tomar cualquier medida que sea necesaria para asegurarse de agregar más nutrientes a esos suelos.

La disponibilidad de gran parte de agua, para sostener la producción agrícola en la actualidad y el futuro, es también un asunto muy delicado. En 1990 hubo escasez de agua en 20 países, situación que podría propagarse a otros 15 en el año 2020. Nuestra investigación indica que el asunto más crítico en ese sentido es la poca eficiencia del uso del agua y su asignación inapropiada como resultado de ello. Se necesitan investigaciones y otras medidas con urgencia para mejorar la eficiencia del uso del agua y considerar este producto como el recurso escaso que es.

Junto con el Centro de Investigaciones de Desarrollo de Fertilizantes (IFDC), hemos proyectado el crecimiento futuro del uso de fertilizantes. Se espera que las tasas de crecimiento en los próximos 25 años sean mucho menores de lo que fueron en los últimos 30 años (Figura 12). La ínfima



tasa de crecimiento del uso de fertilizantes en Africa al Sur del Sahara es alarmante porque es sumamente baja para subsanar la escasez de nutrientes del suelo que se acaba de citar y para sostener los aumentos necesarios de la producción en esa región. Eso es cierto aún si se hacen más investigaciones para asegurar una mejor utilización de los materiales orgánicos a suposición de los agricultores africanos.

No tenemos proyecciones del futuro crecimiento del uso de pesticidas químicos, pero nuestras consultas e investigaciones dejan en claro que se necesita hacer mucho más para establecer otros métodos de protección de cultivos, incluso manejo integrado de plagas (MIP), en la cual se usen menos pesticidas químicos.

La mayor parte de los aumentos de la producción de alimentos deberá provenir de mayores rendimientos. Parte del aumento del rendimiento se producirá a medida que se usen más insumos y mejoren los métodos de producción. Sin embargo, la inversión acelerada en investigaciones agrícolas es indispensable para lograr los aumentos de productividad necesarios.

Los países en desarrollo de bajos ingresos invirtieron menos de 0.5% del valor de la producción agrícola en investigación. Esto se compara con un poco menos del 2% en los países en desarrollo de medianos ingresos y más de 2% en los ingresos elevados. Proponemos que todos los países en desarrollo inviertan al menos el 1% del valor de su producción agrícola en investigación y que aumenten esa proporción a 2% en los próximos 5 a 10 años. Creemos que eso reviste importancia crítica para materializar la Visión 2020.

Es de importancia crítica que la investigación agrícola resulte en un menor costo unitario de producción. Esas reducciones de costo harán de los alimentos un producto económicamente accesible para los consumidores de bajos ingresos y permitirán aumentar los ingresos de los productores. Cabe señalar que las investigaciones de la “revolución verde” redujeron el costo de producción de una tonelada de arroz y trigo, cerca del 30%.

Hemos identificado seis campos en los cuales creemos que se necesita obrar con urgencia para materializar la Visión 2020:

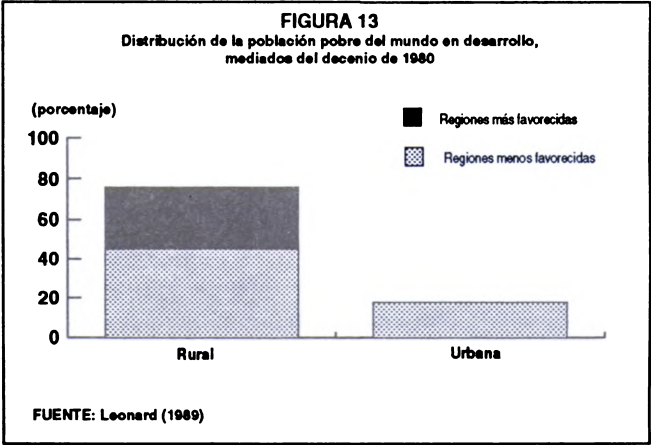
Primero. Fortalecer selectivamente la capacidad de los gobiernos de los países en desarrollo para realizar funciones apropiadas, como el establecimiento de derechos de propiedad y el fomento de la competencia del sector privado en los mercados agrícolas. También debemos ayudarles a salirse de los campos mejor manejados por el sector privado o la sociedad civil. Deben revertirse los esfuerzos de los últimos 10 años, tendientes a debilitar a los gobiernos de los países en desarrollo.

Segundo. Invertir más en los pobres porque el hecho de que una gran parte de la población mundial esté mal nutrida y enferma, sea analfabeta y carezca de recursos es no solo no ético, sino que constituye un despilfarro. Es preciso garantizar educación primaria, atención primaria de salud, agua limpia y saneamiento a todas las personas, habilitar a la mujer, mejorar el acceso a recursos productivos e incrementar el empleo.

Tercero. Acelerar la productividad agrícola. Esto implica, ante todo, una expansión de la investigación agrícola nacional e internacional concentrada en los países en desarrollo. Como se dijo anteriormente, los países en desarrollo deben aumentar su gasto en investigación agrícola nacional a corto plazo en 1% del valor de la producción agrícola, con una meta del 2% a largo plazo. La investigación agrícola nacional debe ser apoyada por un sistema pujante de investigación agrícola internacional, que emprenda su trabajo con amplios beneficios internacionales. Estos incluyen resultados aplicables fuera de las fronteras. La inversión agrícola internacional es muy insuficiente para propiciar el apoyo que necesitan los países en desarrollo y debe aumentarse si se desea materializar la Visión 2020. Es de suma importancia que la biotecnología molecular moderna, se concentre en los problemas agrícolas de los países en desarrollo, puesto que los instrumentos y técnicas de biología molecular moderna, se crean sobre todo en los países de la OCDE, es preciso forjar nuevas asociaciones entre las instituciones de investigación de los sectores públicos y privados de esos países, los Institutos de Investigación de los países en desarrollo y

los Centros Internacionales de Investigación Agrícola. La investigación del IFPRI muestra que existen vínculos muy estrechos entre el aumento de la productividad agrícola y el crecimiento económico de base amplia en el resto de la economía. La agricultura es un motor de crecimiento en los países de bajos ingresos.

Cuarto. Asegurar la sostenibilidad agrícola y el ordenamiento racional de los recursos naturales. Necesitamos mejorar la asignación y eficiencia del uso del agua, cambiar por completo la situación de empobrecimiento de la tierra, reducir el uso de pesticidas químicos y rehabilitar y proteger la pesca marina. Hay que incrementar las inversiones en las regiones geográficas menos favorecidas, es decir, en regiones con potencial agrícola, patrones irregulares de precipitación pluvial, suelos frágiles y mucha gente pobre. Los pobres de los países en desarrollo residen, en su mayoría, en zonas rurales y casi todos los del sector rural residen en regiones menos favorecidas (Figura 13). Aun así, la mayor parte de la inversión, incluso en investigación agrícola, se concentra todavía en las regiones más favorecidas. Si de verdad nos proponemos alcanzar las metas fijadas en relación con la pobreza y el medio ambiente, es preciso restablecer el equilibrio entre las regiones menos y más favorecidas.



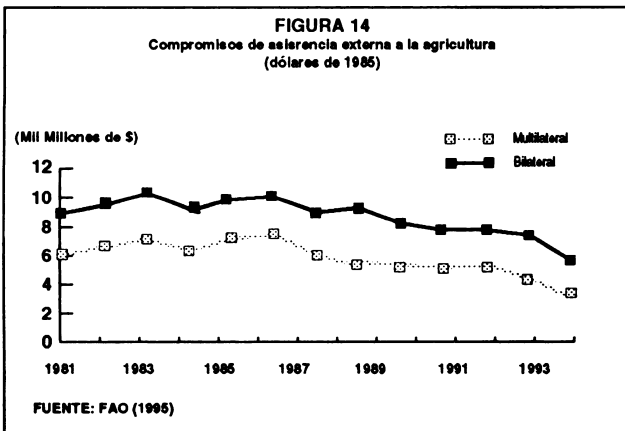
Quinto. Reducir los costos de comercialización de alimentos. El costo de llevar alimentos del productor al consumidor es sumamente alto en los países en desarrollo de bajos ingresos. Necesitamos crear marcas de insumos y productos agrícolas eficientes, efectivos y rentables. Es preciso eliminar progresivamente las empresas estatales ineficientes de

los mercados de insumos y productos agrícolas. Hay que suprimir las políticas e instituciones que favorezcan más a los agentes de mercado que operan en gran escala, con uso intensivo de capital, que los que operan en pequeña escala, con uso intensivo de mano de obra. El sector público debe invertir o facilitar la inversión del sector privado para crear o mantener la infraestructura de mercado. Hay que facilitar el establecimiento de instituciones de ahorro y crédito en pequeña escala.

Sexto. Ampliar y reorientar la asistencia para el desarrollo internacional. Hace muchos años, los países industrializados accedieron a asignar al menos 0,7% del PNB para asistencia externa. Pocos países han cumplido esa meta. Los países de la OCDE, en conjunto, han reducido la asistencia externa en los últimos dos o tres años y en la actualidad el aporte promedio de la OCDE, es alrededor del 0,3% del PNB. Debemos no solo aumentar la asistencia para el desarrollo internacional para llegar a la meta de 0.7%, sino adaptarla a los países en desarrollo de menores ingresos.

Otra tendencia importante que debemos reorientar es el de la asistencia externa a la agricultura (Figura 14). Esta asistencia, tanto bilateral como multilateral, se ha reducido mucho en términos reales en los últimos 10 años. En vista de los estrechos vínculos existentes entre la asistencia externa para el desarrollo agrícola y la creación de mercados de exportación para países donantes, un cambio radical en esa tendencia reducirá en beneficio no solo de los pobres sino también de los donantes.

En conclusión, si la comunidad no se organiza pronto, persistirán el hambre y la malnutrición y las enfermedades resultantes de esos males,



seguirán agotándose los recursos naturales y se generalizarán aún más los conflictos por recursos escasos como el agua. Para la mayor parte de la humanidad, el mundo no será un lugar agradable para vivir. Sin embargo, no tiene porque ser así. Con previsión y decisión, podemos crear un mundo mejor para todos. Tenemos los conocimientos teóricos y prácticos que se requieren y todavía contamos con los recursos necesarios, incluso con los naturales. Obremos ahora mientras aún tenemos posibilidades de elegir.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- AHMED, Raisuddin y NARENDRA Rustagi. 1987. Marketing and price incentives in African and Asian countries: A comparison. En *Agricultural marketing strategy and pricing policy*, de. Dieter Elz. Washington, D.C.: Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento.
- BROW, Lester R., Nicholas LENSSEN y Hal KANE. 1995. *Vital signs 1995*. Washington, D.C.: Worldwatch Institute.
- BUMB, Balu L. y Carlos A. BAANANTE. 1995. The role of fertilizers in food security and the environment: Trends to 2020. Documento de trabajo sobre la visión 2020. en preparación. Washington, D.C. Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias.
- FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación). 1995. Investment in agriculture: Evolution and prospects. WFS96/TECH/3, versión inédita anticipada. Roma.
- GARCIA, Martito, Mnaohar SHARMA, Aimir QURESHI y Lynn BROWN. 1995. Overcoming malnutrition: Is this an ecoroegional dimension? Documento de trabajo sobre la visión 2020, en preparación. Washington, D.C.: Instituto Internacional sobre Políticas Alimentarias.
- IFPRI (Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias). 1995. A 2020 vision for food, agriculture, and the environment: The vision, challenge, and recommended action. Washington D.C.: Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias.
- LEONARD, H.J. 1989. Overview - environment and the poor: Development strategies for a common agenda. En *Environment and the poor: Development strategies for a common agenda*, de. H.J. Leonard y colaboradores, págs. 3-45. New Brunswick y Oxford: Transaction Books.
- ONU (Organización de las Naciones Unidas). 1993. *World population prospects: The 1992 revisions*. Nueva York: Organización de las Naciones Unidas.
- PARDEY, Philip G., Johannes Roseboom y Jock R. Anderson, eds, 1991. *Agricultural research policy: International quantitative perspectives*. Cambridge: Cambridge University Press.
- ROSEGRANT, Mark W., MERCEDITA Agcaoili-Sombilla y Nicostrato D. PEREZ. 1995. Global food projections to 2020: Implications for investment. Documento de trabajo No. 5 de la visión 2020. Washington, D.C.: Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias.
- SCHERR, Sara, LEE Ann Jackson, Bruno BARBIER y Satya YADAV. 1995. *Land degradation in the developing world: Implications for food, ag-*

riculture, and environment to the year 2020. Documento de trabajo de la visión 2020, en preparación. Washington, D.C.: Instituto Internacional de las Investigaciones sobre Políticas Alimentarias.

USDA (Departamento de Agricultura de los Estados Unidos). 1995a. Grain: World markets and trade. Foreign Agricultural Service Circular Series FG 8-95, agosto. Washington, D.C.: Departamento de Agricultura de los Estados Unidos.

USDA (Departamento de Agricultura de los Estados Unidos). 1995b. Comunicación personal de Mary Timorian y Randy Schnapf.

2.1.2 PANORAMA DEL SECTOR AGROPECUARIO (PRODUCCION, POBREZA Y MEDIO AMBIENTE)²¹

Lucio G. Reza²²

A. Algunas referencias macroeconómicas

La participación de la agricultura en la formación del producto bruto, a nivel mundial, se ha reducido en alrededor del 50% en los últimos treinta años y alcanza a un 5% en la actualidad. Este resultado es una ilustración de un hecho familiar: “la pérdida de importancia relativa de la agricultura”, a medida que crece el ingreso. En tanto que en los países más pobres la agricultura aún genera alrededor del 30% del PIB, en los países de mayores ingresos, la contribución de la agricultura es inferior al 3% (Cuadro No.1).

La evolución de la participación de la agricultura en la composición del ingreso en América Latina y el Caribe (ALC) sigue el patrón anotado

Cuadro 1						
Producto Bruto Interno y Participación de la Agricultura						
Según Niveles de Ingreso en 1965, 1988, 1993						
	1965		1988		1993	
	(1)	(2)	(1)	(2)	(1)	(2)
Países de Ingreso						
Bajo	161	44	886	33	990	28
Medio Bajo	119	22	1062	14	1698	12*
Medio Alto	88	18	1139	12	2161	9*
Alto	1392	5	13867	3	18247	2.5*
Participación		10.4		5.9		4.5*
Ponderada de Agr.%						
Fuente: World Bank						
Nota: (1) PBI en miles de millones de US\$ corrientes						
(2) Valor Agregado de la agricultura en %						
* Preliminar						

21. Trabajo preparado para el seminario "Política Agrícola Hacia 2020".

22. IFPRI - Washington, D.C.

anteriormente. Conforme a la importancia relativa de la agricultura en la formación del ingreso, la región se ubicaría entre los países de Ingresos Medio-Alto. En la actualidad representa alrededor del 11% del PIB regional, con un rango que va desde 5% en Venezuela al 16% en América Central y Caribe (Cuadro No.2).

Cuadro 2
América Latina y el Caribe
Valor Agregado por la Agricultura 1965/1993

	1965		1988		1993	
	(1)	(2)	(1)	(2)	(1)	(2)
Países de Ingreso						
México	21.6	14	176.7	9	282.5	10
América Central y Caribe	6.4	22	38.9	16	46.7	16
Mercosur	37.3	18	415.8	10	544.1	11
Países Andinos	19.4	19	101.5	15	138	12
Venezuela	9.8	6	63.8	6	53.4	5
América Latina y Caribe	94.5	16	797.5	10	1064.7	11

Fuente: Worls Bank

Nota: (1) PIB en miles de millones de US\$ corrientes
(2) Participación de la Agricultura en el PIB

Tres países (Brasil, México y Argentina) aportaban el 62% del PIB regional en 1965. La importancia relativa de esas tres economías ha crecido (73% en 1983) y alcanzó a 79% en 1993 (Cuadro No.3).

En términos de producto por habitante la región sufrió un importante retroceso durante la década anterior. En 1990, el producto por habitante, en promedio, era 8% inferior al nivel de 1981. Las caídas más notorias ocurrieron en Perú (29%) y en Argentina (23%). Dos países de la región (Chile y Colombia) crecieron sostenidamente en el mismo período: 12% y 18% respectivamente (Cuadro No.4).

La recuperación de las economías ocurrida entre 1990 y 1995 no alcanzó para llevar los niveles de producto por habitante a los niveles de 1981. Este resultado refleja, esencialmente, la importancia de las caídas de ingreso ocurridas en México y Argentina en 1995 (Cuadro No.5).

La participación de las distintas subregiones en la formación del producto bruto agropecuario de ALC, también muestra cambios significativos en los últimos treinta años: los países del Mercosur y México

Cuadro 3
América Latina y el Caribe
Distribución del Producto Bruto Interno(en porcentaje)

	1965	1988	1991	1993
A. México	23	22	27	26
América Central y Caribe	7	5	4	4
Mercosur	40	52	51	54
Países Andinos	20	13	13	12
Venezuela	10	8	5	4
Total	100	100	100	100
B. Argentina	18	10	11	19
Brasil	21	41	39	34
México	23	22	27	26
Venezuela	10	8	5	4
Total 4 países	72	81	82	83

Fuente: World Bank

Nota: Países Andinos son Colombia, Ecuador, Perú, Chile, Bolivia.

Cuadro 4
América Latina y el Caribe
Indices de Producto por Habitante (1981 = 100)

	1990	1995
A. Toda La Región	92.5	97.2
B. Algunos Ejemplos		
América Latina y el Caribe	96.6	90.5
Argentina	78.9	97.5
Brasil	95.4	100.0
Chile	112.4	145.7
Colombia	117.9	155.6
México	95.7	90.0
OECD	170.0	189.0
Perú	71.1	84.8
Venezuela	80.6	82.6

Fuente: CEPAL

Cuadro 5
América Latina y el Caribe
Evolución del Producto Bruto por Habitante
(Variación acumulada en porcentaje)

	1981/90	1991/95	1992	1993	1994	1995
A. Toda La Región	(7.5)	5.1	0.9	1.1	2.7	(1.1)
B. Algunos Ejemplos						
América Latina y el Caribe	(3.4)	(6.3)	(1.9)	(2.9)	0.4	1.4
Argentina	(21.1)	23.6	7.3	4.8	6.1	(3.6)
Brasil	(4.6)	4.8	(2.6)	2.4	4.0	2.4
Chile	12.4	29.7	8.8	4.2	2.4	6.4
Colombia	17.9	13.2	2.0	3.0	3.9	3.6
México	(4.3)	(5.8)	0.9	(1.2)	1.7	(8.6)
OECO	70.2	11.2	3.2	1.6	2.4	1.9
Perú	(28.9)	19.3	(2.9)	4.0	10.9	5.7
Venezuela	(19.4)	2.5	3.4	(2.4)	(5.1)	(0.1)

Fuente: CEPAL

Cuadro 6
América Latina y el Caribe
Distribución del Valor Agregado por la Agricultura (en porcentaje)

	1965	1988	1991	1993
A. México	20	19	24	24
America Central y Caribe	9	8	6	6
Mercosur	44	50	53	55
Países Andinos	23	18	15	13
Venezuela	4	5	2	2
Total	100	100	100	100
B. Argentina	18	12	10	13
Brasil	20	35	36	40
México	20	19	24	24
Venezuela	4	5	2	2
Total 4 países	62	71	72	79.0

Fuente: World Bank

Nota: Países Andinos son Colombia, Ecuador, Perú, Chile, Bolivia.

aumentaron su participación relativa del 64% al 79%, en tanto que la agricultura de los países de América Central y el Caribe y la de los países andinos perdió importancia relativa. Las tres economías mayores también aumentaron su ponderación en el producto sectorial total, del 58% en 1964 al 77% en 1993. Este cambio es congruente con el mencionado anteriormente. (Cuadro No.6).

El Cuadro No.7 resume, a nivel de toda la región, la situación descrita en los párrafos precedentes. En la década del setenta, el producto total y el producto agropecuario crecieron a tasas sustancialmente mayores que el incremento de la población, permitiendo un mejoramiento sustancial en los niveles de ingreso por habitante, así como en la disponibilidad de

Cuadro 7 América Latina y el Caribe Tasas Anuales de Crecimiento			
	1970-1980	1980-1991	1991-1993
Población	2.5%	2.1%	1.8%
Producto Interno Bruto	5.4%	1.9%	3.3%
Producto Agropecuario	3.6%	2.3%	2.6%

Fuente: World Bank

Cuadro 8 América Latina y el Caribe Producto Deuda Externa y Exportaciones (billones de US\$ corrientes)				
Rubro	Año			
	1965	1986	1990	1993
1. Producto Interno Bruto	761	748	1149	1474
2. Deuda	221	401	441	497
3. Exportaciones				
1. Totales	116	106	171	194
2. Agropecuarias	26	25	29	30
Deuda/PBI	29	54	38	34
Exp. Totales/Deuda	52	26	39	39
Exp. Agrop./Exp. Totales	22	24	17	16

Fuente: CEPAL, World Tables 1995 and FAO

Cuadro 9
Precios de Productos Agropecuarios Exportables

Δ% 1995 Respecto a:

	1980	1985	1990	1995	1980	1990
A. Precios Corrientes						
Azúcar	29	4	13	14	(52)	8
Banana	19	18	29	20	5	(31)
Cacao	118	102	58	65	(45)	13
Café	154	146	89	160	4	79
Algodón	94	62	82	101	7	23
Carne Bovina	126	98	115	86	(32)	(25)
Maíz	210	135	120	141	(33)	17
Trigo	176	223	137	170	(3)	24
Soya	296	138	247	251	(15)	2
B. Precios en US\$ de 1990						
Azúcar	45	5	13	12	(73)	(4)
Banana	30	22	30	18	(40)	(39)
Cacao	187	123	58	58	(70)	-
Café	244	175	89	142	(42)	59
Algodón	149	24	82	90	(36)	9
Carne Bovina	199	117	115	76	(62)	(34)
Maíz	322	162	120	124	(61)	4
Trigo	278	166	137	150	(46)	9
Soya	468	267	247	222	(52)	(10)

Nota: 1) Todos los precios en centavos de dólar/libra excepto maíz, trigo, soya en US\$ TM
 2) Azúcar sin refinar, puerto del Caribe; banana de Ecuador, FOB puerto USA; cacao precios medidos N. York/Londres; café arábigo suave, ex-dock N. York; carne congelada c/hueso FOB-USA; maíz amarillo No.2, CIF Rotterdam; Trigo No. 2 Hard Red Winter FOB, USA; soya a granel amarilla No. 2 CIF Rotterdam; algodón USA "M1-3/32" CIF Europa del Norte.
 Fuente: CEPAL.

alimentos y fibras. En los años ochenta el producto total creció menos que la población (Cuadros No.4 y No.5), en tanto que la expansión del producto agropecuario fue levemente superior al de la población, pero muy inferior al registrado en la década anterior. En el período 1991-93 se repite la situación de los años setenta (el conjunto de la economía creciendo a un ritmo mayor que el sector agropecuario), pero a tasas inferiores a las de entonces.

El endeudamiento externo de la región alcanzó en 1986 el 54% del PIB, un 85% de aumento respecto al nivel de 1980 (Cuadro No.8), para decrecer posteriormente (34% en 1993) como resultado de la recuperación del crecimiento económico de la región.

Las exportaciones totales, expresadas en términos de la deuda, cayeron del 52% en 1986 al 39% en 1993, por la misma razón. Por su parte, la participación de las exportaciones agropecuarias en el total de las exportaciones disminuyó del 22% en 1980 al 16% en 1993. Esta caída resulta de la reducción secular de los precios de los productos agropecuarios de la región (Cuadro No.9) y de la diversificación de las exportaciones.

La evolución del ritmo de endeudamiento de los países de la región muestra considerables disparidades en los últimos cinco años. En las cuatro economías más grandes el crecimiento de la deuda entre 1991 y 1995 fue superior al 30%, en tanto que en Centroamérica, el Caribe y Uruguay, el incremento de la deuda en el mismo período fue inferior al 3%. La deuda por habitante varía considerablemente en los países de la región (entre US\$300 y US\$2500) y es independiente de los niveles de ingreso (Cuadro No.10).

La relación entre el valor total de las exportaciones y de las importaciones agropecuarias de la región ha caído con intensidad a lo largo de las últimas tres décadas, como resultado de los significativos aumentos en las importaciones de cereales. A comienzos de la década del sesenta por cada dólar de importaciones agropecuarias se exportaban US\$3.4, en los últimos años dicha relación ha disminuido un 50% (Cuadro No.11).

B. Cereales, carnes y soya²³

América Latina y el Caribe produjeron en 1990 el 5.8% del total mundial de cereales y consumieron el 6.6%. La diferencia provino de importaciones del resto del mundo que alcanzaron 14 millones de toneladas integradas en partes aproximadamente iguales por trigo, maíz y arroz y los restantes cereales.

Las proyecciones del IFPRI para el año 2020 indican, para ALC, un aumento de producción del 75% del consumo del 66% y las importaciones del 7%. En términos absolutos la producción crecería en 74 millones de

23. Rosegrant, M.W. y col. "Food, Agriculture and the Environment", "Discussion Paper No.5, IFPRI, Washington DC, Octubre 1995.

Cuadro 10
Producto Bruto Interno y endeudamiento
en América Latina y el Caribe
1991-1995

País /Región	Evolución del PBI		% Deuda	Deuda
	Total	Per Capita	Total	Per Capita
	(%aumento)		(%aumento)	US\$
Argentina	31.4	23.6	31.9	2560
Bolivia	19.7	6.1	25.7	606
Brasil	14.1	4.8	36.5	1118
Chile	40.7	29.7	20.8	1560
Colombia	23.0	13.2	33.0	708
Ecuador	18.4	6.0	13.9	1280
Guyana	36.8	30.0	11.1	2500
México	3.2	(5.8)	32.8	1850
Paraguay	15.9	0.9	(19.8)	304
Perú	30.1	19.3	26.5	1207
Uruguay	18.2	14.8	2.7	880
Venezuela	14.8	2.5	35.2	1760
Centro América y el Caribe	3.9	(6.3)	1.4	

Fuente: CEPAL

Cuadro 11
América Latina y el Caribe
Valor del Comercio Agropecuario
(en millones de US\$ corrientes)

Período	Importaciones	Exportaciones	E/I
1961/65	1624	5447	3.4
1976/80	9285	26189	2.8
1986/90	12017	31778	2.6
1991/93	17685	32915	1.8

Fuente: FAO

TM, el consumo en 75 y las importaciones en un millón de TM. Es decir, que la región continuaría siendo deficitaria en cuanto al abastecimiento de cereales se refiere (Cuadro No. 12).

Cuadro 12
Producción Demanda, y Comercio Agropecuario
(en millones de toneladas métricas)

Producto/Variable	1990			2020		
	Prod.	Dem	Bal	Prod.	Dem.	Bal.
Trigo						
Total mundial	531	531	-	841	841	-
Países desarrollados	304	241	63	409	287	122
Países en vía de desarrollo	227	290	(63)	432	554	(122)
Am. Latina y Caribe	22	26	(4)	39	43	(4)
Arroz						
Total Mundial	349	349	-	566	566	-
Países desarrollados	17	17	-	23	20	3
Países en vía de desarrollo	332	331	1	543	546	(3)
Am. Latina y caribe	11	12	(1)	17	21	(4)
Maíz						
Total Mundial	477	477	-	743	743	-
Países desarrollados	277	261	16	372	331	41
Países en vía de desarrollo	200	216	(16)	371	412	(41)
Am. Latina y caribe	52	57	(5)	93	98	(5)
Total Cereales(*)						
Total mundial	1714	1714	-	2679	2679	-
Países desarrollados	848	757	91	1134	946	188
Países en vía de desarrollo	866	957	(91)	1545	1733	(188)
Am. Latina y Caribe	99	113	(14)	173	188	(15)

Fuente: Rosengrant, M., et al., "Global Food Projection to 2020," IFPRI, Discussion Paper # 5, 1995, Tablas 32 y 33.

(*) Total: Incluye trigo, maíz, arroz y otros cereales

La región produce alrededor del 11% del total mundial de carnes y es un exportador neto de carne bovina (1 millón de TM en 1990). Las proyecciones al año 2020 sugieren que la región continuará siendo una exportadora neta de carnes. Aumentarán las exportaciones de carne bovina, pero también aumentarán las importaciones de carne aviar y de cerdo de tal modo que el saldo neto se mantendrá a un nivel similar al actual (Cuadro No.13).

Cuadro 13.
Carnes, Producción, Demanda y Comercio
 (en millones de toneladas métricas)

Producto/Variable	1990			2020		
	Prod.	Dem	Bal	Prod.	Dem.	Bal.
Bovina						
Total mundial	50	50	-	76	76	-
Países desarrollados	33	32	1	42	36	6
Países en vía de desarrollo	17	18	(1)	34	40	(6)
Am. Latina y Caribe	10	9	1	18	16	2
Cerdo						
Total Mundial	67	67	-	123	123	-
Países desarrollados	33	34	(1)	45	43	2
Países en vía de desarrollo	34	33	1	78	80	(2)
Am. Latina y caribe	3	3	-	6	6	-
Aviar						
Total Mundial	37	37	-	67	67	-
Países desarrollados	24	23	1	34	31	3
Países en vía de desarrollo	13	14	(1)	33	36	(3)
Am. Latina y caribe	5	5	-	9	9	-
Total Carnes(*)						
Total mundial	163	163	-	284	284	-
Países desarrollados	97	97	-	127	114	13
Países en vía de desarrollo	65	66	(1)	156	169	(13)
Am. Latina y Caribe	18	17	1	34	33	1

Fuente: Rosengrant, M., et al., "Global Food Projection to 2020," IFPRI, Discussion Paper # 5, 1995, Tablas 32 y 33.

Pese a que los países en vía de desarrollo aumentarían levemente su participación en la producción mundial de soya, se estima que hacia el año 2020 se habrán transformado de netos exportadores de soya (2 m. de TM) en netos importadores (15 m. de TM). ALC, por su parte, expandiría

su producción en 82% y sus exportaciones en 28% (de 7 m. de TM a 9 m. de TM). En este marco, los PVD con exclusión de ALC estarían demandando 24 m. de TM importaciones de soya en lugar de los 5 m. de TM actuales (Cuadro No.14).

Cuadro 14						
Soya: Producción, Demanda y Comercio						
	1990			2020		
	Prod.	Dem	Bal	Prod.	Dem.	Bal.
Soya						
Total Mundial	106	106	-	189	189	-
Países Desarrollados	58	60	(2)	99	84	15
Países en vías de desarrollo	48	46	2	90	105	(15)
Am. Latina y Caribe	33	26	7	60	51	9

Fuente: Rosengrant, M., et al., "Global Food Projection to 2020," IFPRI, Discussion Paper # 5, 1995, Tablas 32 y 33.

En los tres párrafos precedentes se ha comparado la situación actual de producción, comercio y consumo de alimentos de los PD, los PVD y ALC con la que existiría en el año 2020, considerando que la población mundial crecería al 1.4% y que la inversión pública se mantendría a los niveles (bajos) de la década de los ochenta. Este escenario (alternativa base AB) también incluye cambios de política para algunos países y productos cuya magnitud y dirección de impacto resultaban claros al tiempo de estimar el modelo, por ejemplo, los efectos de la apertura parcial del mercado japonés y la eliminación de los subsidios a la agricultura en Europa Oriental.

En el Cuadro No.15 se extiende la comparación de la situación alimentaria global de ALC, al año 2020 a otros tres posibles escenarios:

1. En el de Baja Inversión (BI) (y consecuentemente de bajo crecimiento) se elimina la cooperación internacional en financiamiento de la investigación agropecuaria (US\$1.5 billones por año), el crecimiento de los rendimientos de los cereales sería 20% menor que el escenario base, el ingreso no agropecuario caería en 25% y las inversiones en salud, educación y agua potable disminuirían 20%, también con relación al escenario base. El crecimiento de la población

Cuadro 15.
América Latina y el Caribe
Producción y Comercio Agropecuarios en Escenarios Alternativos
(en millones de toneladas métricas)

Producto	1990		Básico		Baja Inversión		Libre Comercio		Alta Inversión	
	Prod.	Bal.	Prod.	Bal.	Prod.	Bal.	Prod.	Bal.	Prod.	Bal.
Cereales										
Trigo	22	(3.6)	39.2	(3.6)	35.2	(4.2)	37.5	(5.6)	41	(3.9)
Maíz	52	(5.1)	93.2	(4.8)	86.0	(6.0)	83	(16)	99	(3.8)
Todos	99	(13.3)	173.0	(15)	158	(14.3)	162	(25.0)	182	(17.3)
Soya	33	6.6	60	8.5	51	6.8	57	11	65	7.5
Carnes										
Bovina	10	1.0	18	1.9	16	1.0	20	5.6	19.4	2.7
Porcina	3	-	5.9	(1.4)	5	(0.6)	5.8	(1.2)	6.5	(0.4)
Aviar	408	-	9.7	(0.1)	8.2	(0.5)	9.9	(0.4)	10.4	(0.4)

Fuente: Rosengrant, M., et al., "Global Food Projection to 2020," IFPRI, Discussion Paper # 5, 1995.

se postula, como consecuencia del anterior, en 1% anual, en cuyo caso la población del mundo en el 2020 sería de 7 billones en lugar de los 8 billones que alcanzaría en el escenario base;

2. En la opción Libre Comercio (LC) se postula un escenario con eliminación total en subsidios, protecciones y trabas al comercio internacional; y
3. Finalmente el escenario de Alta Inversión (AI) y rápido crecimiento postula el mismo crecimiento poblacional que el escenario AB, un aumento de la inversión en investigación agropecuaria internacional del 50%, rendimientos en cereales creciendo un 6% más que AB, ingresos no agropecuarios 25% más altos que en 1990 e inversión en infraestructura social 20% mayor que en AB.

En la alternativa BI, los niveles de producción y consumo de cereales son inferiores a los de AB. También los saldos exportables de carne bovina y de soya son 47% y 20% inferiores respectivamente a los valores de AB.

En la alternativa LC, el consumo de cereales es similar al de AB. Sin embargo, las exportaciones de granos son en este caso mucho mayores y

la producción consecuentemente menor. Las exportaciones de soya alcanzan un nivel récord, así como la producción y exportación de carne bovina. Es decir, bajo condiciones de LC la ventaja comparativa y la región se manifestaría a través de una intensa especialización de la producción de soya y de ganado bovino. Finalmente, en la alternativa AI los niveles de producción y consumo son los más altos de las cuatro situaciones consideradas, con importantes saldos exportables de soya y de carne bovina.

Los diferentes escenarios coinciden en visualizar una región, donde la producción y el consumo de granos oleaginosos y carnes es sensible a las condiciones económicas y tecnológicas. Todas las alternativas proyectan importaciones de cereales que oscilan entre el 8% y el 13% del consumo. Las exportaciones de soya alcanzarían del 11% al 19% de la producción, en tanto que el rango de variación de las exportaciones de carne bovina sería mucho más amplio; entre el 6% y el 28% de la producción.

C. Niveles de pobreza y nutrición²⁴

Entre 1970 y 1990 la población total de ALC creció 60%, a una tasa anual del 2.4% y el porcentaje de pobres creció 62%. El mayor aumento en el número de los pobres ocurrió en las áreas urbanas (164%), donde la población aumentó el 95%, en tanto que en las áreas rurales donde la población creció 12%, en razón de la emigración hacia los centros urbanos, la población bajó el nivel de pobreza y creció 3% (Cuadro No.16).

En cada una de las dos décadas analizadas, el aumento de la población total en la región fue muy parecido (25% y 28% respectivamente). La población urbana creció ligeramente más en la segunda década que en la primera (el 41% y 37%); lo opuesto ocurrió en la población rural (5% y 7%). El porcentaje de pobres urbanos aumentó 43% en la primera y 84% en la segunda. En el ámbito rural hubo una caída del 4% en la primera década y un aumento del 7% en la segunda. En el total de la población el porcentaje de pobres creció 13% en los años setenta y 42% en la década de los ochenta.

Lo ocurrido en términos de pobreza en ALC, contrasta con los cambios que han tenido lugar en otras grandes economías del mundo en

24. Pobreza definida de acuerdo con CEPAL como una situación donde el ingreso es insuficiente para satisfacer mínimos requerimientos diarios nutricionales, así como otras necesidades básicas (higiene, vestimenta, educación y transporte).

Cuadro 16
América Latina y el Caribe
Población y pobreza

A. Cantidades (millones)						
Año	Población			Bajo línea de pobreza		
	Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural
1970	266	153	114	120	44	76
1980	332	210	122	136	63	73
1990	426	298	128	194	116	78

B. Distribución porcentual (%)						
Año	Población			Bajo línea de pobreza		
	Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural
1970	100	57	43	45	29	67
1980	100	63	37	41	30	60
1990	100	70	30	45	39	61

Fuente: CEPAL

el mismo período. En China, donde el 82% de población era rural en 1970, la pobreza rural decreció del 39% a 11% entre 1970 y 1990. En el mismo período, los pobres rurales en India disminuyeron del 45% a 39%. Cabe destacar que en ambos países la pobreza urbana también se redujo a lo largo de las dos décadas comentadas.

El Cuadro No.17 categoriza a los países según el consumo diario de calorías y la importancia relativa de la población rural. Se ha incluido en la mayoría de los países de ALC y una muestra importante de los PVD. Nueve países de ALC se agrupan en el cuadrante inferior derecho (dietas de más de 2500 cal/día) y población rural inferior a 44% del total. Perú, Bolivia, Haití, Panamá, Nicaragua y República Dominicana se ubican en el cuadrante inferior izquierdo, con ingestas inferiores a 2130 cal/día. India, Indonesia y China (40% de la población mundial) con más de 60% de población rural tienen dietas entre 2300 y 3000 cal/día.

En 1990, la ingesta calórica media diaria en ALC era de 2700 cal, similar al total mundial y 8% superior al promedio de los PVD. Las perspectivas para el año 2020 en cualquiera de las tres alternativas consideradas en este caso (AB, BI y LC) superan claramente el requerimiento nutricional mínimo de 2000 a 2200 calorías por día. En consecuencia la distribución de la oferta calórica en la población adquiere carácter prioritario (Cuadro No.18).

Cuadro 17
Población rural, ingesta calórica e importación de cereales

Población Rural Como % del total en 1990	Calorías/PC/día - 1990-1992					
	Menos de 2150	2100 2300	2300 2500	2500 2700	2700 3000	Más de 3000
más de 75%	Bangladesh (17) Etiopía (16)	Vietnam (-14)	Tailandia -(104)			
60-74%	Zaire (10)	Guatemala (33)	India (1)	Indonesia (12)	China (6)	Egipto (150)
45-59%	Haití (45)	Panamá (67)	Honduras (34)	Jamaica (162) El Salvador (42) Paraguay (-27) Surinam (-30)	Costa Rica (116)	
25-44%	Bolivia (34) Iraq (167)	Nicaragua (45) Rep. Domin. (103)		Colombia (31) T.Tobago (201) Ecuador (43)	Brasil (29)	Cuba (204) México (80) Turquía (-21)
0-24%	Perú (74)			Chile (30) Venezuela (117) Uruguay (-138)	Argentina (-330)	

Nota: El número entre paréntesis significa importación neta de cereales 1988/1992 Kgs. per cápita.
Fuente: FAO

En términos de nutrición infantil, los índices de ALC se comparan favorablemente con los existente en otros PVD (Cuadro No.19). En términos absolutos, sin embargo, son altos con los consecuentes daños morales y económicos ocasionados por su presencia. Las alternativas AB y LC ofrecen oportunidades para concretar importantes reducciones del porcentaje de niños desnutridos en la región. En cambio, en el escenario

Cuadro 18
Disponibilidad de Alimentos Bajo Diversos Supuestos
Per cápita (Kilo Calorías/dfa)

Región	1990	2020		
		(a)	(b)	(c)
Total Mundial	2773	2895	2758	2897
Países Desarrollados	3353	3532	3492	3512
Países en vía de Desarrollo	2500	2821	2662	2836
Am. Latina y Caribe	2722	3026	2878	2963

Fuente: Rosegrant, M., al., "Global Food Projections to 2020," IFPRI, Discussion Paper #5, 1995.

Notas: (a) proyección en general según condiciones imperantes en 1990.

(b) proyección considerando baja inversión y crecimiento reducido

(c) proyección suponiendo liberalización comercial, i.e., eliminación total de políticas proteccionistas, subsidios y tarifas

Cuadro 19
Porcentaje de Desnutrición Infantil
Bajo Diversos Supuestos

Región	1990	2020		
		(a)	(b)	(c)
Países en vía de desarrollo	34	25	33	25
China	22	14	20	14
India	63	45	56	44
Africa Sub-Sahariana	28	25	31	26
América Latina y el Caribe	20	14	23	15

Fuente: Rosegrant, M., op. cit.

Notas: (a) Escenario básico.

(b) Escenario de baja inversión y crecimiento.

(c) Escenario de plena liberalización comercial.

BI con menguado nivel de actividad económica y déficits en inversiones en infraestructura social, entre otros, el porcentaje de desnutridos crecería al 23% de la población infantil.

D. Recursos naturales y medio ambiente

El Banco Mundial ha estimado una distribución del stock de recursos a nivel mundial y por regiones. A nivel mundial alrededor de dos tercios del total corresponden a recursos humanos, un sexto a infraestructura física y el quinto restante a recursos naturales. Los países de altos riesgos que cuenta con el 80% del stock mundial de los recursos tienen, naturalmente, una distribución muy similar a la mundial (Cuadro No.20). En el resto de las regiones que corresponde a los PVD las distribuciones son muy variadas. En ALC la mitad del stock de capital corresponde a los recursos humanos, algo más de un tercio a los recursos naturales resulta esencial para asegurar el crecimiento económico y una condición necesaria para aumentar el bienestar de la población.

Cuadro 20 Distribución del Stock de Capital por Regiones (en Porcentaje)			
Región	Recursos Humanos	Infraestructura Física	Recursos Naturales
Total Mundial	64	16	20
Países de altos ingresos	67	16	17
Países en desarrollo:			
Africa Subsahara	31	17	52
Medio Oriente y N. de Africa	39	29	32
India y China	73	18	9
Resto de Asia	75	13	12
Europa Oriental	41	16	43
América Latina y el Caribe	50	15	35
Fuente: World Bank, 1994.			
Nota: Países de altos ingresos cuentan con el 80% del stock total.			

Las emisiones de anhídrido carbónico son una medida standard de la contaminación atmosférica, y una de las más graves causas del deterioro ambiental a nivel mundial. El Cuadro No. 21 muestra que los EEUU, la ex-Unión Soviética y China son los tres países con mayores emisiones de CO₂. Si dichas emisiones se expresan por habitante, la importancia de China como fuente de contaminación se diluye y la de Ex-URSS también, pero en menor medida. Los EEUU, en cambio, mantienen su primacía. Los países de ALC registran coeficientes de emisión de CO₂/hab/año claramente ubicados en el grupo de los menores contaminantes.

Cuadro 21
Niveles de Ingreso y Contaminación
en Algunos Países

País	Ingreso por Habitante (US\$ 1990)	Emisiones (CO ₂ /hab.) (TM de CO ₂)*	Población (Millones)	Emisiones Totales (mil. TM de CO ₂)
Australia	17,000	4.2	17	71
Canadá	20,470	4.7	27	127
EEUU	21,790	5.4	250	1,350
Reino Unido	16,100	2.7	57	154
Ex URSS	n.d.	3.6	289	1,040
Ex Checoslovaquia	3,140	3.9	16	62
Japón	25,400	2.3	124	285
China	370	0.6	1,134	680
India	350	0.2	850	170
Argentina	2,370	1.0	32	32
Brasil	2,680	0.4	150	60
Colombia	1,260	0.5	32	16
México	2,490	1.0	86	86
Perú	1,160	0.3	22	7
Venezuela	2,560	1.4	20	28

Fuente: "The Enviromental Data Book," World Bank, 1993.

* en 1989.

Si la contaminación se mide, en cambio, por unidad de producto, los resultados son muy distintos (Cuadro 22). China y la Ex-URSS resultan ser los mayores contaminantes (1.6 y 1.2 kgs. de CO₂ por dólar de producto), en tanto que los países de mayores ingresos aparecen con coeficientes del orden de 0.25 kgs. de CO₂ por dólar al año. Los coeficientes de contaminación de una muestra importante de países de ALC, están claramente ubicados al pie de la distribución.

En resumen, sea que se utilice el criterio de emisiones por unidad de producto o emisiones por habitante, la contaminación ambiental atribuible a la región es baja.

Cuadro 22
Emisiones de Contaminantes y Niveles de Ingreso

País	Ingreso Nacional (Bill. US\$)	Emisiones Totales (mill. TM de CO ₂)	Emisiones por Unid. de prod. (Kg. CO ₂ /US\$)
Australia	289	71	0.25
Canadá	553	127	0.23
EEUU	5,450	1,350	0.25
Reino Unido	918	154	0.17
Ex URSS	867*	1,040	1.20
Ex Checoslovaquia	50	62	1.24
Japón	3,150	285	0.09
China	420	680	1.60
India	297	170	0.57
Argentina	76	32	0.42
Brasil	405	60	0.15
Colombia	56	16	0.29
México	214	86	0.40
Perú	25	7	0.28
Venezuela	51	28	0.55

Fuente: "The Enviromental Data Book" y "World Economic Report," World Bank, 1993

* a US\$ 300/ habitante.

La utilización de fertilizantes químicos por hectárea cultivada en el mundo aumentó 67% entre 1970-71 y 1987-88 y 5% en los cinco años siguientes. La totalidad del aumento en el empleo de fertilizantes en el último periodo es atribuible al incremento en su empleo en China (27%) y en India (39%). La utilización de fertilizantes por hectárea cultivada, en ALC creció a una tasa anual de alrededor del 7% entre 1970-71 y 1987-88 y se estancó en los años siguientes. El empleo de fertilizantes en la región, actualmente es de 57 Kg/ha cultivable, muy próximo al promedio de los países de medianos ingresos. Hace 25 años la cifra correspondiente era de unos 18Kg/ha, ubicando a la región en la categoría de los países de bajos ingresos.

E. Comentarios finales

La actividad agropecuaria representa alrededor del 10% del PIB regional. Esta participación se ha mantenido con pocas variaciones en los últimos 15 años. El impacto de la crisis de la década del ochenta sobre el sector agropecuario fue menor que sobre el resto de la economía. Durante la recuperación del crecimiento que ocurre en la región entre 1990 y 1994 la agricultura creció por debajo del resto de la economía, pero a una tasa mayor que en la década precedente.

Las grandes economías de la región, en promedio, han crecido a tasas superiores a la de los restantes países. En consecuencia, ellas han aumentado, sensiblemente, su participación en el producto bruto (total y agropecuario) de ALC en la últimas tres décadas.

En la región han habido importantes iniciativas exitosas en el campo agropecuario. La floricultura en Colombia, la exportación de frutas frescas en Chile y la expansión de soya y la de la producción avícola en Brasil y Argentina ilustran el punto. Simultáneamente existe un convencimiento generalizado en el sentido de que la región no está utilizando su capacidad potencial de producción agropecuaria, en consonancia con las posibilidades que le brinda su dotación de recursos naturales y humanos, su integración a los mercados y la tecnología disponible.

El balance comercial agropecuario de la ALC (valor de exportaciones agropecuarias dividido por el valor de las importaciones) hasta 1993 continuaba siendo mayor a la unidad, pero con tendencia declinante debido al estancamiento del valor de las exportaciones agropecuarias de América Central y México.

Los distintos escenarios comentados en la sección B sugieren - *inter alia* - que, al nivel de agregación de los modelos utilizados, ALC mantendría, hacia el año 2020 una sólida ventaja comparativa en la producción de carne bovina y soya, que se traduciría en importantes niveles de exportación. A la vez la región continuaría siendo un importador relativamente importante de cereales. Es decir, que no habrían cambios cualitativos con respecto a la situación actual. Sería oportuno profundizar el análisis prospectivo de la economía del cereal de la región, a fin de confirmar o rectificar las proyecciones comentadas. Como se ha señalado anteriormente, hay razones para pensar que el nivel de autoabastecimiento de granos de la región podría aumentar simultáneamente con altas producciones de carnes y oleaginosas.

El porcentaje de población en situación de pobreza en ALC, en la actualidad (45%), es similar al existente en 1970. El número de pobres ha aumentado en 75 millones entre 1970 y 1990. La cantidad de pobres rurales virtualmente no ha variado en las últimas dos décadas por la emigración a las ciudades, donde se ha concentrado el problema de la pobreza. En la medida que la sociedad no tome una actitud más productiva para modificar esta situación, éticamente inaceptable, la postergación de un importante segmento de la población latinoamericana, en particular urbana, puede tornarse en un importante factor de desestabilización política. La ejecución de programas de empleo y provisión de educación, salud y vivienda y servicios sanitarios elementales, así como la creación de redes de seguridad, adquiere entonces, una enorme prioridad.

La región ha incorporado firmemente la variable ambiental al terreno de la discusión pública. En el campo legislativo se han registrado importantes progresos en la última década. Sin embargo, es mucho lo que queda por hacer en términos de efectivizar el cumplimiento de las normas de protección ambiental y de los recursos naturales consagradas por las legislaciones. En otras palabras, la institucionalidad de la política ambiental, tanto urbana como rural, es el cuello de botella más serio que enfrenta la región. Cada país, de acuerdo a su forma de gobierno, modalidades culturales y tradición histórica deberá esforzarse para encontrar los "*modus operandi*" que le permitan articular mecanismos de acción ágiles, efectivos y con un grado suficiente de consenso para aplicar, en forma efectiva, los postulados ambientales.

LISTA DE CUADROS

1. Producto Bruto Interno y participación de la Agricultura Según Niveles de Ingreso en 1965, 1988, 1993.
2. América Latina y el Caribe. Valor agregado por la Agricultura. 1965-1993.
3. América Latina y el Caribe. Distribución del Producto Bruto Interno (en porcentaje).
4. América Latina y el Caribe. Índices de Producto Bruto por Habitante (1981=100).
5. América Latina y el Caribe. Evolución del Producto Bruto por Habitante (variación acumulada en porcentaje).
6. América Latina y el Caribe. Distribución del Valor Agregado por la Agricultura (en porcentaje).
7. América Latina y el Caribe: Tasas Anuales de Crecimiento.
8. América Latina y el Caribe. Producto, Deuda Externa y Exportaciones (billones de U\$S corrientes).
9. Precios de Productos Agropecuarios Exportables.
10. Producto Bruto Interno y Endeudamiento en América Latina y el Caribe. 1991 - 1995.
11. América Latina y el Caribe. Valor del Comercio Agropecuario (en millones de US\$ corrientes).
12. Producción, Demanda y Comercio Agropecuario (en millones de toneladas métricas).
13. Carnes: Producción, Demanda y Comercio (en millones de toneladas métricas).
14. Soya: Producción, Demanda y Comercio.
15. América Latina y el Caribe: Producción y Comercio Agropecuario en Escenarios alternativos (en millones de toneladas métricas).
16. América Latina y el Caribe: Población y Pobreza.
17. Población Rural, Ingesta Calórica e Importación de Cereales.
18. Disponibilidad de Alimentos Bajo Diversos Supuestos. Per Capita (kilo calorías/día).
19. Porcentaje de Desnutrición Infantil Bajo Diversos Supuestos.
20. Distribución del Stock de Capital por Regiones (en porcentaje).
21. Niveles de Ingreso y Contaminación en Algunos Países.
22. Emisiones de Contaminantes y Niveles de Ingreso.

2.1.3 COMENTARIOS Y DISCUSIONES

Comentario. *Hay una oportunidad para evitar que los problemas de pobreza en el campo, ocasionen problemas a nivel urbano en los países en desarrollo, de todo el mundo. Según las proyecciones del IFPRI, hasta el año 2015 a nivel mundial, en estos países se igualaría la población urbana y rural. No se tiene la oportunidad de evitar que los problemas de pobreza en el campo se transmitan a las ciudades, se necesita una estrategia diferente a la de países en desarrollo, que están en una situación poblacional todavía inversa, quizás una estrategia que mire más integralmente los problemas urbanos y rurales.*

Comentario. *Las estrategias que sugiere el IFPRI hacia el futuro, cual es el señalamiento del esfuerzo que es necesario hacer en nuestros países para buscar nuevas alternativas productivas diferentes a las tradicionales. En todas las proyecciones se habla de tres grupos de productos, cereales, carnes y raíces; es una opción bien interesante, utilizando la biotecnología y aprovechando nuestra biodiversidad, para hacer más énfasis en ese cambio hacia actividades o funciones productivas que de pronto se pueda hacer mejor.*

Comentario. *Una observación puntual, sobre las tendencias de la carne, se caracteriza por un aumento de demanda a nivel mundial, es el sector que tiene un mayor dinamismo y sus inventarios mundiales han bajado sustancialmente. Los problemas sanitarios de Europa van a hacer más crítica esta situación de bajos niveles de inventarios, esto es un resultado de la aplicación de la nueva política de la PAC, por cuanto se han disminuido las compras de intervención en carne. Es sorprendente que las tendencias del IFPRI muestren también una tendencia a la baja de los precios de la carne. Qué otros factores se han tenido en cuenta para hacer las proyecciones de precios, ya que se ve una reducción de las existencias que posiblemente se mantendrán, y hay una tendencia importante en el aumento de la demanda, principalmente en el Asia?*

Per Pinstруп Andersen. Hay dos documentos que presentan las estrategias sugeridas para dar solución a sus inquietudes.

En cuanto a la Pobreza Rural y las posibilidades de evitar que eso va a pasar a ser pobreza urbana, en muchos países latinoamericanos se encuentra la falta de la acción necesaria en el área rural en años pasados. Los países tienen que resolver los problemas de pobreza en las zonas urbanas, porque no se resolvieron cuando eran problemas rurales.

Es cierto que lo que estamos recomendando, se refiere más que todo a países en desarrollo y de bajo ingresos. Casi todos los países en África y al Sur del Sahara, donde todavía la mayoría de los pobres, se encuentran en zonas rurales, porque el promedio para la región, muestra pobreza en la zona urbana. La población rural, en promedio para esa región, es más pobre en la zona rural que en la zona urbana, aproximadamente un 60% en la población rural, contra el 40% en la zona urbana. Aun hay países en donde la mayoría de los pobres se encuentran en las zonas rurales. Ya es un poco tarde resolver el problema de la pobreza en las zonas rurales, porque hay gran número de pobres que se encuentran en la zona urbana.

En cuanto a otros cultivos, la diversificación en el campo agropecuario, hay que buscar la competitividad en el sector agropecuario. Se desconoce si pueda hacerse con los cultivos tradicionales o si hay que buscar nuevos cultivos para importación. Este es uno de los campos, donde hay que hacer más investigación. Los gobiernos deberán decidir sobre que cultivar, pero esto no funciona bien por que los agricultores saben, lo que hay que cultivar, dadas las condiciones de política económica. El sector público debe buscar la forma para aumentar la competitividad del sector agropecuario.

En cuanto a carne. Los mercados nuevos no son ni Europa ni América del Norte. Estos se encuentran en Asia, China y en otros países. Por qué se cree que los precios van a continuar con tendencia de baja?. Eso tiene que ver con la baja en los precios de los cereales y con el cambio en la tecnología de la producción de animales, en la eficiencia del uso en alimentos para animales, durante los últimos 20 años o sea que, hay unos cambios tecnológicos que permiten tener unos costos unitarios menores.

Comentario. *Privilegiar o aumentar la investigación, en zonas donde están asentadas las poblaciones pobres, evidentemente éstas han sido desplazadas de las zonas tradicionales aptas para la producción, hacia zonas de ecosistemas frágiles o zonas marginales, en las cuales los aumentos de producción y productividad están relacionados con el aumento de la frontera agrícola. Por otro lado, hay relaciones elevadas en insumos externos, relacionadas con la degradación y la contaminación. Cómo se justifica esta posición que parece encontrada con las recomendaciones de sostenibilidad?.*

Per Pinstrup Andersen. Éste ha sido un punto de mucho debate en todo el mundo. Se ha invertido bastante en las áreas de alto potencial agropecuario, y mucha población se encuentra en esas zonas y tratan de sobrevivir por medio del uso de la tierra no sostenible de esas regiones.

De manera que hay muchas razones, algunas económicas, sociales y otras de puro corazón, que deben incluir más inversión en estas zonas.

Comentario. *Algunas afirmaciones por parte de los ponentes:*

1. *Tendencia a la baja de los precios reales de los alimentos.*
2. *Agotamiento de los nutrientes del suelo.*
3. *Disponibilidad limitada de agua.*
4. *Problema del exceso de alimentos que lleva a la pobreza.*

Se planteó una salida, por medio de la cual, la comunidad debe organizarse, para evitar el hambre y el deterioro de los recursos naturales. Además existen los conocimientos y las técnicas prácticas, para evitar caer en el abismo en una visión del 2020. El problema es, cómo organizar la comunidad en un concepto amplio, como comunidad de productores que producen un bien específico; especialmente, las agremiaciones?

El problema es, cómo reorganizar las comunidades de productores con una visión de futuro en un mundo globalizado interdependiente y complejo, en donde el elemento "información" es estratégico para el funcionamiento de los eslabones de la cadena. Una visión de futuro, de los recursos genéticos son estratégicos para integrar la competitividad.

El recurso genético es estratégico en una visión de futuro para integrar la competitividad, rentabilidad y sostenibilidad. La rentabilidad es muy importante para los empresarios y los pequeños productores. Deben manejarse los recursos genéticos, las bacterias y los microorganismos para valorizar el capital en el proceso de producción. Esto es estratégico para la rentabilidad y la sostenibilidad en el negocio del largo plazo, no basado tanto en los recursos naturales, sino en los conocimientos y prácticas de las nuevas tecnologías.

En la economía globalizada hay que competir, y uno de estos elementos, además de la calidad, es reducir costos en toda la cadena. Se necesitan semillas que satisfagan a los consumidores, con las nuevas exigencias ambientales y los nuevos requerimientos de salud, que son preocupación hoy, no solo en el mundo desarrollado, sino también en el subdesarrollado.

El contexto de hoy es diferente paradójicamente, la agricultura empresarial como la economía campesina exigen materiales rústicos. Estos materiales son eficientes en el uso de las aguas y en el uso de los escasos nutrientes y no se requiere casi de insecticidas. En el trópico, para el caso de la fitopatología hay un elemento nuevo y se tienen dinámicas poblacionales logarítmicas exponenciales y los recursos genéticos tienen estrategias fundamentales, donde algunas comunidades están invirtiendo

exitosamente. Se está incrementando el proceso tecnológico como un instrumento para capturar mercados y generar excedentes, volviéndose el negocio rentable, promoviendo el empleo y contrarrestando la pobreza.

Otro problema, si no hay visión al futuro, y no se tienen las generaciones de relevo entonces no se que va a pasar.

El problema de las aguas, no es solo de la limitación de la disponibilidad, si no de la administración de las mismas. De acuerdo con la disponibilidad, hay que mirar las cuencas y la calidad para competir en los mercados internacionales.

Lucio Reza. El tema de los recursos genéticos, está muy alto en la agenda, no nos hemos detenido en ello, porque dentro del Sistema del Grupo de Investigación Agrícola Internacional (CGIAR), organismo dedicado a la preservación de los recursos genéticos, creado recientemente como grupo consultivo y que poco a poco se está abriendo espacio, está tratando de tener un impacto positivo en lo que es la conservación del capital genético del mundo.

Para el caso de las aguas, hay indicaciones optimistas que hacen pensar que la región ha tomado conciencia, no solamente se trata de construir más represas, sino de administrar mejor los recursos hídricos. En América Latina, hay conciencia de que los Distritos de Riego no han sido utilizados con eficiencia.

Lo anterior, sin ser enmarcada en una realidad, se nota que es un marco mucho más amplio. El cambio del paradigma económico es lo que nos tiene que preocupar. En este cambio, la Sociedad y el Estado tienen que ver cómo se insertan estas nuevas ideas, cuyo objetivo es tomar las medidas políticas que permitan a la población tener un acceso a los alimentos, que se conserven los recursos naturales y que se viva en un mundo más vivible en las próximas décadas.

2.2 UN MARCO INSTITUCIONAL PARA LA GESTION DEL MEDIO AMBIENTE Y PARA LA SOSTENIBILIDAD AGRICOLA²⁵

Jesús Antonio Bejarano Avila²⁶

INTRODUCCION

La sostenibilidad de la agricultura ha ganado considerable espacio en la agenda del desarrollo. Sin embargo, subsisten aún amplias discrepancias tanto sobre las definiciones más apropiadas para caracterizarla, como sobre las prioridades y los énfasis que debe darse a cada una de las políticas para alcanzar la sostenibilidad. En el ámbito institucional, por otra parte, es notable el retraso respecto del perfil y diseño de las instituciones, lo que, por supuesto, resulta de la segmentación del tema en varias áreas del conocimiento técnico, de la inconsistencia de las orientaciones generales de política, de la dispersión de los objetivos, y en los pocos casos en los que existe implementación de políticas, es visible la falta de concordancia entre los niveles globales y sectoriales, la disgregación de los centros de decisión y la dispersión de los mecanismos de control.

En tales circunstancias, apenas sería necesario señalar que la identificación de problemas y áreas de política, señaladas profusamente por investigadores, académicos y organismos internacionales (véase Apéndice I), no ha tenido al parecer mayor correspondencia con las implicaciones prácticas. Pudiera afirmarse, sin riesgo de exagerar, que se está apenas en una fase preliminar de articulación de la sostenibilidad con las políticas de fomento a la agricultura, y de admisión de las dimensiones ambientales en las políticas agrícolas. No es menos obvia la urgencia de una gestión institucional que tenga como referencia el conjunto y donde pueda afinarse la interdependencia de las políticas -por cierto predominan las políticas independientes- y la integración de las decisiones, así como

25. Conferencia presentada en el Seminario Internacional "Política Agrícola hacia el 2020"

26. Economista. Consultor del IICA.

la necesidad de una ampliación del ámbito institucional ambiental para abarcar a los distintos sectores y subsistemas que concurren al desarrollo sostenible de la agricultura.

Tanto las dificultades para precisar orientaciones programáticas, como las limitaciones para la implementación de políticas de sustentabilidad en la agricultura, parecieran surgir, más que de las dificultades conceptuales (que no son en todo caso menores), de la carencia de un *concepto operacional* de agricultura sustentable que de una parte identifique de manera precisa, los objetivos de la sustentabilidad- los que como se verá, se refieren a veces a la agricultura limpia, a veces a la preservación de los recursos y a veces a tecnologías orgánicas y de bajo costo- y que delimite por tanto las áreas de política en las que debe concentrarse el esfuerzo de sustentabilidad y que conduzca finalmente a la elaboración de instrumentos de política compatibles con los incentivos para promover el crecimiento agrícola y la superación de la pobreza en las áreas rurales.

De hecho, una larga lista de objetivos, programas y políticas suelen estar presentes, en mayor o menor grado, en la mayoría de propuestas sobre la sustentabilidad agrícola. El problema, sin embargo, está en *la necesidad de acotar y delimitar el concepto*, de modo que la búsqueda de opciones no se vuelva un interminable procedimiento aditivo (del tipo “esto pero también lo otro”), caracterizado por visiones amplias, comprensivas, políticamente atractivas pero inevitablemente retóricas por las dificultades de implementación.²⁷

27. La noción de sustentabilidad, por cierto, ha emergido como una sombrilla bajo la cual se abriga el más amplio número de movimientos, con las más disparatadas agendas, mientras se elude la confrontación sobre las inconsistencias mutuas de dichas agendas. Las incompatibilidades por otra parte, se tratan mediante el procedimiento aditivo que señalamos atrás. Ese procedimiento aditivo es francamente irresponsable. La declaración de Den Bosch de 1991, por ejemplo, tomada como modelo de definición a la cual apelan muchos organismos, enfatiza como objetivos de la agricultura y el desarrollo rural sostenibles la seguridad alimentaria, el empleo y la generación de ingresos para erradicar la pobreza y al mismo tiempo la conservación de los recursos naturales y la protección del medio ambiente con recomendaciones sobre sistemas productivos que por lo general sacrifican la productividad y los ingresos. Sin embargo, más que cualquier otra área de actividad económica la sustentabilidad en la agricultura enfrenta *Trade Offs* que son obvios pero que no se advierten o se soslayan en las definiciones oficiales: *trade Offs* entre la sustentabilidad y la productividad o la tecnología, ente la sustentabilidad y la pobreza, entre la sustentabilidad y los incentivos de precios, etc. más adelante enfatizaremos en algunas de esas dificultades.

Este trabajo busca de un lado, proponer *un concepto operacional de agricultura sostenible*, delimitando su contenido y acotando aquellos parámetros que permitan hacerlo compatible con los objetivos del desarrollo agropecuario, en particular con la superación de la pobreza rural, con las mejoras en la productividad agrícola, con los requerimientos de las políticas comerciales y con los objetivos de competitividad. De otro lado, se intenta explorar las implicaciones institucionales que se derivan de las incompatibilidades entre el objetivo de sostenibilidad agrícola y los incentivos para promover el desarrollo y la modernización del sector. Tales implicaciones se refieren a la capacidad de las instituciones para diseñar e implementar políticas, para coordinar y promover programas y líneas de acción y para aplicar medidas regulatorias en función del desarrollo sostenible de la agricultura. Para ilustrar los avances y dificultades institucionales, se recurrirá a algunas experiencias sobre los ordenamientos institucionales para la sostenibilidad en los casos de Colombia, Chile y México.²⁸

Finalmente, las consideraciones que siguen, tienen como trasfondo la visión 2020 del IFPRI²⁹ y, en particular, sus propuestas sobre la agricultura sostenible. En efecto, la visión 2020 propone entre sus varios objetivos la búsqueda de una agricultura sustentable, un sólido manejo de los recursos naturales y la intensificación de una agricultura de bajo costo, sobre todo en áreas caracterizadas por la fragilidad y debilidad de los recursos o en las que los recursos estén siendo sometidos a procesos de degradación. Así mismo, busca fortalecer la capacidad de los gobiernos para ejercer sus propias funciones mediante un fortalecimiento institucional compatible con las políticas orientadas al mercado (esas consideraciones se resumen en el anexo I). Tal visión entonces, no solo permite situar los

28. El propósito original de este trabajo se orientaba a examinar los ordenamientos institucionales para la agricultura sostenible en estos tres países. La constatación de que tales ordenamientos eran prácticamente inexistentes, que los pocos instrumentos de política disponibles están subsumidos en la gestión ambiental como un todo y de que la agricultura sostenible, como se verá, es por ahora, solo un programa de investigación, condujeron a examinar las experiencias de los tres países, a título de ejemplos ilustrativos, en la perspectiva más general de la institucionalidad para la preservación de los recursos.

29. *A 2020 visión for food, agriculture and the environment-The vision, challenge and recommended action*. International Food Research Institute, June 13, 1995. También *2020 international conference for food, agriculture and the environment. Speeches made at an international conference*, June 13-15 Washington D. C.

objetivos de referencia principales para el examen de la institucionalidad, sino que permiten delimitar las áreas de política en las que debe concentrarse tanto el esfuerzo como los instrumentos en orden a la sostenibilidad agrícola.

I. LA AGRICULTURA SOSTENIBLE: SU SIGNIFICADO EN LA AGENDA DEL DESARROLLO

La creciente preocupación por la sostenibilidad de la agricultura deriva no solo de una preocupación más general sobre la preservación de las condiciones ambientales (la que se traduce en una demanda creciente por un desarrollo económico sostenible) y de cambios en las condiciones del comercio internacional que han venido incorporando tales consideraciones, sino también de la naturaleza de la crisis agrícola por la que atraviesan la mayoría de los países de América Latina.

Por una parte, aunque no existe consenso sobre cuáles son las principales relaciones entre comercio y medio ambiente, el hecho es que surgen distintas manifestaciones sobre el empleo de instrumentos comerciales con propósitos conservacionistas, de modo que los países con normas ambientales menos rigurosas se deben ajustar a aquéllos con regulaciones más estrictas o, en su defecto, otorgar a los productores nacionales un subsidio para que cumplan con esa normatividad. El debate sobre la relación entre comercio y medio ambiente ha cobrado gran relevancia no solo en el marco del GATT, sino también en el de los bloques comerciales regionales que están en curso de negociación (T.L.C. y MERCOSUR especialmente). Por otra parte, diferentes grupos de consumidores en el mercado mundial están también demandando cada vez más productos derivados de la llamada agricultura orgánica o agricultura limpia, de modo que la búsqueda de objetivos de calidad de vida en los países desarrollados, se están trasladando a distintas presiones sobre las características ambientales de la oferta de bienes agrícolas.³⁰

Por lo que hace a las implicaciones de la crisis agrícola sobre las condiciones ambientales, habría que señalar que en los países en desarrollo,

30. Douglass, Gordon K. "Agricultural Sustainability in a Changing World Order", editor, Boulder, Colorado: Westview Press, 1984. Hurrell, A. "El medio ambiente y las relaciones internacionales, una perspectiva mundial", en E. Guch y J. G. Tokatlian (comps.), Medio ambiente y relaciones internacionales, Bogotá, Tercer Mundo Editores, 1992.

la producción se ha extendido a través de la conversión de áreas ambientalmente frágiles y del uso de fertilizantes y pesticidas que causan degradación del suelo y contaminación. En la mayoría de países, los modelos agrícolas vigentes se han apoyado en enormes subsidios del gobierno o en barreras al comercio y han estado basados en un tan especializado como ineficiente modelo de uso y consumo de energía, que conduce a la destrucción y/o deterioro de algunos recursos naturales y causa severos efectos ambientales de distinta naturaleza. Los componentes no sustentables de este modelo, no han sido todavía evaluados en profundidad y mucho menos, en un horizonte de crecimiento o en la perspectiva de una transición hacia un desarrollo sustentable.³¹

En esas circunstancias, es cada vez más evidente el conflicto entre los fundamentos del modelo de desarrollo agrícola vigente y la protección ambiental. De hecho, ya no es posible el tradicional aislamiento entre el comercio y los hechos del ambiente y antes bien, se está llegando a la necesidad de encontrar soluciones compatibles entre ambos propósitos. En otras palabras, el debate internacional se mueve desde una visión productivista pura a un entendimiento más comprensivo de las relaciones entre el ambiente y el desarrollo, lo que implica simultáneamente un cuestionamiento de los modelos de política de promoción de la agricultura (particularmente las distorsiones que conlleva la adopción de un modelo de tecnología especializado) y una aplicación del sistema de precios y de asignación de recursos que no reconoce el valor real de los activos naturales. *Un tal cuestionamiento deriva entonces en la necesidad de encontrar alternativas tecnológicas para sustituir el modelo vigente, un marco institucional más eficiente para asignar los recursos de manera sostenible y estimular patrones de producción y consumo en concordancia con la preservación de los recursos.*³²

Por otra parte, desde el punto de vista de la sustentabilidad de largo plazo de la producción agrícola, los límites del modelo vigente surgen tanto de la inviabilidad de sostener el mismo ritmo de explotación de recursos, como de los rendimientos previsibles de la tecnología en uso. Como ha señalado Ruttan, es evidente que no se dispone todavía de un

31. Ellis, F. "Agricultural Policies in Developing Countries", Cambridge University Press, 1992. También Quintero, J. "Modernización de la agricultura y riesgo de deterioro ecológico", Seminario sobre políticas para el desarrollo sostenible, Costa Rica, IICA, 1991.

32. Véase especialmente Evelyn Horowitz "El vínculo comercio -medio ambiente " En SELA-UNCTAD "comercio y medio ambiente, el debate internación. Caracas, Ed Nueva sociedad, 1995.

caudal de conocimientos técnicos y científicos con el cual los productores agrícolas en la mayor parte de los países tropicales puedan atender la demanda que sus sociedades les imponen o siquiera sostener los aumentos que están logrando. Nos encontramos *ad portas* -dice Ruttan- de completar una de las transiciones más notables en la historia de la agricultura: “Antes del principio de este siglo, casi todos los aumentos de la producción alimentaria se obtuvieron gracias a la incorporación de nuevas tierras al cultivo. Este proceso de crecimiento de la producción agrícola en el marco de lo que ahora se denomina el modelo de explotación de recursos, ha dejado de ser sostenible. En el futuro, casi todos los incrementos de la producción alimentaria provendrán de un aumento de los rendimientos, de modo que el logro de excedentes agrícolas sostenibles depende de los progresos del conocimiento científico y de la innovación técnica institucional”.³³

Por otra parte, siguiendo de nuevo a Ruttan, las fuentes del futuro aumento de la productividad no serán tan evidentes ahora que nos acercamos a los primeros años del siglo XXI, como lo eran hace un cuarto de siglo. Los incrementos de la producción agrícola que se requerirán en el próximo cuarto de siglo- añade Ruttan- se lograrán con mucha mayor dificultad que en el pasado inmediato. Las reacciones incrementales debidas al aumento del uso de fertilizantes han disminuido; la expansión de las zonas regadas es ahora mucho más onerosa; la investigación de mantenimiento, esto es la investigación que se necesita para evitar que disminuyan los rendimientos, va en aumento como porcentaje de la actividad de investigación; la capacidad institucional para responder a esas inquietudes es restringida, incluso en los países que cuentan con los sistemas nacionales más eficaces de extensión e investigación agrícola. Además, en el decenio de 1980, muchos países en desarrollo tuvieron dificultades considerables para mantener la capacidad de investigación agrícola de la que se habían dotado en los años sesenta y setenta. “*Por lo tanto cada vez parece más distante el momento en que los avances científicos se traducirán en una tecnología productiva, al tiempo que los progresos en la tecnología convencional no serán suficientes para sostener*

33. Ruttan, V. *Sustainable growth in agricultural production: poetry, policy, and science*. En: Vosti, S., Reardon, T. y Von Urff, W. Agricultural sustainability, growth, and poverty alleviation: issues and policies. International Food Policy Research Institute. Proceeding of the Conference held from 23 to 27 September 1991 in Feldafing, Germany.

*las demandas que gravitarán sobre la agricultura cuando entremos en el segundo decenio del próximo siglo”.*³⁴

Finalmente, un tercer grupo de preocupaciones se vincula con los efectos ambientales derivados del aumento de la intensidad de la producción agrícola e industrial. Como es bien sabido, la intensificación de la actividad agrícola implica la pérdida de suelos derivados de la erosión, la hidrosaturación y la salinización, la contaminación de las aguas superficiales y subterráneas por causa de detergentes y plaguicidas, la resistencia de los insectos, las malezas y los agentes patógenos a los métodos actuales de lucha, la pérdida de biodiversidad y hábitats naturales, de modo que la agricultura se verá obligada a continuar expandiendo su ámbito de actividad en medios cada vez más frágiles, debido a la falta de progreso técnico en las zonas de suelos más fuertes, por lo que se agravarán los problemas de erosión y desertificación.

En resumen pues, el modelo de extracción de recursos está llegando a su límite, las posibilidades tecnológicas probablemente no serán suficientes para atender el aumento de la demanda y al mismo tiempo, las tendencias serán a la degradación de los recursos.

Subrayemos entonces que los retos principales que se desprenden de las consideraciones precedentes, tienen que ver de un lado con el desarrollo de la tecnología y de otro lado, con la ampliación del conocimiento en el diseño de instituciones que puedan internalizar dentro de los hogares las empresas y las organizaciones públicas, los costos de los efectos negativos en la degradación del ambiente y que sean capaces de orientar de manera ambientalmente eficiente la asignación de recursos.³⁵

De hecho, en materia de investigaciones pueden identificarse de un lado una vertiente biológica, en la que por supuesto predomina una visión ecologista, una vertiente agronómica que centra su énfasis especialmente

-
34. Ruttan, *Op. Cit.* Sin duda los avances en materia de biología molecular y técnicas genéticas podrán eliminar en algunos casos las restricciones que impiden el aumento de la productividad de los principales cereales y comestibles forrajeros y por lo tanto disminuirá la presión de la energía que se transfiere de otros sectores.
 35. Ya se ha dicho que la capacidad de la sociedad para resolver el problema de la sostenibilidad depende con mucho de su capacidad de innovación en la ciencia, en la tecnología y el diseño de las instituciones sociales. Sin embargo, a título de ejemplo, los organismos bilaterales y multilaterales de asistencia, en su prisa por asignar recursos en apoyo de un programa de sostenibilidad derivado más de las prioridades ambientales y de preservación de recursos de los países desarrollados que de las necesidades de los países en desarrollo, pudieran no entender la urgencia del esfuerzo para crear instituciones eficaces para la investigación agrícola en los trópicos.

en el análisis de sistemas agrícolas y en las distintas formas de uso de los recursos y una vertiente productivista, encaminada a hacer más eficiente el uso de la tecnología. Aunque no son pocos los investigadores que consideran la segunda perspectiva más plausible para el largo plazo, pareciera requerirse una visión integradora y la identificación de objetivos comunes en la que converjan las vertientes y se reduzca la conflictividad de las aproximaciones.³⁶

En cuanto a las instituciones y siguiendo de nuevo a Ruttan: “En la actualidad la escuela de la sostenibilidad no ha podido presentar un programa de innovación a la reforma institucional que sirva de guía razonable para la organización de las sociedades sostenibles... En conclusión (respecto del diseño institucional) los economistas y otros especialistas de las ciencias sociales han podido hacer mucho por contribuir al análisis esencial para la corrección del rumbo; sin embargo, sigue siendo limitada la capacidad para contribuir al diseño institucional. El hecho de que no se haya resuelto ni siquiera al nivel teórico más abstracto, el problema de formular instituciones compatibles con los incentivos (esto es, instituciones que puedan lograr una compatibilidad entre objetivos individuales, organizativos y sociales), significa que el diseño institucional se lleva a cabo en un régimen *ad hoc* de ensayo y error y que los errores siguen siendo onerosos. En el programa de investigación (de la agricultura sostenible), debe atribuirse alta prioridad a la innovación y a las reformas institucionales”.³⁷

Con todo, un diseño institucional para la agricultura sostenible no solamente concierne a la compatibilidad con otros arreglos institucionales para la preservación del ambiente, sino con las variables específicas de la actividad agrícola, de modo que tal diseño debe incorporar simultáneamente objetivos conservacionistas, objetivos de crecimiento y objetivos asociados con la calidad y el nivel de vida. Ello naturalmente no es fácil, pues depende esencialmente de un conjunto de condiciones cuyo aseguramiento simultáneo constituye un verdadero rompecabezas. Por ahora, la fase actual de las discusiones interdisciplinarias pareciera orientarse hacia la construcción de un escenario común entre los distintos temas que concurren en la sostenibilidad. El hecho es que tal escenario no existe y al menos en lo que toca con el diálogo entre economistas y especialistas en agricultura, ese diálogo parece ser poco convergente.

36. Jaime Matus Gardea, Colegio de postgraduados, Texcoco, México, comunicación personal, febrero de 1996

37. Ruttan, *Op Cit.*, pag. 24.

En cualquier caso, las cuestiones del diseño institucional están siendo ya incorporadas a la agenda de discusión, de modo que la secuencia previsible será una acentuación en el esclarecimiento de los conceptos seguida de la exploración de los perfiles institucionales y solo entonces, la puesta en marcha de políticas y estrategias que vayan más allá de los programas de investigación. De hecho, como señala el profesor Turrent³⁹, se necesita un reverdecimiento de la discusión para transformar el paradigma de la revolución verde, en la que sigue apoyándose por ahora la producción de alimentos y la explotación de las ventajas comparativas y el cuadro general de las políticas agrícolas.

II. HACIA UN CONCEPTO OPERACIONAL DE AGRICULTURA SUSTENTABLE.

Los varios significados del concepto de sustentabilidad parecen estar vinculados a contenidos que no son necesariamente descripciones objetivas de la realidad sino intentos ambiguos por definir esa realidad, bajo perspectivas diferentes y en muchos casos incompatibles³⁹. Por otra parte, una de las fuentes de la confusión conceptual alrededor del término “sustentable”, es que no existe acuerdo respecto exactamente de lo que debe ser sustentado. El objetivo de la sustentabilidad algunas veces se refiere a la base de recursos, otras veces a la calidad de vida o a algún derivado de estos dos elementos. Algunos investigadores hacen referencia a sostener los niveles de producto, mientras otros enfatizan la sustentabilidad en los niveles de consumo. En cualquier caso, “la búsqueda de un significado preciso de sostenibilidad se ha mantenido como algo vago, y ahora hay una conciencia creciente de que para propósitos prácticos, la sostenibilidad debería percibirse solamente en términos aproximados”.⁴⁰

-
38. Antonio Turrent Fernández, Instituto Nacional de Investigaciones Forestales y Agropecuarias, Inifap Texcoco, México, comunicación personal, febrero de 1996.
 39. Un ejercicio realizado por Pezzy terminó en una desconcertante colección de definiciones en las más variadas perspectivas y niveles de aplicación de la realidad y acabó generando, como anota el mismo Pezzy, más calor que luz. Véase Pezzy, J. *Sustainable Development Concepts. An Economic Analysis*. World Bank Environment Paper Number 2, Washington, D.C.
 40. Serafy, El S. “Sostenibilidad, medida del ingreso y crecimiento” en Robert Goodland, Herman E. Daly et al. *Desarrollo económico sostenible. Avances sobre al informe Bruntland*. Tercer Mundo Editores, Bogotá, 1994. pag. 108.

Al igual que la noción de desarrollo sostenible, la de agricultura sostenible experimenta similares dificultades y sin duda la misma ambigüedad⁴¹ (véase Apéndice II). En todo caso, en la literatura sobre el tema es posible identificar tres aproximaciones conceptuales alternativas en la definición de la agricultura sostenible. Un primer grupo define la sustentabilidad, principalmente en términos técnicos y económicos, es decir, en términos de la capacidad de sostener a largo plazo la producción. Un segundo grupo mira la sostenibilidad agrícola principalmente como un problema de desequilibrio del balance ecológico con relación al sistema natural, haciendo énfasis en una agricultura alternativa, no contaminada, como condición para mejorar la calidad de la vida. Este grupo naturalmente, está inspirado en aproximaciones de perspectiva agroecológica. Finalmente, un tercer grupo centra sus preocupaciones en la preservación de los recursos, es decir, en una agricultura ambientalmente sustentable. *Así, la agricultura sustentable lo es por la capacidad de sostener la producción, por su capacidad de sostener la calidad de vida o lo es por la capacidad de preservar la base de los recursos, lo que conduce a tres problemas distintos: la primera definición remite a aumentar la productividad de los recursos existentes sin agotar su uso, la segunda remite a eludir tecnologías contaminadoras sin preocuparse mayormente por el nivel de uso de los recursos y la tercera remite a establecer un límite tanto para la producción como para el uso de los recursos, cambiando el patrón de demanda o regulando (y/o sustrayendo) el uso productivo de los recursos naturales.*⁴²

Es fácil advertir en esas definiciones y en los énfasis que se corresponden con ellas, tres visiones distintas, a menudo conflictivas en

-
41. Ruttan, V. "Sustainable growth in agricultural production: poetry, policy, and science" en Vosti, S., Reardon, T. y Von Urf, W. *Agricultural sustainability, growth, and poverty alleviation: issues and policies*. International Food Policy Research Institute. Proceeding of the Conference held from 23 to 27 September, 1991 in Feldafing, Germany.
 - 42.. Batie, Sandra. "Sustainable Development: Challenges to the Profession of Agricultural Economics". *American Journal of Agricultural Economics*. Diciembre pags. 1095-1101, 1989. También Board on Agriculture and Board on Science and Technology for Development (Consejo sobre Agricultura y Consejo sobre Ciencia y Tecnología para el Desarrollo). *Sustainable Agricultural Development in the Humid Tropics*. Washington, D. C. National Academy Press. (1992). y Hapman, Duane y Randolph Baker. "Environmental Protection, Resource Depletion, and the Sustainability of Developing Country Agriculture", *Agricultural Development and Cultural Change*. 39, julio, 723-737, 1991.

el plano institucional: *la primera, propia de las autoridades agrícolas, cuya responsabilidad principal es la producción; la segunda, propia de los grupos de ecologistas que extienden a la agricultura las preocupaciones principalmente urbanas por la calidad de vida y por la contaminación ambiental y la tercera, propia de las autoridades ambientales, cuyas responsabilidades principales son el control de la contaminación y la preservación de los recursos.*

En cualquier caso y cualquiera sea la definición que se adopte, la agricultura sostenible se ocupa de un cierto número de aspectos sociales, económicos y ecológicos que no tienen que ver con la retórica de la definición misma sino con los problemas sustantivos que deben resolverse: en primer lugar, las consecuencias ambientales (sectoriales y globales) del crecimiento agrícola; en segundo lugar, las relaciones entre el crecimiento agrícola sostenible y la pobreza rural; en tercer lugar, las relaciones entre el crecimiento agrícola, la degradación ambiental y la calidad de vida. Y, finalmente, con la orientación ambiental de los instrumentos internacionales (p. ej. el comercio de productos agrícolas), macroeconómicos, intersectoriales, subsectoriales y por producto y los *trade-offs* de las políticas⁴³ (véase Apéndice I, Visión 2020).

Sin embargo, cuando se mira la cuestión desde la perspectiva institucional, las diferencias en las definiciones no son irrelevantes: *conciernen tanto a la naturaleza de los instrumentos, como a la adscripción de su manejo en un determinado nivel institucional* (quién regula por ejemplo el uso del agua), *en un determinado nivel territorial* (quién administra por ejemplo las cuencas hidrográficas), *en un determinado nivel de responsabilidad sectorial* (el uso por ejemplo de determinado tipo de pesticidas) y *en un determinado conjunto de instancias legales y administrativas* capaces de dirimir conflictos interinstitucionales, intersectoriales o interterritoriales (quién dirime por ejemplo los conflictos respecto del efecto de cuatro tipos de políticas: la internacional, la macrosectorial, la subsectorial es decir, las instituciones y la investigación) y las políticas por producto.

43. Véase sobre todo Ruttan *Op. Cit.*, y la síntesis final de la discusión contenida en Vosti S.; Reardon T.; Von Urf W. "Syntheses and Conclusions" Issues 4 y 5 en Vosti, S.; Von Urf, W. *Agricultural sustainability, growth, and poverty alleviation: issues and policies*. International Food Policy Research Institute. Feldafing, Germany, Proceeding of the Conference held from 23 to 27 september, 1991.

Por supuesto, los arreglos institucionales para la gestión de la política ambiental dependen del soporte de recursos de cada país, pero también de las visiones analíticas que conforman la construcción misma de las instituciones. *Sin embargo, un enfoque operacional de agricultura sostenible debe tener en perspectiva, más que las visiones sobre aspectos sustantivos (lo económico, lo ecológico, lo social), la capacidad de integrar principalmente los contenidos institucionales tanto de las políticas ambientales como de las políticas agrícolas, en particular la capacidad de las instituciones agrícolas de tomar en cuenta las dimensiones ambientales en el diseño e implementación de las políticas agrícolas y la capacidad de las políticas ambientales para incorporar los impactos potenciales de éstas sobre la producción agrícola, los ingresos y los precios. Ello supone considerar.*⁴⁴

1. La contribución positiva que la agricultura puede hacer para el logro de los objetivos ambientales.
2. La reducción de la contaminación agrícola y el deterioro de los recursos naturales.
3. La adaptación de las políticas agrícolas para que incluyan los objetivos ambientales.

Por lo que se ha señalado más atrás, la agricultura sostenible implica el manejo exitoso de los recursos para la agricultura a fin de que satisfaga las necesidades de la población mientras que se mantiene o se mejora la calidad del ambiente y se conservan los recursos naturales. El concepto de agricultura sostenible es un concepto dinámico que reconoce las necesidades futuras de mejorar la producción al tiempo que se preserva la calidad del ambiente (en un nivel general, las condiciones de la biosfera) y la calidad productiva de los recursos agua y suelo. Así, mientras que el objetivo a corto plazo es el aumento de los beneficios de la explotación, el objetivo a largo plazo busca reconocer como problemas que deben resolverse, un uso inadecuado de las tierras, una erosión acelerada de los suelos, una disminución de la fertilidad del suelo y una caída en el contenido de la materia orgánica del mismo, la contaminación del recurso hídrico y un uso excesivo de los recursos naturales no renovables. *En definitiva, los objetivos de la agricultura sostenible son: 1) mejorar la*

44. Kerrigan, G. "Desarrollo y sustentabilidad del sector agrícola: Integración de las políticas agrícolas y ambientales", en *Políticas económicas para el desarrollo sustentable de Chile*. Santiago de Chile, Editorial E. Figueroa, Centro de Recursos Naturales y el Medio Ambiente, Universidad de Chile, págs. 61 - 146, 1994.

*calidad ambiental, 2) preservar la integridad ecológica y la capacidad productiva de los recursos naturales, 3) mantener un incremento constante en la productividad per cápita y 4) en el largo plazo la agricultura tiene que ser capaz de garantizar sus condiciones de reproducción, es decir, debe ser indefinidamente auto-reproductiva.*⁴⁵

Por supuesto, la búsqueda de esos objetivos requiere introducir, en el modelo de desarrollo agrícola, modificaciones considerables que tiendan a la conservación de los recursos, pero no hay que olvidar que esas estrategias deberán basarse en los papeles que asigna el proceso global de desarrollo a la agricultura y al sector rural, papeles que indiscutiblemente tienen un costo ecológico. El objetivo aquí es buscar transformaciones productivas que minimicen el costo de mantener la sustentabilidad ambiental y la base de recursos. *En esa perspectiva, no puede haber una estrategia de sustentabilidad ambiental para la agricultura reducida a un modelo que privilegie la preservación de recursos por sobre la producción, sino que debe establecerse una estrategia de desarrollo agrícola sustentable ambientalmente, esto es, privilegiando la producción y ajustando la tecnología y los sistemas de producción para ahorrar, preservar o hacer más eficiente el uso de los recursos.*⁴⁶

De una manera general, pues, un concepto operacional para la agricultura sustentable precisa de condiciones tanto del lado de la preservación de los recursos (sostenibilidad ambiental), como del lado del balance de la producción (agricultura sustentable). En seguida, se intenta una esquematización de las condiciones operacionales de la sustentabilidad agrícola.

Del lado de la preservación, la operacionalidad requiere de los siguientes requisitos.⁴⁷

-
45. Loyns, R. M. A. y J. A. MacMillan. "Sustainable Development and Agriculture". Winnipeg: Universidad de Manitoba, Departamento de Economía y Administración Agrícola, Documento de Trabajo 90-4, 1990. FAO. *La declaración de den Bosch y el plan de acción para una agricultura y un desarrollo rural sostenibles*. Informe de la Conferencia. S-Hertogenbosch, Países Bajos, 15-19 abril 1991.
 46. Gligo Nicolo. "Los factores críticos de la sustentabilidad ambiental del desarrollo agrícola" en *Comercio Exterior*. México, Vol. 40, No. 12, pags. 1135-1142., (1990).
 47. Daly, Herman E. "Operational Principles for Sustainable Development", *Ecological Economics*., Vol. 2, núm. 1 (abril), pags. 1-6, 1990. Una discusión general sobre el problema de la operacionalización de las dimensiones ambientales en Jorge Riechman "Desarrollo sostenible: la lucha por la interpretación" en Riechman, et al. *De la economía a la ecología*. Madrid, Editorial Trotta, 1995.

1. El principio de irreversibilidad cero: esto es, reducir a cero las intervenciones acumulativas y los daños irreversibles (por ejemplo, de biodiversidad o la extinción de especies animales y vegetales).
2. El principio de la recolección sostenible: las tasas de recolección de recursos deben ser iguales o inferiores a las tasas de regeneración de estos recursos (ello se refiere especialmente al suelo, a las especies silvestres y domesticadas, a los bosques, las praderas, las tierras cultivadas y los ecosistemas marino y de agua dulce que son la fuente de la pesca).
3. El principio de la emisión sostenible: las tasas de emisión de residuos deben ser iguales a las capacidades naturales de asimilación de los ecosistemas a los que se emiten estos recursos, lo cual implica emisión cero de residuos no biodegradables y un estimativo de la capacidad del ambiente, especialmente para filtrar los residuos químicos que provienen de la agricultura.
4. El principio de selección sostenible de tecnologías: esto es, han de favorecerse las tecnologías que aumenten la productividad de los recursos, preservándolos⁴⁸.

Si se tienen en cuenta esos requisitos de la sustentabilidad, *no es imposible compatibilizar la conservación de recursos y la productividad en el mismo ámbito*, a condición de identificar bien los elementos del modelo de sustentabilidad desde el lado de la producción. En efecto, como se ha dicho, la sustentabilidad de la agricultura supone la convergencia de un conjunto de factores cuya operación en el plano productivo debe ser compatible para asegurar los fines que más arriba se han señalado. A partir de la revisión de experiencias, de los numerosos diagnósticos y de la identificación de áreas problemáticas, entre diferentes tipos de productores, en muy variados ambientes con entornos políticos, sociales y económicos totalmente diversos, es posible señalar cinco factores básicos que influyen en la sustentabilidad ambiental y que incorporan en la relación sociedad-naturaleza, conceptos temporales, tecnológicos y financieros. *Estos requisitos operacionales son: coherencia ecológica, estabilidad socio-estructural, complejidad de la infraestructura, estabilidad económica financiera e incertidumbre y riesgo.*⁴⁹

48. Los cuatro principios que se acaban de enunciar, son efectivamente operativos, por cuanto en ellos intervienen magnitudes mensurables, lo que permite traducirlos en objetivos de políticas públicas.

49. En lo que sigue nos apoyamos por entero en N. Gligo, *Op. Cit.*

1. **Coherencia ecológica.** Se ha llamado coherencia ecológica al uso de los recursos naturales en función de su aptitud. Es un hecho indiscutible que muchas áreas agrícolas de la América Latina no están siendo utilizadas de acuerdo con la aptitud ecológica. La explicación hay que buscarla por lo común en el desconocimiento real, tanto de los límites exactos de la tolerancia de los cultivos, como de la aptitud natural del ecosistema y en la alta rentabilidad de algunos cultivos por lo general asociados al mercado internacional. No cabe duda que la falta de coherencia ecológica se ha traducido en procesos de expansión productiva no sustentables, que han llevado a pérdidas y deterioros de gran magnitud.
2. **La estabilidad socio-estructural.** Las relaciones de propiedad imperantes en América Latina condicionan una estructura de tenencia de los recursos que es fundamental para las decisiones de los productores respecto del uso de sus recursos. En las áreas de expansión de la frontera agropecuaria por ejemplo, es fácil advertir la inestabilidad ocasionada sobre todo, por la irregularidad de la tenencia unida a la vulnerabilidad de los ecosistemas, lo que acentúa la irracionalidad ambiental de estas ocupaciones.
3. **La complejidad de la infraestructura.** Las transformaciones del medio rural están determinadas por corrientes de entrada y salida de materia, energía e información. Mientras más artificial sea el medio, menos cerrados son los agrosistemas creados y más se intensifican las corrientes de salida de los recursos. La estabilidad, por tanto, depende de la dotación de una infraestructura múltiple articulada y eficaz, que impida por un lado las fluctuaciones de las corrientes y por otro que regularice las variaciones internas del agrosistema.
4. **Estabilidad económico-financiera:** este factor es el más relevante para explicar la racionalidad del uso de los recursos. Los elementos que más influyen en la sustentabilidad ambiental tienen relación con la variabilidad de las condiciones de rentabilidad, con las bajas significativas de los precios de los productos y con el aumento del uso de los insumos.
5. **Incertidumbre y riesgo.** Obviamente, la incertidumbre y el riesgo se pueden atenuar mediante la investigación científica y mediante la estabilidad de las reglas del juego de la política agrícola y macroeconómica y de los factores financieros; pero ello supone una política agrícola activa tendiente a reducir riesgos financieros, a pro-

veer de tecnología e inversiones públicas en infraestructura y a neutralizar las variaciones de precios.

Cuando se contrastan los requisitos de la sustentabilidad del lado de la producción, con las tendencias globales de los procesos de desarrollo agrícola, se advierte de inmediato la tendencia a la pérdida paulatina de la sustentabilidad ambiental. De hecho, la tendencia de los productores modernos capitalistas en el manejo de los factores que influyen en la sustentabilidad ambiental, conlleva principalmente un descenso tendencial de la coherencia ecológica conjuntamente con la inestabilidad económica y financiera y el aumento de la incertidumbre y el riesgo. En el caso de los productores campesinos cuya coherencia ecológica actual es muy alta, esta tenderá a la baja, igual que ocurrirá con la estabilidad socio-estructural, mientras que los factores de complejidad de la infraestructura y la estabilidad económico-financiera son por supuesto muy bajos. Como anota Gligo, "si el sector campesino pierde su sustentabilidad y si el sector capitalista no incorpora algunas de las características que tenía antes el sector campesino, la situación de la agricultura se tornará cada vez más inestable, esta inestabilidad se originará por la menor disponibilidad de recursos naturales en especial suelos y agua. A los problemas de rentabilidad habrá que sumar los provocados por migraciones hacia la ciudad y hacia las áreas de expansión de la frontera agropecuaria. Estas circunstancias acelerarán los procesos de proletarización y diferenciación campesina"⁵⁰

El Cuadro 1 esquematiza las políticas de desarrollo agrícolas relacionadas con los factores que influyen en la sustentabilidad ambiental. Por cierto, las nuevas tecnologías no garantizan la coherencia ecológica, pero ofrecen grandes posibilidades de ampliar la adaptabilidad vegetal.⁵¹

50. Nicolo Gligo "En torno a la sustentabilidad ambiental del desarrollo agrícola latinoamericano factores y políticas" en G.C Gallopin et al. *El futuro económico del continente*. México, F.C.E., 1995, pag 318.

51. En México por ejemplo, puede advertirse una amplia preocupación entre los investigadores por tecnologías para la recuperación y preservación del suelo. Sin embargo, según el profesor Turrent, 2/3 de las tierras de labor están en laderas y no se tiene protegido más allá del 5% con prácticas de cultivos o con tecnologías. Ello plantea la necesidad de articular las tecnologías disponibles con su adopción vía políticas, lo que implica a su vez que las instituciones de investigación diseñen medios para comercializar los resultados y para pasar de un conocimiento de gran visión a un conocimiento más especificado en sus detalles y con más refuerzo práctico en el extensionismo, en la elaboración de protocolos y manuales, etc., de modo que pueda articularse una cadena entre científicos, profesionales, extensionistas y agricultores. Antonio Turrent, Comunicación personal, febrero de 1996.

Cuadro 1
Políticas de desarrollo agrícola relacionadas con los factores que influyen en la sustentabilidad ambiental

Factor	Políticas	
	Global	Específica
Coherencia ecológica	Científica y tecnológica	Investigación de Recursos Naturales
	Ordenamiento Territorial	Áreas protegidas Áreas de expansión agrícola
Estabilidad Socio estructural	Estructura de tenencia	Reforma agraria Regulación jurídica de la propiedad
Complejidad de la infraestructura	Obras públicas	Riego y drenaje Obras viales
Estabilidad económico financiera	Comercialización agropecuaria	Poderes compradores
	Precios agrícolas	Precios de productos Precios de insumos Tecnológicos
	Créditos agrícolas	Créditos Subsidiados
	Subsidios para la recuperación ambiental	Subsidios para la recuperación de los suelos erosionados Subsidio para la reforestación
Incertidumbre y riesgo	Financiera	Fondos de rubros específicos. Seguros

Fuente: Nicolo Gligo. "En torno a la sustentabilidad ambiental del desarrollo agrícola latinoamericano: factores y políticas" en G.C. Gallopin; et al, *Op. Cit.* pág. 320.

Por otra parte, la política de ordenamiento territorial es esencial para asegurar la coherencia ecológica; un planteamiento ideal sería contar con un desarrollo agrícola tal, que todo su territorio estuviese ocupado por actividades agrícolas coherentes, con las aptitudes ecosistémicas. Pero cuando menos, dos políticas deberán desarrollarse ampliamente para asegurar esa coherencia ecológica: las de las áreas protegidas y la de la expansión de la frontera agropecuaria.

La estabilidad socio-estructural, como es obvio, está muy relacionada con la estructura de la tenencia. Por un lado, cabe considerar las políticas de reforma agraria y las de regulación jurídica de la propiedad. Por lo que hace a las políticas de obras públicas, apenas será necesario decir que las políticas de obras viales tienen una importancia más que decisiva para determinar corrientes de insumos y productos. El énfasis principal sin embargo, asociado a la complejidad de la infraestructura, tiene que ver con el riego, el drenaje y las obras viales. Las políticas de riego y drenaje contribuyen a la complejidad de la infraestructura, pero no necesariamente favorecen a todos los sectores por igual y han tendido a centrarse más bien en áreas con intenso desarrollo capitalista.

La política de comercialización agrícola así como los precios agrícolas, créditos y subsidios, etc., tienen que ver esencialmente con la estabilidad económico-financiera. Se ha dicho ya que sin subsidios es muy difícil modificar el desempeño cortoplacista que tiene el productor al intentar obtener el máximo de rentabilidad. Hasta el presente, estas políticas han incentivado el uso de métodos que acaban deteriorando los recursos, pero múltiples experiencias indican que esas políticas pueden tener un contenido ambiental importante que puede ser utilizado para lograr objetivos preservacionistas. Así por ejemplo, la política de crédito puede constituir una herramienta muy poderosa para el medio ambiente. Igualmente, en materia de recuperación de suelos erosionados y reforestación, las políticas de subsidios han sido muy eficaces en varios países de América Latina.

III. EL MARCO INSTITUCIONAL PARA LA GESTION AMBIENTAL-ALGUNAS EXTENSIONES PARA LA SOSTENIBILIDAD AGRICOLA

Los criterios generales

Las anotaciones anteriores han hecho énfasis en que el diseño e implementación de estrategias y políticas para la agricultura sostenible, requieren principalmente de un concepto operacional con capacidad para integrar, más que los contenidos sustantivos, los contenidos institucionales tanto de las políticas ambientales como de las políticas agrícolas, es decir, integrar en un mismo ámbito, el lado de la preservación de los recursos y el lado de las orientaciones del sistema productivo. Se señaló además, que ello supone la capacidad de las políticas ambientales para considerar sus efectos sobre la producción agrícola y la capacidad de las políticas agrícolas para incorporar las dimensiones ambientales. Sucede entonces, que los contenidos institucionales para la agricultura sostenible, concierne no solo a los incentivos propios de las políticas agrícolas o a los instrumentos de mercado que tocan con el uso de los recursos, sino a los instrumentos para asegurar los principios de irreversibilidad, recolección sostenible, emisión sostenible y cierto tipo de externalidades que no pueden ser internalizadas mediante mecanismos de mercado, sino que deben ser materia de normas y regulaciones jurídicas e incluso de reglas de juego sociales y políticas (la racionalidad ambiental), que constituyen también parte de los arreglos institucionales. Así, la concurrencia de múltiples factores económicos, políticos, administrativos, territoriales e interdisciplinarios en la sostenibilidad, implican características específicas en el diseño institucional que proporcionen la capacidad de compatibilizar objetivos, instrumentos y niveles de gestión ambiental. De igual modo, el diseño de las instituciones debe permitir compatibilizar múltiples intereses de los agentes económicos, de los sectores de actividad, coordinar instrumentos de política cuya naturaleza y alcance son a menudo conflictivos, así como coordinar niveles de la organización social, conjuntamente con niveles distintos de la organización del Estado⁵².

52. Comisión de Desarrollo y Medio Ambiente de América Latina y Caribe. "Nuestra Propia Agenda", Washington, Banco Interamericano de Desarrollo, 1990.

La construcción de este diseño, constituye de hecho, un auténtico rompecabezas cuya solución requiere de múltiples esfuerzos, ensayos y errores, hasta generar la capacidad de resolver, superar o atenuar conflictos de orden intertemporal, social, instrumental, etc. A título de ejemplo, los conflictos no específicamente asociados a la sostenibilidad agrícola sino a las instituciones ambientales, conciernen entre otros, a las relaciones entre sostenibilidad, crecimiento, pobreza y productividad; a la distribución actual e intergeneracional y al *trade off* entre beneficios actuales y costos futuros, a los incentivos de crecimiento vs. la degradación de recursos, a los objetivos de competitividad vs. sostenibilidad, al uso de instrumentos de regulación-intervención vs. orientación de mercado, a las decisiones entre rentabilidad individual y rentabilidad social del medio ambiente (o en términos más generales, a la racionalidad económica vs la racionalidad ambiental), a la escala de aplicación de la sostenibilidad (local, ampliada o global), a las externalidades localizadas y generalizadas y por supuesto, a la permanente disputa entre lo público y lo privado.

Por supuesto, la teoría convencional sostiene que muchos de esos conflictos son solo aparentes, como quiera que la maximización individual de los beneficios monetarios y la regulación automática de las fuerzas del mercado no solo pueden resolverlos, sino que garantizan la utilización ambientalmente eficiente de los recursos disponibles, de modo que las cuestiones del desarrollo sostenible se reducen, según esa perspectiva, a cómo internalizar las externalidades provocadas por el uso de esos recursos y a como evaluar los costos ambientales.

Sin embargo, los desarrollos de la economía institucional señalan que la realidad es menos simple y se sitúa a menudo entre un conjunto de posiciones cuyas delimitaciones no son en todo caso fáciles de precisar: entre la economía comprendida como un mecanismo y un proceso, entre la economía como el estudio del puro mercado y el estudio de las instituciones de mercado, entre la economía como un ejercicio normativo y la economía como una práctica positiva, etc.⁵³

En realidad, la economía es un juego con reglas. La escogencia se hace por actores que tienen restricciones determinadas por leyes e instituciones. El comportamiento individual está regulado por valores y normas, de modo que los arreglos institucionales cuentan tanto o más que el análisis costo-beneficio y que la racionalidad económica, de suerte que por ejemplo, del mismo modo que la rigidez de las instituciones puede retrasar los cambios económicos, también las instituciones adecuadas y flexibles pueden agilizar y orientar las transformaciones económicas. Así,

las formas institucionales operan tanto a través de leyes, compromisos y valores (esto es, rutinas y prácticas) que orientan e informan la toma de decisiones, como de formas organizacionales que son usualmente las que se identifican con el concepto de instituciones. De hecho y por lo general, como advierte Pranab Bardhan, el llamado análisis institucional está confinado a tratar los efectos de instituciones -es decir, de formas organizacionales- dadas sobre los incentivos y sobre las actividades económicas, aproximación insuficiente cuando se trata de las dimensiones ambientales que por su propia naturaleza incorporan también prácticas, valores y regulaciones.

-
53. La economía institucional suele dividirse en dos enfoques: el de Coase, Williamson y North, centrado sobre los derechos de propiedad y los costos de transacción (los ejemplos más conocidos son los cambios en la historia económica a partir de cambios en las reglas del juego institucionales). El otro enfoque hace énfasis en la teoría de la información imperfecta (Stiglitz-Akerloff). De acuerdo con la primera escuela, la clave para el desempeño económico son instituciones que involucran minimización de costos, de información, de negociación, de monitoreo, coordinación y esfuerzos de contratación. De hecho, cuando los costos de transacción son sustanciales, la asignación de derechos de propiedad es muy importante. Aquellos surgen de la escala y de la especialización propia del capitalismo avanzado. En el capitalismo decimonónico los costos de transacción son irrelevantes porque son irrelevantes los problemas de información. North y otros creen que la presión para el cambio institucional deriva de cambios persistentes en los precios relativos que conducen a las partes que transan a la posición de que es mejor un nuevo arreglo institucional. La teoría de la información imperfecta, por su parte, está relacionada con los costos de transacción pero se refiere principalmente a equilibrios y en particular al marco de equilibrio general. Para una discusión general, véase Pranab Bardhan "Alternative approaches to the theory of institutions in economic development", en Pranab Bardhan *The economic theory of agrarian institutions*. Oxford Clarendon Press, 1991. Por otra parte, la discusión tradicional sobre el desarrollo (o ausencia de desarrollo) enfatiza la importancia de las instituciones y los impedimentos que ellas imponen en el proceso de desarrollo. La persistencia de instituciones ineficientes se adscribe generalmente a la irracionalidad de los agentes (de los campesinos por ejemplo), que algunos analistas consideran propia de los países en desarrollo. Enfoques más recientes, por el contrario, (Stiglitz p. ej.) creen que la ineficiencia de las instituciones (agrarias) se deriva de su imperfecta información. Los campesinos son racionales y responden a las fuerzas del mercado, pero no están completamente informados de las consecuencias de sus acciones o de las instituciones a través de las cuales ellos actúan. Eso explica por ejemplo, porque los arreglos en materia de tecnología adecuada generalmente no funcionan. Véase Joseph Stiglitz "Rational peasants Efficient institutions and a theory of rural organization: Methodological Remarks for Development Economics", en Bardhan (ed.) *Op. Cit.*

En rigor, un análisis de los arreglos institucionales sobre la agricultura sostenible debe incorporar al menos en primer término, la institucionalidad para el desarrollo sostenible, la que incorpora por entero las dimensiones productivas, como las de preservación de recursos (de hecho, esta preservación reducida al ámbito de las políticas es extremadamente limitada), considerando luego las transformaciones de las instituciones agrícolas, para adoptar dimensiones ambientales y luego las cuestiones de compatibilidad institucional entre los distintos niveles de gestión. Ello implica considerar de un lado, las regulaciones legales y los elementos jurídicos para orientar, normar o restringir el uso de recursos y los comportamientos de los agentes (los derechos a la tierra, al agua, las normas sobre contaminación, etc.)⁵⁴, los incentivos que afectan la producción y comercio de bienes, los precios y subsidios, la tributación, el gasto público y en general, las políticas económicas⁵⁵ y finalmente las formas organizacionales en las que se concretan decisiones, programas y políticas, tanto ambientales como agrícolas. Con todo, un tratamiento sistemático de los aspectos involucrados en la definición amplia de las instituciones (esto es, políticas, programas, incentivos, legislación y regulaciones, etc.), desborda los propósitos de este trabajo. Aquí se ha optado por el énfasis en las formas organizacionales haciendo las referencias necesarias a los otros tipos de arreglos cuando se considere pertinente.

54. Para un panorama general véase Jaquenod de Zsogon, Silvia. "El derecho ambiental y sus principios rectores", Monografías de la Dirección General del Medio Ambiente. Madrid, 1989. También Maya, Augusto Ángel. "Reflexiones sobre el derecho, la filosofía y el medio ambiente", en *Derecho y medio ambiente*. Santafé de Bogotá, Editorial Presencia, Fescol, Cerec, 1992, y Vallejo Serma, Nancy. "Recientes avances del derecho ambiental internacional en la cumbre de la Tierra", en *Derecho y medio ambiente*. Santafé de Bogotá, Cerec, Fescol, 1992.

55. La literatura es cada vez más amplia. Véase entre otros, Markandya, A. *La integración de consideraciones sobre medio ambiente y sustentabilidad en las políticas y la planificación del desarrollo agrícola y rural*. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social. Dirección de Proyectos y Programación de Inversiones, 1993. Molina, J. "Documento de síntesis para el examen de propuestas de políticas ambientales y de desarrollo sostenible para el sector agropecuario." Centro de Investigaciones para el Desarrollo-CID; PNUD. Santafé de Bogotá D.C., julio de 1995, y especialmente; desde una perspectiva teórica Myers, N. *The environmental basis of sustainable development and Economic incentives for sustainable production*. En: Schramm, G. y Warford, J. *Environmental management and economic development*. BIRF-Banco Mundial. Caps. 5 y 6. John Hopkins University Press, EEUU, 1989.

Aún con ese enfoque restringido, las dificultades de análisis no son menores. De hecho -y más en medio de esta euforia neoliberal que caracteriza las discusiones económicas en América Latina-, son pocos los avances que en distintos campos puede exhibir el análisis de las instituciones para el desarrollo económico, respecto del desarrollo sostenible y menos aún respecto de la sostenibilidad de la agricultura⁵⁶.

Sin embargo, como lo ha subrayado Moisés Naim, paradójicamente el descubrimiento del mercado obligará al descubrimiento del Estado. Las reformas políticas orientadas al mercado exigirán que los estados incrementen sus capacidades técnicas y administrativas por encima de lo habitual. En el caso de las reformas recientes en todos los países de América Latina, la rehabilitación de las instituciones económicas ha estado por debajo y muy atrás de las reformas de las políticas⁵⁷. Sin instituciones, las reformas fracasan. Sin duda, la fase de adoptar y desarrollar las reformas es relativamente sencilla, comparada con la fase subsiguiente de reconstrucción institucional que forzosamente ha de seguir a la adopción de las reformas políticas. Una de las limitaciones principales para el desarrollo de las reformas es que estas mismas reformas implicaron que se desmantelaran organismos, pero que no se sustituyeran por otros organismos públicos, deteriorando enormemente el cuadro institucional.

A ello habría que agregar que para emprender las reformas, se disponía de una teoría y de criterios analíticos fáciles de asimilar. Por el contrario, en materia de desarrollo institucional estamos en un estado de confusión, en una amplia zona gris respecto del diseño y perfil de las instituciones pertinentes, derivada en parte de la creciente dificultad teórica para determinar criterios analíticos, cuando se pasa de una fase fácil de reforma de las políticas a la difícil de renovación institucional⁵⁸.

56. Véase especialmente Barcena, A. "Políticas y evolución institucional del Medio Ambiente, en los países miembros prestatarios del BID", BID/CMA, septiembre de 1988.- y para un balance reciente Gabaldón, Arnoldo José. "Desarrollo sostenible y reforma del Estado". Ponencia presentada en el I Foro del Ajusco. México: El Colegio de México: Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente, (1995). 304 pags.

57. En el caso de la Europa del Este, ese retraso ha sido básicamente similar. Véase Moises Naim "Las instituciones: El eslabón perdido de las reformas económicas en América Latina". En Monoca Aparicio y William Easterly. *Crecimiento económico, instituciones y experiencia internacional*. Bogotá, Banco Mundial, Banco de la República, 1995.

Las exigencias de esa reconstrucción institucional en términos de la capacidad gubernamental, de la habilidad política y el talento administrativo, son inmensas. De hecho, en esa reconstrucción se juega de un lado, el poder político de los grupos afectados; de otro, la autoridad jurídica del gobierno central para imponer unilateralmente las reformas y finalmente, la capacidad administrativa de los gobiernos para implementarlas. Es síntesis, como ha subrayado Naim, las dificultades son capacidad de financiación, capacidad de organización y capacidad de maniobra política⁵⁹.

Por lo que hace a la institucionalidad, la CEPAL ha incorporado a propósito del desarrollo sostenible, el concepto de capital institucional como un elemento decisivo⁶⁰. El capital institucional está constituido por todas aquellas normas y relaciones -sistemas de decisión- que combinadas con el capital natural, deciden sobre:

1. La estructura de incentivos de mercado (impuestos, subsidios y precios) de fuera del mercado (derechos de propiedad, cuotas de explotación, legislación);
2. la organización del desarrollo: Capacidad de diseñar políticas y capacidad para ejecutarlas;
3. la gestión de la economía. Hace referencia a la necesidad de converger hacia un manejo de instituciones no habitadas al trabajo interdisciplinario e interinstitucional⁶¹. Esto lleva a la necesidad de generar un perfil institucional que se caracterice por su flexibilidad, versatilidad y por su carácter desconcentrado y descentralizado;

58. Una cosa, por ejemplo es la corrección de las distorsiones de la tasa de cambio y otra las distorsiones del aparato educativo, una cosa es la reforma de la política comercial, otra la reforma de la administración pública.

59. Naim, *Op. Cit.*

60. CEPAL. "El Desarrollo Sustentable: Transformación Productiva, Equidad y Medio Ambiente", Santiago de Chile, LC/G. 1648 CONF. 80/2, Rev, 1m 12 de febrero, 1991.

61. Así el manejo de cuencas hace converger infraestructura, cultivos, vegetación y bosques, residuos y contaminación, aguas y suelos, control de la sedimentación, etc. Tal concurrencia de cuestiones crea problemas al nivel de la definición de límites territoriales e incompatibilidades sobre objetivos, instrumentos o sobre definición de criterios de sostenibilidad. También hay dificultades al nivel de la definición de responsabilidades intragubernamentales porque casi todo el Estado está organizado alrededor de una base funcional. Por otra parte, el mejoramiento del capital institucional para la administración y gestión del medio ambiente requiere del aumento sustantivo de la información necesaria para la toma de decisiones, del mejoramiento de la capacidad de evaluación y ejecución de programas de desarrollo regional y del fortalecimiento de organismos de educación, capacitación e investigación sectorial.

4. el papel del Estado y el sector privado, relaciones cuya problemática surge especialmente por las externalidades generalizadas y localizadas que caracterizan los efectos ambientales, lo que conduce a relevar en el capital institucional, la capacidad de concertación y consenso entre lo público y lo privado y
5. la participación de las comunidades. Se trata de vincular a las comunidades en el proceso de decisiones, especialmente cuando no hay derechos de propiedad públicos o privados debidamente estipulados. Por cierto, las ONGs tienen ventajas comparativas para desarrollar el triángulo sector privado, sector público y comunidades.

Esta noción de capital institucional servirá en lo que sigue, de guía metodológica para repasar el estado de las formas organizacionales para el manejo de la gestión ambiental y las derivaciones de las mismas respecto del lado ambiental de la sostenibilidad agrícola⁶². Se entenderá que el otro lado, es decir, la incorporación del ambiente en las políticas agrícolas, corresponde a un ámbito distinto, el de las instituciones agrarias, análisis que omitiremos aquí por una razón obvia: porque no existen puntos de referencia para tal análisis, en la medida en que la sostenibilidad no ha sido en la práctica incorporada a las políticas agrícolas en ningún país (salvo algunos programas de agricultura limpia en Chile).

En efecto, en cuanto a los arreglos institucionales para la agricultura sostenible, en un análisis panorámico sobre el funcionamiento de los estados de la región, es fácil concluir que las estructuras institucionales no han sido dispuestas originalmente para adelantar un desarrollo agrícola sostenible y apenas será necesario decir que tal marco es prácticamente inexistente. En esas circunstancias, tiene razón Ruttan cuando sostiene que “el crecimiento sostenible de la producción agrícola se debe considerar más como un programa de investigación que como un conjunto de prácticas al alcance de los productores⁶³.”

De hecho y a pesar de que hay una considerable preocupación por los efectos de las políticas convencionales de incentivos de desarrollo agrícola, de que existen algunos proyectos dispersos en muchos países y que se dispone de buen cúmulo de tecnologías para transformar sistemas

62. Los principales esfuerzos se describen en CEPAL. “El Desarrollo Sustentable: Transformación Productiva, Equidad y Medio Ambiente”, Santiago de Chile, (LC/G. 1648 (CONF. 80/2) Rev. 1, 12 de febrero, 1991)

63. Ruttan *Op. Cit.*, pag. 11.

de producción o para mejorar el manejo de los recursos, no es menos cierto que en la mayor parte de los países, la agricultura sostenible sigue siendo un objetivo retórico y que en la mayoría de los países ese objetivo, si logra admitirse en el diseño de las políticas, sigue estando subordinado generalmente a programas de preservación ambiental de los recursos. *Es fácil, por otra parte, advertir la notable discrepancia entre las visiones de los responsables de las políticas ambientales y las políticas agrícolas y por supuesto la asimetría entre instituciones respecto de la disponibilidad de instrumentos para el desarrollo sostenible y el desarrollo agrícola sostenible, más precisamente entre la preservación y defensa del medio ambiente y el desarrollo agrícola sostenible. Así, mientras la preservación del medio ambiente es un objetivo general que cada día va configurando un marco institucional más sólido, la agricultura sostenible no pasa de ser un propósito retórico en los documentos gubernamentales de políticas agrícolas o en el caso de la llamada agricultura orgánica, una práctica ocasional presionada por las características internacionales de algunos mercados específicos* ⁶⁴.

En esas circunstancias, será necesario insistir en que lo que sigue, es un intento para desplegar de manera preliminar los elementos constitutivos de una organización institucional para la sostenibilidad en general, como primer requisito para la construcción de una institucionalidad para la agricultura sostenible.

64. En el caso chileno, por ejemplo, los objetivos y programas de agricultura limpia son recurrentemente mencionados en los documentos oficiales (en otros países ni siquiera parecen merecer una anotación incidental). Sin embargo, hay muy poca preocupación práctica sobre el tema, y por supuesto al igual que en otros países, no alcanza las dimensiones de un programa nacional (y en general tampoco la agricultura sustentable) y antes bien, se concentra en algunas acciones de ONGs dedicadas a la investigación. El centro de estudios en tecnología CET, por ejemplo, realiza investigación adaptativa, capacitación y difusión de propuestas agroecológicas para campesinos pobres y en algunos casos, esas experiencias reportan resultados redituables en el mercado no solo internacional sino en nichos de mercados internos. Sus programas, sin embargo, tienen poca relación con el Ministerio de Agricultura y menos con las instancias de control ambiental. Por otra parte, los productores consideran que aunque redituable en algunos mercados, la agricultura limpia debe contar con un marco regulatorio que no interfiera las actividades productivas y que debe ser el propio mercado el que por su redituabilidad oriente esos objetivos. El estado, por su parte, debe apoyar el conocimiento de aquellas tecnologías que permitan cumplir con las normas ambientales de los mercados externos.

Instituciones para la sustentabilidad ambiental

Es preciso para empezar, distinguir entre el marco institucional internacional y el marco nacional. En efecto, los elementos conceptuales centrales del marco internacional conciernen principalmente con la llamada *Agenda 21* resultante de la conferencia de las Naciones Unidas sobre el medio ambiente y el desarrollo en 1992⁶⁵. Aquella agenda subraya la necesidad de acometer diferentes reformas institucionales para facilitar la integración de los aspectos del ambiente y del desarrollo en los planos internacional, subregional, regional y nacional⁶⁶. En este contexto, en el plano nacional la *agenda 21* propuso específicamente que los estados acometan reformas en múltiples direcciones, sugiriendo mejorar o reestructurar los procesos de adopción de decisiones de manera que se integren plenamente los aspectos ambientales a nivel de la planificación, de la formulación de las políticas públicas y de la gestión administrativa. Además, propende por el establecimiento de marcos jurídicos y reglamentarios eficaces en lo concerniente a la integración del ambiente y el desarrollo; estimula el empleo de instrumentos económicos e incentivos de mercados, de forma que se incorporen los costos ambientales en las decisiones de productores y consumidores, de forma de avanzar en la integración de los costos sociales y ecológicos en las actividades económicas y finalmente, propugna por el establecimiento de sistemas de contabilidad ecológica y económica integrada en los países.

Todo ello ha dado lugar, en la mayoría de las instancias gubernamentales de los países, a un despliegue discursivo que por lo general, poco se corresponde con la disponibilidad de instrumentos, los que se reducen en ocasiones o bien a algún objetivo específico (el caso de las

-
65. BID-PNUD. "Nuestra propia agenda", Comisión de Desarrollo y Medio Ambiente de América Latina y el Caribe, Washington. BID; Nueva York, PNUD. (1990). también Rozenal, Andrés. "Las instituciones internacionales y la promoción del desarrollo sostenible". Ponencia presentada en el I Foro del Ajusco. México: El Colegio de México *Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente*, 1995. 304 pags.
 66. Para viabilizar su propia implementación entre los arreglos en el nivel internacional cobra importancia la creación de la comisión de desarrollo sostenible de las Naciones Unidas, que tiene la función de vigilar los progresos que se realizan en la ejecución del plan de acción por parte de las diferentes agencias del sistema, examinar la información que presenten los gobiernos sobre este particular, y recibir y analizar los planteamientos provenientes de las organizaciones no gubernamentales.

licencias ambientales en el caso colombiano), a alguna instancia de coordinación interinstitucional con enormes dificultades para coordinar en la práctica (el caso de la Conama de Chile) o a privilegiar factores regulatorios de algún alcance ambiental con dificultades de articulación con el conjunto del desarrollo (el caso de la Secretaría del Medio Ambiente en México).

En realidad, el primer problema del diseño institucional concierne al debate sobre instrumentos de mercado vs. dirección y control de las políticas ambientales. Por lo general, es fácil percibir -quizás por la aceptación tan de moda sobre el libre mercado y la creciente repulsa hacia los sistemas de intervención- que la mayoría de diseñadores de política se inclinan hacia un enfoque de mercado para enfrentar los problemas ambientales, más precisamente por internalizar mediante mecanismos de mercado las externalidades negativas⁶⁷. Tal postura sin duda es atractiva por su simplicidad, pero en la práctica, parecen estarse imponiendo mecanismos regulatorios, más que mecanismos de mercado probablemente por la dificultad práctica de implementar este tipo de orientaciones. Volveremos más adelante sobre esto.

Debe reconocerse sin embargo, el considerable avance que se ha experimentado en la construcción de instituciones para el manejo ambiental durante la última década. En efecto, si hubiésemos intentado un balance sobre el marco institucional para el desarrollo sostenible o para la gestión ambiental a comienzos de los años ochenta, hubiera sido fácil advertir innumerables problemas, muchos de los cuales por cierto subsisten con desigual alcance en distintos países: la gran dispersión en la responsabilidad ambiental entre las varias entidades del orden nacional y territorial, la acentuada y creciente colisión de competencias entre las diversas entidades del estado, derivadas en buena parte de la dispersión en las responsabilidades, de la falta de claridad en la definición de los linderos de las competencias interinstitucionales y de los conflictos de interés al interior de entidades que tenían a su cargo la doble función de promover el aprovechamiento de los recursos naturales y administrar y controlar su uso (el caso del Ministerio de Minas en Colombia en los años setenta y parte de los ochenta)⁶⁸.

67. Kemp, M. y Van Long, N. "The efficiency of competitive markets in a context of exhaustible resources.", en: *Essays in the economics of exhaustible resources*. North-Holland, 1984.

68. Véase en particular CEPAL. *Instrumentos económicos para la gestión ambiental de Colombia*. Santiago de Chile, mayo de 1995.

Por otra parte, en cuanto al nivel y jerarquía de las instituciones de gestión estatal, dentro de la organización del Estado, hubiera sido visible la limitada autonomía de las autoridades ambientales por estar adscritas a otras entidades del estado, encargadas de promover el desarrollo sectorial (el caso del INDERENA en Colombia que funcionaba como un instituto adscrito al Ministerio de Agricultura o de la Secretaría de Recursos Hídricos en México que desaparece en 1976, para ser adscrita en un nivel subordinado dentro de la Secretaría de Agricultura) y de manera más visible aún, la carencia de una entidad ambiental nacional con la autoridad para coordinar la gestión ambiental de las diversas entidades regionales y nacionales que tenían funciones ambientales y por supuesto, la carencia de una autoridad ambiental nacional con la capacidad de servir de interlocutora adecuada frente a los diferentes promotores estatales y privados del desarrollo sectorial⁶⁹.

Finalmente, en el nivel de la definición e implementación de las políticas, se hubiera advertido la carencia de canales adecuados de participación ciudadana, para permitir a las autoridades y demás grupos de interés hacer conocer sus expectativas, la carencia de canales que permitieran a las autoridades territoriales influir en la definición de las políticas en el territorio bajo su jurisdicción y por supuesto la insuficiencia de recursos financieros asociada en buena parte, a que la gestión ambiental de muchos gobiernos era financiada con recursos internos y por tanto, debía competir por estos recursos con otras agencias de los gobiernos centrales.

Finalmente, hasta hace pocos años, el manejo de los asuntos ambientales se apoyó en instrumentos puramente legales de control, basados principalmente en el uso de mecanismos policivos y coercitivos más o menos ineficaces, dada la inaplicabilidad de muchas de las normas ambientales y dada la baja capacidad de las autoridades para hacerlas

69. En el caso Mexicano, es larga y problemática la historia de la construcción de instituciones para el manejo ambiental, desde la comisión nacional de irrigación nacida en 1926, pasando por la Ley de conservación de suelos-contemporánea con la de los EEUU -hasta la SEMARNAP establecida en 1995. Durante los últimos cuarenta años se han ensayado organizaciones institucionales que unas veces fusionan, otras veces separan instituciones, recursos legales y financieros, etc., en una tensión permanente que está en todo caso impregnada por la evolución de las correlaciones políticas dentro de los grupos en disputa por el poder. En realidad, muchas de las transformaciones institucionales parecieran dirimirse en el área política más que en relación con la precisión o transparencia de objetivos.

cumplir, ello conjuntamente con la carencia de instrumentos e incentivos económicos capaces de orientar las actividades productivas por caminos ambientalmente sanos y la muy limitada presencia de las autoridades ambientales en las ciudades y en vastas regiones del país conducía en fin, a una casi absoluta impunidad frente a los delitos ecológicos y a la violación de las regulaciones⁷⁰.

En la segunda mitad de la década ochenta, se va configurando de manera paulatina y desigual en los distintos países de América Latina, un entable institucional que supera en mucho las limitaciones del pasado reciente. En primer lugar, en algunos países, el establecimiento de un marco constitucional que eleva la preservación del medio ambiente al nivel de un derecho fundamental y en otros, a través de la legislación secundaria que logra generar un marco de derechos y obligaciones ambientales. De hecho, ha sido seguramente en América Latina donde ha existido mayor receptividad para introducir en los marcos constitucionales, la cuestión ambiental.

En segundo lugar, el establecimiento de formas organizacionales que empiezan a surgir sobre todo a fines de la década de los ochenta y comienzos de los noventa. En efecto, en algunos países se incorporó el tema ambiental de manera horizontal en una estructura tradicional del Estado y en otros países, se ensayaron diversos sistemas de reforma institucional que muy someramente pueden ser descritos y agrupados de la siguiente manera:⁷¹

1. En algunos casos, se apeló a una suerte de maquillaje ecológico de los planes de desarrollo y se crearon áreas ambientales en el seno de los ministerios, oficinas, consejos o institutos de planificación del desarrollo económico y social. Esta modalidad ensayada en diversos momentos por varios países como Perú, Panamá, Ecuador, Bolivia y Guatemala, apenas articuló muy escasamente los objetivos y metas de mediano y largo plazo, en parte debido a que los gobiernos se vieron compelidos a priorizar políticas de corto plazo concentradas en la difícil coyuntura económica y financiera.

70. Véase CEPAL, *instrumentos económicos para la gestión ambiental en Colombia* Mayo de 1995, para una caracterización de estas dificultades.

71. Véase especialmente Gabaldón, Antonio José. "Desarrollo sostenible y reforma del Estado". Ponencia presentada en el I Foro del Ajusto. México: El Colegio de México: *Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente*, 1995). 304 pags.

2. En otros países, se evolucionó (en algunos casos tempranamente como en Venezuela desde 1976), de formas institucionales intermedias a un ministerio o una secretaría de medio ambiente como el caso de Colombia (de INDERENA a Ministerio en 1994) o de México (Subsecretaría de Mejoramiento Ambiental, Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Ecología y después instituto dependiente de la Secretaría de Desarrollo Social y finalmente, a nivel de secretaría desde 1995). A esta orientación general obedecen también Brasil (1973), Trinidad Tobago (1989), Costa Rica (1990), Uruguay (1990), Argentina (1992), México (1992), Honduras (1993) y Bolivia (1993).
3. En otros países, se concentró en un área administrativa (nueva o preexistente pero reorganizada) la responsabilidad de formular y dirigir la discusión de la política ambiental o se han establecido organismos colegiados, integrados por representantes de diversas áreas del sector público y a veces privado, responsables de la definición de los aspectos globales de la política ambiental nacional y con una función coordinadora de las áreas estatales tradicionales (agricultura, bosques, obras públicas, etc.). Así, la ejecución de los programas conservacionistas queda bajo la responsabilidad de las diversas organizaciones públicas centrales y descentralizadas territorialmente, mientras la administración ambiental o el sistema nacional de decisión ambiental está tutelado desde entes puramente coordinadores y normativos. A esta tendencia obedecen las estructuras institucionales en Panamá, El Salvador, Guatemala y República Dominicana.

Esta última ha sido también la opción que ha tomado Chile, país donde se debatió por largo tiempo el tema antes de adoptar una reforma en dicha dirección. En julio de 1990, el gobierno creó la Comisión Nacional del Medio Ambiente (CONAMA), como el organismo superior interministerial encargado de la coordinación del sector público para diseñar y poner en marcha los instrumentos básicos de una adecuada gestión ambiental, siendo evidente en esos casos la dificultad de su inserción en el conjunto del aparato estatal y la limitación de la capacidad política suficiente para hacer efectiva la política ambiental.

4. Finalmente puede señalarse que además de las iniciativas institucionales mencionadas, algunos gobiernos organizaron sistemas nacionales de gestión ambiental que asignan responsabilidades y competencias específicas a variados sectores de la administración

pública nacional y a las instancias verticales inferiores. De hecho, si bien existe una mayoría de actividades que pueden concentrarse en un órgano central de gestión ambiental, otros por su naturaleza deben ser implementados a través de reparticiones administrativas diferentes. Por ello en algunos países se dispone además, de entes interministeriales con la función de conducir la gestión ambiental. Así los casos del Consejo Nacional del Ambiente en Venezuela (1977), la Comisión Nacional del Medio Ambiente en Brasil (1981), la Comisión Nacional Ecológica en México (suprimida hace poco) y la Comisión Nacional de Política Ambiental de Argentina, también suprimida en época reciente. Por su parte, en Colombia junto con la creación del Ministerio del Medio Ambiente y del Sistema Nacional Ambiental (SINA), está prevista la creación del Consejo Nacional Ambiental. Iguales orientaciones se observan en Ecuador, Honduras, Cuba y Costa Rica.

América Latina	
Inclusión de la Cuestión Ambiental en las Constituciones Nacionales	
Panamá	1972
Cuba	1976
Ecuador	1979-1993
Perú	1979
Chile	1980
Honduras	1982
El Salvador	1983
Haití	1985
Nicaragua	1987
Brasil	1988
México	1987
Colombia	1991
Paraguay	1967-1992
Perú	1993

Fuente: Mateo, Ramón Martín. "El fortalecimiento del Estado de derecho frente al desarrollo sostenible", en *Desarrollo sostenible y reforma del Estado en América Latina y el Caribe*. México, Colegio de México, 1995, pág. 271.

En síntesis, la organización institucional para el manejo del medio ambiente se enmarca en las siguientes características:

- a. La mayoría de países han adoptado modelos institucionales que se encuadran dentro de la categoría de un órgano central de gestión ambiental. Estos países son los que tomaron sus iniciativas en esta dirección más tempranamente y han presentado la más amplia realización en el área del medio ambiente.
 - b. Entre los países que han adoptado la vía de crear un órgano central de gestión ambiental y particularmente durante los últimos años, se aprecia la tendencia a asociar dicha gestión con otras actividades íntimamente vinculadas al desarrollo sostenible con énfasis en un área particular considerada crítica. Costa Rica vincula lo ambiental con lo energético, en Uruguay se opta por vincular la administración ambiental, la vivienda y la ordenación territorial. En México se adoptó hasta hace algunos años, la determinación de inscribir la gestión ambiental en la amplia gama de acciones que conforman el desarrollo social y posteriormente al control y preservación de los recursos. En Colombia el nuevo Ministerio del Medio Ambiente se proyecta bajo la clara influencia de los acuerdos de la Conferencia de Río y se le asignan una variedad de funciones atinentes al desarrollo sostenible, dándosele especial relevancia al ordenamiento territorial a través, entre otras, de las corporaciones regionales de desarrollo⁷².
5. Dado el marco político administrativo en que están inscritos los nuevos órganos de gestión ambiental, van perfilándose algunos aspectos que en el futuro pudieran convertirse en limitaciones para una gestión más eficaz del medio ambiente: de un lado, una marcada centralización de los organismos de gestión que se opone a las fuerzas descentralizadoras y desconcentradoras que caracterizan hoy las realidades sociopolíticas; de otra parte, tanto en los órganos centrales de gestión ambiental como en los órganos coordinadores, se hace notoria la ausencia de la sociedad civil organizada.

72. Uribe Botero, Eduardo. "Una política ambiental para Colombia", en *Derecho y medio ambiente*. Santafé de Bogotá, Editorial Presencia, Cerec, Fescol, (1992). También Burgos, Manuel Santiago. "La organización administrativa de la gestión ambiental en Colombia". Ponencia presentada en el I Foro del Ajusco. México: El Colegio de México: *Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente*, 1995. 304 pags.

Así la reforma del Estado tiende, con desiguales resultados y todavía con considerables dificultades⁷³, a la creación de un sistema para realizar la gestión ambiental con creciente fuerza política, con recursos e instrumentos que van configurando un cuadro institucional cada vez con más capacidad para convertir los objetivos ambientales en algo más que pronunciamientos y enunciación de propósitos⁷⁴.

Pese a tales avances institucionales, curiosamente poca atención parece concederse a los sistemas o procedimientos prácticos de gestión ambiental. Una revisión de las experiencias en distintos países permite señalar, a título de ejemplo, algunas carencias, entre otras⁷⁵: el inventario de investigación de los recursos naturales, la evaluación de los resultados de los numerosos estudios de impacto ambiental, los sistemas de monitoreo, el balance de la investigación y el desarrollo de tecnologías ambientalmente idóneas, la evaluación de las deficiencias en el otorgamiento de licencias, autorizaciones, permisos, concesiones, etc., la eficacia de la aplicación de sanciones administrativas y penales, etc⁷⁶. En cualquier caso y por lo que hace a la agricultura sustentable en particular, parece posible identificar un cierto número de instrumentos prácticos de gestión que puedan detener los procesos deteriorantes de los recursos y

-
73. En primer lugar de enfoque (esto es el enfoque de internalización de externalidades vs. el enfoque de regulaciones y restricciones), en segundo lugar de jerarquización de problemas (los enfoques locales vs los enfoques generales) las tendencias a la sectorialización vs. las de transectorialización, y finalmente las tendencias a la verticalización vs las de horizontalización del manejo de las variables ambientales.
 74. Véase entre otros CEPAL. *Instrumentos económicos para la gestión ambiental en Chile, diagnóstico y propuestas para el recurso forestal*. Santiago de Chile, mayo de 1995 y CEPAL. *Instrumentos fiscales y no fiscales en la gestión ambiental de México*. Santiago de Chile, mayo de 1995. Trabajos que, junto con el citado sobre Colombia, permiten describir los avances en la organización institucional.
 75. Las anotaciones que siguen resultan de varias entrevistas a funcionarios del gobierno y autoridades ambientales en México, Chile y Colombia. Por supuesto, las conclusiones solo comprometen al autor de este trabajo
 76. Un ejemplo que ilustra las ventajas de la organización institucional para la información sobre recursos naturales, pero también de las limitaciones de los mecanismos de mercado aplicados a la gestión ambiental es el Centro de Información Sobre Recursos Naturales (CIREN) de Chile, un organismo de recopilación, procesamiento y generación de información que dispone de la misma, tanto respecto de la cantidad y calidad de los recursos como de su utilización en los sectores y que la procesa bajo pedido a inversionistas, empresarios e instituciones públicas para la evaluación de proyectos de inversión, para la racionalización del uso de determinados recursos (por ejemplo, de potencial productivo del suelo) para el análisis del mercado de tierras) a nivel de

que puedan incorporarse a la institucionalidad general sobre el medio ambiente. Tales instrumentos se refieren como mínimo a⁷⁷: 1) el ordenamiento territorial y la planificación mínima del uso del suelo conforme a su potencial; 2) el uso de instrumentos de estímulo económico más que de penalización y el uso de instrumentos regulatorios más que de mercado; 3. en algunos casos, son necesarios los subsidios y bonificaciones que han mostrado ser, al menos en el caso del desarrollo forestal de Chile, eficaces para frenar procesos de degradación⁷⁸; 4) énfasis en la investigación científica. De momento, la investigación agronómica y forestal parece concentrarse en sistemas de producción, mientras los biólogos y ecólogos se concentran en la parte “florística y descriptiva” (la expresión es del profesor Turrent). El problema no parece ser solo de la disponibilidad de tecnología, sino del ensamble entre ésta y las relaciones sociales en las que se fundan las prácticas agrícolas.

Cuando se examina, por otra parte, la práctica institucional de la gestión ambiental especialmente en lo que concierne a la cuestión de los recursos, surgen además de los conflictos de visión que resultan del énfasis bien sobre la contaminación, bien sobre la preservación, múltiples conflictos, que pudieran localizarse en dos niveles de análisis.

- a. El problema de la distribución de competencias en las distintas instancias territoriales (nacional, provincial o municipal) y en cada una de las funciones de la gestión ambiental.
- b. Conflictos alrededor de la compatibilización de objetivos, prioridades y programas entre las diversas instancias institucionales en correspondencia con la disponibilidad y uso de los instrumentos en cada una de esas instancias⁷⁹.

La compatibilización de los objetivos, instrumentos de política y programas en materia ambiental que corresponden a cada uno de los

áreas específicas. Sin embargo, la utilidad de esa información para su uso en términos de políticas públicas es enormemente reducido, curiosamente porque para ello se requeriría un mayor nivel de agregación de la información que no es financiable por el mercado el cual no se interesa por orientaciones globales de recursos. En otros términos, las perspectivas globales no las paga el mercado ni son demandables por este.

77. Nicolo Gligo, Unidad de Desarrollo Ambiental, Cepal, comunicación personal. Santiago, marzo de 1996.
78. Por ejemplo, en Chile las bonificaciones a la plantación forestal o a las obras de riego, incluyen franquicias tributarias, garantías de inexpropiabilidad, bonificación sobre los costos netos de nuevas plantaciones forestales, etc.

sectores de la actividad económica, así como la identificación de los conflictos y su solución, son tareas enormemente difíciles; allí se comprometen no solo intereses políticos generales asociados al poder que proviene de la gestión de los instrumentos legales y presupuestales, sino que comprometen también la eficiencia de sectores específicos. De hecho, los objetivos sectoriales, por ejemplo, de la agricultura, acaban a veces siendo supeditados a objetivos más generales de medio ambiente, manejados en otras instancias, muchas veces con otros criterios, con otros recursos legales y con otros sistemas de incentivos. En esas circunstancias, las responsabilidades por los resultados se localizan en una instancia (por ejemplo agrícola) y los instrumentos en otra, lo que condena al fracaso tanto los objetivos como los instrumentos.

Así pues, la superación o al menos la atenuación de los principales conflictos precisa del afinamiento de algunas relaciones básicas⁸⁰.

1. **Las relaciones interinstitucionales.** Este aspecto implica particularmente precisar y afinar las relaciones horizontales entre la instancia superior del medio ambiente y las instancias responsables de agricultura, industria, obras públicas y minería y en cada una de ellas las respectivas relaciones verticales. Es notable que, por ejemplo,

79. En cuanto al primer problema, es decir, el de distribución de competencias para la gestión ambiental a nivel de las instancias territoriales, podría considerarse como un buen ejemplo el caso colombiano, en el cual se cruzan de manera institucionalmente bien definida las responsabilidades generales del Ministerio de Medio Ambiente, con la gestión y operación de las corporaciones regionales de desarrollo en cada una de las regiones del territorio nacional. El resto de aspectos de la institucionalidad ambiental en el caso Colombiano parece de una precariedad realmente notable y más si se la compara con el nivel del discurso gubernamental sobre el tema. Fuera de la gestión (por lo demás no evaluada sistemáticamente) de las corporaciones de desarrollo, y lo concerniente a las áreas protegidas, los instrumentos de gestión se reducen a las licencias ambientales cuyo objetivo, metodología, alcance y capacidad regulatoria no son claros, aparte de que parecen haberse convertido en un foco de corrupción administrativa en algunas regiones del país. Los instrumentos para la sostenibilidad ambiental o están en curso de diseño o no se utilizan, o en realidad corresponden al cuerpo de otras políticas no ambientales (por ejemplo de colonización). Por lo que hace a la agricultura sostenible, aunque los avances de la investigación en esa materia no son despreciables, (pueden verse por ejemplo las varias experiencias del IICA a nivel de proyectos) el cuadro de las políticas es, si acaso, un enunciado en el papel.

80. Tomi Tomić. FAO, comunicación personal, Santiago de Chile, marzo de 1996. ha sugerido parte de estas reflexiones.

tanto en México como en Colombia, no exista a nivel de Consejo de Gabinete, una instancia interministerial de coordinación de políticas o en el caso de las relaciones verticales en el sector agrícola, que no haya una política agrícola de conservación de suelos en las áreas de Colonización.

2. **Relaciones intersectoriales.** Estas se definen en el nivel de los programas y de los objetivos de cada uno de los sectores. Los conflictos más usuales generalmente se refieren a los objetivos de la política agrícola, la política de obras públicas y la política energética frente a la conservación de los recursos. Los conflictos están ligados por lo general al problema de los incentivos. El caso más obvio es la utilización de determinados precios y/o subsidios para promover el crecimiento agrícola vs. sus efectos ambientales, o la utilización de procedimientos legales para preservar los recursos ambientales, lo que puede tener un efecto restrictivo sobre la implementación de políticas.
3. **Relaciones interterritoriales.** Los conflictos en este tipo de relaciones surgen cuando por distintas circunstancias se requiere el manejo global de algunos recursos tales como el manejo de las cuencas, sin que exista a nivel nacional una instancia institucional o por lo menos interterritorial que regule el diseño y ejecución de programas que afectan tanto el nivel nacional como los niveles regionales y municipales. Estos conflictos, que se resuelven en Colombia por la coordinación nacional sobre los programas de las corporaciones regionales de desarrollo, conducen, por ejemplo, en Chile a litigios que se resuelven en los tribunales cuando no se logran acuerdos de buena voluntad entre las partes o a conflictos entre estados por el uso urbano o agrícola del agua.
4. **Relaciones interdisciplinarias:** Es notable, por cierto, la falta de comunicación entre las autoridades ambientales y los investigadores que se dedican al desarrollo de tecnologías de agricultura sostenible o de uso más eficiente de los recursos. La aplicabilidad de estas investigaciones en los programas sectoriales es en extremo limitada, cuando no inexistente, y su utilidad por tanto, se reduce a proyectos experimentales o demostrativos que por lo general no alcanzan aplicaciones más amplias.

IV. RESUMEN Y CONCLUSIONES.

El interés por la agricultura sostenible surge no solo de las preocupaciones ambientales o del comercio internacional, sino principalmente del reconocimiento de que el modelo de extracción de recursos en el que se apoyó la agricultura en los últimos dos siglos, está llegando a su límite, de que las posibilidades tecnológicas probablemente no serán suficientes para atender el aumento de la demanda y de que las tendencias serán a la degradación de los recursos, acentuadas por los efectos ambientales negativos de las actuales políticas agrícolas. Ello remite, en última instancia, a la necesidad de encontrar alternativas tecnológicas para sustituir el modelo vigente, un marco institucional más eficiente para asignar los recursos de manera sostenible y estimular patrones de producción y consumo en concordancia con la preservación de los recursos.

Pese a la urgencia de enfrentar la sostenibilidad agrícola, son visibles las limitaciones para desarrollar políticas y arreglos institucionales, limitaciones que surgen, en primer lugar, de las dificultades para acotar y delimitar el concepto de agricultura sostenible, de modo que la búsqueda de opciones no se vuelva un interminable procedimiento aditivo, que amplíe las dificultades de implementación y de otro lado, de la carencia de un concepto operacional de agricultura sustentable que identifique de manera precisa los objetivos de la sustentabilidad, los que se refieren a veces a la agricultura limpia, a veces a la preservación de los recursos y a veces a tecnologías orgánicas y de bajo costo. Tal concepto operacional debe también posibilitar la delimitación de las áreas de política en las que debe concentrarse el esfuerzo de sostenibilidad y conducir finalmente a la elaboración de instrumentos de política compatibles con los incentivos, para promover el crecimiento agrícola y la superación de la pobreza en las áreas rurales. Por último, las dificultades para implementar políticas surgen de la escisión del tema en varias visiones analíticas que se traduce a menudo en conflictos en el plano institucional entre las autoridades agrícolas, cuya responsabilidad principal es la producción, los grupos de ecologistas que extienden a la agricultura las preocupaciones principalmente urbanas por la calidad de vida y por la contaminación ambiental y las autoridades ambientales, cuyas responsabilidades principales son el control de la contaminación y la preservación de los recursos.

Se ha sugerido en este trabajo que un enfoque operacional de agricultura sostenible debe tener en perspectiva, más que las aproximaciones sobre aspectos sustantivos (lo económico, lo ecológico, lo so-

cial), la capacidad de integrar principalmente los contenidos institucionales tanto de las políticas ambientales como de las políticas agrícolas, en particular la capacidad de las instituciones agrícolas de tomar en cuenta las dimensiones ambientales en el diseño e implementación de las políticas agrícolas y la capacidad de las políticas ambientales para incorporar los impactos potenciales de éstas sobre la producción agrícola, los ingresos y los precios. Ello implica hacer converger, en el mismo ámbito la perspectiva ambiental de preservación de recursos y la perspectiva de las condiciones de producción agrícola. En cuanto a los requisitos operacionales para la agricultura sostenible se proponen, del lado de la preservación de recursos, cuatro principios básicos: el principio de irreversibilidad cero, el principio de la recolección sostenible, el principio de la emisión sostenible y el principio de selección sostenible de tecnologías. Y del lado del funcionamiento del aparato productivo, que éste considere el manejo de cinco requisitos operacionales: coherencia ecológica, estabilidad socio-estructural, complejidad de la infraestructura, estabilidad económica financiera e incertidumbre y riesgo.

Es fácil, por otra parte, advertir la notable discrepancia de aproximaciones entre los responsables de las políticas ambientales y las políticas agrícolas y por supuesto, la asimetría entre instituciones respecto de la disponibilidad de instrumentos tanto para el desarrollo sostenible en general como para el desarrollo agrícola sostenible en particular, más precisamente entre la preservación y defensa del medio ambiente y el desarrollo agrícola sostenible. Así mientras la preservación del medio ambiente es un objetivo general que cada día va configurando un marco institucional más sólido, la agricultura sostenible no pasa de ser un propósito retórico en los documentos gubernamentales de políticas agrícolas o en el caso de la llamada agricultura orgánica, una práctica ocasional presionada por las características internacionales de algunos mercados específicos.

En cuanto a las diferencias de visiones que se traducen en conflictos institucionales, tales conflictos, en el plano puramente institucional, se refieren tanto a la naturaleza de los instrumentos de política como a la adscripción de su manejo en un determinado nivel institucional, en un determinado nivel territorial, en un determinado nivel de responsabilidad sectorial y en un determinado conjunto de instancias legales y administrativas capaces de dirimir conflictos interinstitucionales, intersectoriales o interterritoriales.

El examen de las formas organizacionales para el medio ambiente en algunos países de América Latina, revela avances significativos en

cuanto a la inclusión del tema en el nivel de los derechos constitucionales fundamentales y en cuanto al establecimiento de formas organizacionales de distinto tipo y bajo distintos modelos. La mayoría de países han adoptado modelos institucionales que se encuadran dentro de la categoría de un órgano central de gestión ambiental. Entre los países que han adoptado la vía de crear un órgano central de gestión ambiental y particularmente durante los últimos años, se aprecia la tendencia a asociar dicha gestión con otras actividades íntimamente vinculadas al desarrollo sostenible con énfasis en un área particular considerada crítica (energía, obras públicas, etc.). No se encontró, sin embargo, ningún país en el que la agricultura se haya identificado, como un área crítica.

Pese a tales avances, subsisten sin embargo, numerosas dificultades de carácter institucional, entre ellas los retrasos (o la ausencia total) del inventario de investigación de los recursos naturales, la inexistencia de evaluación de los resultados de los numerosos estudios de impacto ambiental, la ausencia o debilidad de los sistemas de monitoreo, el balance de la investigación y el desarrollo de tecnologías ambientalmente idóneas, la evaluación de las deficiencias en el otorgamiento de licencias, autorizaciones, permisos, concesiones, etc. y la eficacia de la aplicación de sanciones administrativas y penales.

Sin embargo, las dificultades principales parecen estar en los problemas asociados a la distribución de competencias entre las distintas instancias territoriales (nacional, provincial o municipal), en la distribución interinstitucional de cada una de las funciones de la gestión ambiental y en los conflictos alrededor de la compatibilización de objetivos, prioridades y programas entre las diversas instancias institucionales en correspondencia con la disponibilidad y uso de los instrumentos en cada una de esas instancias.

Aunque la superación de estas dificultades no es fácil, se requiere de manera prioritaria afinar algunas relaciones relevantes en los niveles interinstitucional, intersectoriales e interterritorial, así como establecer vínculos más sólidos en las relaciones interdisciplinarias, y un diálogo más fluido, principalmente entre los investigadores de tecnologías para la preservación de los recursos y de los sistemas de producción y quienes diseñan las políticas agrícolas y de sostenibilidad ambiental.

APENDICE I

LA SUSTENTABILIDAD DE LA AGRICULTURA EN LA VISION 2020:

UNA SINTESIS DE LAS PRINCIPALES PROPOSICIONES⁸¹

81 Se resumen aquí el documento *A 2020 vision for food, agriculture and the environment-The vision, challenge and recommended action*. International Food Research institute , june 13, 1995. Se resumen también algunos comentarios de la conferencia *2020 international conference for food, agriculture and the environment. Speeches made at an international conference june 13-15 Washington D. C.*, Especialmente las conrtribuciones de Sara Scherr, Reuben J. Oleombo y Lester Brown *Improving Natural Resources to Feed the World: Prerequisites for Sustainable Agriculture*. . pp. 69 - 75. y TRIGO, J. Eduardo. *Regional Visions and Required Action. "Latin America"*, pág. 117.

La visión 2020 del IFPRI, propone como objetivo global para las próximas dos décadas un mundo en el que todos puedan acceder a los alimentos suficientes para mantener una vida productiva y saludable, donde la malnutrición esté ausente, y donde la producción de alimentos se origine en unos sistemas agrícolas eficientes, eficaces y de bajo costo, compatibles con el uso y manejo sustentable de los recursos naturales.

Para lograr esos propósitos en los países en desarrollo, se necesita fortalecer la capacidad de los gobiernos para ejercer sus funciones y en el ámbito agrícola, fortalecer la investigación y los sistemas de extensión y promover un sólido manejo de los recursos naturales, con énfasis creciente en las áreas caracterizadas por suelos frágiles, pluviosidad limitada y pobreza ampliamente difundida. Se necesita así mismo, un desarrollo eficaz y eficiente de la agricultura de bajo costo en insumos y productos para el mercado.

Sintetizando las proposiciones centrales de la visión 2020, se pueden identificar seis áreas de acción para lograr los objetivos que acaban de señalarse.

1. Los gobiernos de los países en desarrollo deben fortalecer las habilidades para ejercer su acción de gobierno.
2. Los países en desarrollo deben invertir en los pobres.
3. Los países en desarrollo deben aumentar el crecimiento agrícola.
4. Debe promoverse una agricultura más productiva mediante estrategias que aseguren su sustentabilidad, y adoptar sólidas prácticas de manejo de los recursos naturales.
5. En los países de más bajos ingresos, el sistema de comercialización de alimentos debe mejorarse.
6. La asistencia externa debe estar disponible para los países que demuestren el compromiso de reducir la pobreza, el hambre y la malnutrición y proteger el ambiente.

Por su parte, el énfasis sobre el desarrollo de la agricultura sostenible, debe partir de reconocer que :

1. La degradación de los recursos resulta a menudo exacerbada por la pobreza, por los inadecuados derechos de propiedad, por la inadecuada tecnología y por las dificultades de acceso a los mercados y al crédito.
2. La pobreza rural es, a menudo, causada por las escasas oportunidades para intensificar la producción agrícola. En consecuencia, un crecimiento agrícola sostenible es esencial tanto para aliviar la pobreza como para manejar los recursos naturales.

3. El crecimiento agrícola sostenible requiere inversiones públicas y privadas en las áreas pobres, caracterizadas por recursos naturales degradados, es decir de bajo potencial, así como asegurar los derechos de propiedad y mejorar las operaciones del mercado.

Del mismo modo, el crecimiento agrícola sostenible requiere hacer énfasis en un conjunto de acciones para fortalecer las condiciones productivas, entre ellas:

- a. Aumentar las inversiones públicas y privadas en infraestructura, desarrollo de los mercados, conservación de recursos naturales, e investigación agrícola en las áreas de bajo potencial.
- b. Proveer incentivos para los cultivadores y las comunidades, a efectos de implementar programas integrados de fertilización de suelos, incluyendo la aplicación de fertilizantes orgánicos e inorgánicos utilizando una orientación de políticas que aseguren en el largo plazo, los derechos de propiedad sobre la tierra, el acceso al crédito, la mejora en las variedades de semillas y la mejora en información sobre los sistemas de producción, las inversiones en sistemas de transporte rural, y subsidios temporales para los fertilizantes que por razón de la inapropiada infraestructura o el pobre funcionamiento de los mercados, tengan altos precios.
- c. Establecer claros derechos para el uso de recursos (suelos, aguas bosques) con colaboración de las ONGs, así como proveer incentivos para restaurar suelos degradados.
- d. Fortalecer el control local sobre los recursos naturales, proveer incentivos para la inversión privada en la protección de los recursos naturales, explorar arreglos de cofinanciación para el manejo de los recursos naturales entre comunidades locales, gobiernos locales corporaciones y organizaciones de usuarios de recursos hídricos.
- e. Promover el manejo integrado de programas de pesticidas y remover los subsidios a pesticidas.

Finalmente, el fortalecimiento de la capacidad de los gobiernos para mejorar sus propias funciones, implica una gran capacidad para mantener la ley y el orden, fortalecer los derechos de propiedad, fortalecer y desarrollar normas y regulaciones, así como la capacidad para orientar medidas hacia el sector privado, promover y asegurar la competencia en los mercados privados, y producir y facilitar la producción de bienes públicos tales como educación, atención primaria en salud, cierto tipo de investigación agrícola, infraestructura básica y variedad de otros bienes públicos⁸².

La experiencia internacional, por otra parte, muestra que si bien suele surgir en el corto o mediano plazo un conflicto entre la sostenibilidad de la agricultura y las condiciones de pobreza, políticas adecuadas pueden hacer compatible en el largo plazo el crecimiento agrícola y la conservación de los recursos.

De hecho, no es difícil técnicamente rehabilitar muchos tipos de suelos degradados, pero la pobreza, la falta de tecnología, los bajos precios de la tierra, y muchos otros factores incluyendo políticas inadecuadas, lo impiden de manera frecuente. Sin embargo, algunos ejemplos exitosos muestran que se pueden realizar incrementos de la agricultura, mientras se mejora el uso de las aguas, se controla la degradación de los suelos y se fortalece la biodiversidad⁸³.

En definitiva, la revisión de la experiencia internacional y el balance de los factores que han estado en la base del éxito de muchas de esas experiencias de desarrollo agrícola sostenible permiten a la visión 2020, identificar seis claves de política para el logro de una agricultura sustentable:

1. Las necesidades locales tienen una base de recursos. Quienes elaboran las políticas agrícolas pueden ayudar al crecimiento y obtener metas
-
82. Muchos países en desarrollo están en vías de reformar y/o privatizar los mercados de insumos y productos. Es esencial que este proceso resulte en un mercado eficaz, eficiente y competitivo. De hecho, el papel de las reformas es promover un mercado competitivo y asegurar un acceso equitativo a los recursos por parte de los grupos más pobres, proporcionándoles capacidad para competir en igualdad de condiciones. En particular, el gobierno debiera remover los subsidios explícitos e implícitos y remover aquellas políticas, cuellos de botella en infraestructura y otros factores que favorecen las operaciones productivas en escalas más amplias, y promover mercados de pequeña escala y de trabajo intensivo sustentando los agentes intensivos en capital. De igual modo, para reducir factores de riesgo y desarrollar habilidades en los sectores agrícolas más pobres, deben removerse las barreras institucionales para poder expandir las operaciones de ahorro y crédito de pequeña escala, facilitando su desarrollo para agentes trabajo-intensivos, tales como pequeños comerciantes, transportadores y empresarios de procesamiento.
 83. En Chile, por ejemplo, se cambió el viejo sistema de distribución del subsidio al riego, asignando derechos comerciables sobre el agua a precios de mercado. Ello redujo en un 22% el uso del agua en esos cultivos, mientras se mantuvo el mismo nivel de producto, liberando agua para otros usos, e incluso evitando salinización o inundaciones. Ejemplos exitosos sobre el uso del agua se pueden observar igualmente en Zimbawe mediante sistemas de drenaje y bajos costos, en Filipinas y Tailandia se tuvieron éxitos, en áreas de vegetación permanente, con programas de reforestación de los espacios erosionados, en Costa Rica se han implementado rompe vientos en las fincas, etc.

ambientales globales al ayudar a los agricultores a invertir en recursos naturales y mejorar y proteger aquella base.

2. Más que depender de los gobiernos nacionales, los gobiernos locales pueden estimular, simultáneamente, soluciones a problemas y el mejoramiento del estado de los recursos. El gobierno nacional puede facilitar los apoyos locales.
3. Las regulaciones sobre el uso de la tierra y otros recursos deben ser flexibles, permitiendo la adaptación a las condiciones locales.
4. Los agricultores y comunidades deben tener seguridad sobre sus derechos de propiedad de la tierra, el agua o los bosques, lo que supone la existencia de instituciones para tramitar y resolver disputas en el uso de los recursos⁸⁴.
5. El gobierno debe colocar un valor a los recursos que refleje su propia escasez, o reducir los subsidios a los insumos que causen degradación para reducir los usos inapropiados de los mismos.
6. Se requiere inversión pública para entender y en definitiva mejorar la relación entre agricultura y medio ambiente: especies forestales, semillas, aplicación de la biotecnología para mejorar la resistencia a las enfermedades e investigación ecológica para mantener la biodiversidad en diferentes sistemas agrícolas.

Por supuesto, la dotación de recursos de los países, las diferencias sobre el estado de su conservación, así como las orientaciones de la producción y los patrones de comercio, impiden más allá de las consideraciones genéricas que acaban de señalarse, prescripciones de política -y menos en el nivel nacional- de carácter más específico, sin tener en cuenta de manera particular tanto la naturaleza de los problemas ambientales de cada país como el grado de degradación de sus recursos.

Como lo advierte Eduardo Trigo, a propósito de la visión 2020, para el caso de América Latina deben reconocerse algunas realidades que contrastan con los presupuestos de esa visión: de un lado, la región presenta una paradójica contradicción: el 23% de la tierra arable, el 46% del bosque tropical, el 31% del agua dulce, y una sustantiva proporción de la biodiversidad del mundo, corresponden al 8% del total de la población. Sin embargo, de otro lado, la región a pesar de la riqueza y disponibilidad de

84. Es el caso, por ejemplo, del estímulo a cultivos permanentes cuando hay garantía sobre la propiedad. El notable desarrollo forestal de Chile en las últimas décadas está apoyado sobre la inexpropiabilidad de la tierra .

recursos, no produce suficientes alimentos para alimentar su población y al menos 60 millones de personas no comen lo suficiente.

Además, la región en su conjunto, que tuvo en el pasado y hasta hace pocos años un papel importante en los mercados agrícolas internacionales, representa hoy una mínima proporción del comercio internacional, lo que sugiere una considerable pérdida de ventajas competitivas y un desaprovechamiento del potencial de recursos productivos. Ello indica la necesidad de reorientar las estrategias para explotar las oportunidades de la situación de los recursos y para fortalecer el papel de la agricultura y las posibilidades del crecimiento. Trigo propone, entonces, algunas áreas generales para ajustar la visión 2020 a la realidad latinoamericana.

1. Deben revisarse los caminos de aproximación al desarrollo agrícola y redirigir los esfuerzos de política sobre bases espaciales. Lo rural no concierne solo a los productores agrícolas (erradicar pobreza etc.), sino al conjunto de actividades en las áreas agrícolas. Mientras los pobres se mantengan en las áreas agrícolas, la asistencia a los pobres debe ser una política social y no una estrategia agrícola.
2. Es necesario un esfuerzo masivo para la innovación institucional. En el futuro, se dependerá más de la dinámica de los mercados que de las políticas dirigidas. Los gobiernos tienen ahora una gran debilidad institucional como consecuencia de las reformas, mientras que las políticas sectoriales son subsidiarias de las políticas macroeconómicas. En esas circunstancias, es necesario identificar nuevas prioridades y desarrollar nuevas instituciones, más precisamente, una nueva generación de instituciones que relacione los problemas ambientales y los de pobreza y que no los trate como problemas separados. Tanto las instituciones como las políticas agrícolas deben contribuir a los ajustes para lograr objetivos sociales y ambientales, preservando los mecanismos de mercado y una estable y transparente política macroeconómica.
3. Un nuevo marco para la interacción pública-privada y nuevos espacios para la participación de la sociedad civil.
4. Un gran proceso descentralizador en el diseño e implementación de los programas, que permita no solo la participación de la sociedad civil, sino la congruencia entre las instituciones locales, las necesidades de la comunidad y la disponibilidad de recursos.
5. Un gran control sobre los recursos financieros. Es preciso reconceptualizar los derechos de propiedad para asegurar que el pueblo tenga acceso a los recursos, nuevas formas de regulación de mercados

y de los comportamientos no competitivos para evitar distorsiones e impactos negativos sobre la distribución del ingreso.

6. Se requiere un gran esfuerzo para desarrollar nuevas tecnologías para la producción agrícola, más productivas, limpias y de bajo costo.

APENDICE II

DEFINICIONES SOBRE AGRICULTURA SOSTENIBLE

1. La agricultura sostenible es, a la vez que una filosofía, un sistema de producción. Los sistemas agrícolas sostenibles se apoyan en rotaciones de cultivos, residuos de cosechas, estiércol animal, leguminosas y abonos verdes, desechos orgánicos externos, métodos mecánicos de cultivo apropiados y rocas minerales para maximizar la actividad biológica del suelo y el mantenimiento de la fertilidad y productividad del suelo. Controles naturales, biológicos y culturales se utilizan para manejar plagas, malezas y enfermedades. No podemos continuar pretendiendo que los sistemas dependientes de energía ambientalmente destructivos del pasado, puedan ser ahora aprobados como agricultura sostenible” (Hill, 1990, citado por Loyns y MacMillan, 1990).
2. El desarrollo sostenible no es un estado de armonía, sino un proceso balanceado y adaptativo de cambio... La sostenibilidad toma por hecho un balance entre desarrollo económico -todos los cambios cuantitativos y cualitativos en la economía que ofrecen contribuciones positivas al bienestar- y la sostenibilidad ecológica -todas las estrategias cuantitativas y cualitativas que buscan mejorar la calidad de un ecosistema y por ende también tienen un impacto positivo en el bienestar” (Nijkamp, Van Den Bergh y Soeteman 1990, pag. 156).
3. "Una de las condiciones fundamentales para la sostenibilidad agrícola en un mundo de pobreza y desnutrición generalizadas, es que la producción se incremente lo suficiente para satisfacer las demandas crecientes por alimentos y mantenga los precios estables o decrecientes” (Repetto 1987, pag. 167). “La utilidad del desarrollo sostenible es su sugerencia de que los recursos naturales también deben ser entendidos, no solamente cuando son minados o cosechados como un flujo de comodidades al mercado, sino como un stock de trabajo que contribuye críticamente a la producción” (Repetto 1987, pag. 169).
4. “La agricultura alternativa es cualquier sistema de producción de alimentos o de fibras que sistemáticamente persigue las siguientes metas: incorporación mayor de procesos naturales tales como ciclos de nutrientes, fijación de nitrógeno, y relaciones peste-depredador al proceso de producción agrícola; reducción del uso de insumos externos a la finca con el mayor potencial de daño al medio ambiente o a la salud de los agricultores y consumidores: uso productivo mayor del potencial biológico y genético de las especies de plantas y animales; mejoramiento de la correspondencia entre patrones de cultivo y potencial productivo y las limitaciones físicas de las tierras agrícolas

- para asegurar la sostenibilidad de largo plazo de los niveles corrientes de producción y la producción rentable y eficiente con énfasis en el manejo mejorado en fincas para la conservación de suelo, agua, energía y recursos biológicos". (*Committee on the Role of Alternative Farming Methods in Modern Production Agriculture*. 1989, pág. 4).
5. El desarrollo sostenible es el desarrollo que satisface las necesidades del presente sin comprometer la posibilidad de las futuras generaciones para satisfacer las propias" (Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo -Comisión Brundtland 1987, pag. 43).
 6. La sostenibilidad ha asumido importancia particular (por) la caída radical de los niveles de vida que ha acompañado los programas de ajuste en muchos países... Podemos lograr un crecimiento real de la producción de carácter sostenible, si excede el crecimiento de la población (Faini y Melo, 1990, pag. 496).
 7. Un programa de desarrollo es sostenible cuando es capaz de producir un nivel apropiado de beneficios por un período extenso de tiempo después de terminado un proceso de asistencia financiera, gerencial y técnica, desde un donante externo (US/AID 1988, pag. 3).
 8. La sostenibilidad de proyectos... (es) el mantenimiento de un flujo neto aceptable de beneficios desde las inversiones de los proyectos después de su terminación, después de que el proyecto termina de recibir soportes de carácter financiero y técnico (Cernea, 1987, 118).
 9. La sostenibilidad debe ser tratada como un concepto dinámico, reflejando necesidades cambiantes, especialmente aquéllas de una población que se incrementa constantemente... La meta de una agricultura sostenible debe ser mantener la producción a niveles necesarios para satisfacer las aspiraciones crecientes de una población mundial en expansión sin degradar el medio ambiente. Implica preocupación por la generación de ingreso, la promoción de políticas apropiadas y la conservación de recursos naturales (TAC/CGIAR, 1989).
 10. "Desarrollo sostenible es la gestión y conservación de la base de recursos naturales y la orientación del cambio tecnológico e institucional de tal manera que se asegure la continua satisfacción de las necesidades humanas de las generaciones presentes y futuras. Este desarrollo sostenible (en los sectores agrícola, forestal y pesquero) conserva los suelos, el agua y los recursos genéticos vegetales y animales, es ambientalmente no degradante, técnicamente apropiado y económicamente viable y socialmente aceptable." (FAO, 1994).

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- BARCENA, A. "Políticas y evolución institucional del Medio Ambiente, en los países miembros prestatarios del BID", BID/CMA, septiembre, 1988.
- BATIE, Sandra. "Sustainable Development: Challenges to the Profession of Agricultural Economics", en *American Journal of Agricultural Economics*. Diciembre pags. 1095-1101, 1989.
- BID-PNUD. "Nuestra propia agenda", Comisión de Desarrollo y Medio Ambiente de América Latina y el Caribe, Washington, BID; Nueva York, PNUD, 1990.
- BOARD. *On Agriculture and Board on Science and Technology for Development* (Consejo sobre Agricultura y Consejo sobre Ciencia y Tecnología para el Desarrollo). *Sustainable Agricultural Development in the Humid Tropics*. Washington, D. C. National Academy Press, 1992.
- BURGOS, Manuel Santiago. "La organización administrativa de la gestión ambiental en Colombia". Ponencia presentada en el I Foro del Ajusco. México: El Colegio de México: Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente, 1995. 304 pags.
- CEPAL. "El Desarrollo Sustentable: Transformación Productiva, Equidad y Medio Ambiente", Santiago de Chile, LC/G. 1648 CONF. 80/2, Rev, 1m 12 de Febrero, 1991.
- CEPAL. *Instrumentos económicos para la gestión ambiental en Chile, diagnóstico y propuestas para el recurso forestal*. Santiago de Chile, Mayo, 1995.
- CEPAL. *Instrumentos fiscales y no fiscales en la gestión ambiental de México*. Santiago de Chile, Mayo de 1995.
- COMISION DE DESARROLLO Y MEDIO AMBIENTE DE AMERICA LATINA Y CARIBE. "Nuestra Propia Agenda", Washington, Banco Interamericano de Desarrollo, 1990.
- DALY, Herman E. "Operational Principles for Sustainable Development", *Ecological Economics*, Vol. 2, núm. 1 (Abril), pp. 1-6, 1990.
- DOUGLASS, Gordon K. "Agricultural Sustainability in a Changing World Order", editor, Boulder, Colorado: Westview Press, 1984.
- ELLIS, F. "Agricultural Policies in Developing Countries", Cambridge University Press, 1992.
- FAO. *La declaración de Den Bosch y el plan de acción para una agricultura y un desarrollo rural sostenibles*. Informe de la Conferencia. S-Hertogenbosch, Países Bajos, 15-19 abril 1991.
- GABALDON, A.J. "Desarrollo sostenible y reforma del Estado". Ponencia presentada en el I Foro del Ajusco. México: El Colegio de México: Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente, 1995). 304 págs.

- GLIGO, Nicolo "En torno a la sustentabilidad ambiental del desarrollo agrícola latinoamericano Factores y políticas" en G.C Gallopin et al. El futuro económico del continente. México, F.C.E., 1995, pag 318.
- GLICO Nicolo. "Los factores críticos de la sustentabilidad ambiental del desarrollo agrícola" en Comercio Exterior. México, Vol. 40, No. 12, págs. 1135-1142, 1990
- HAPMAN, Duane y Randolph Baker. "Environmental Protection, Resource Depletion, and the Sustainability of Developing Country Agriculture", Agricultural Development and Cultural Change. 39, julio, 723-737, 1991.
- HOROWITZ, Evelyn "El vínculo comercio-medio ambiente", en SELA-UNCTAD "Comercio y medio ambiente, el debate internacional. Caracas, Ed. Nueva sociedad, 1995.
- HURREL, A. "El medio ambiente y las relaciones internacionales, una perspectiva mundial", en E. Guch y J.G. Tokatlian (comps.). Medio ambiente y relaciones internacionales.. Bogotá, Tercer Mundo Editores, 1992.
- IFPRI, 2020 international conference for food, agriculture and the environment. Speeches made at an international conference, june 13-15 Washington D. C., 1995.
- IFPRI, A 2020 vision for food, agriculture and the environment-The vision, challenge and recommended action. International Food Research Institute, June 13, 1995.
- JAUQUENOB DE ZSOGON, Silvia. "El derecho ambiental y sus principios rectores", Monografía, Dirección General del Medio Ambiente. Madrid, 1989.
- STIGLITZ, Joseph. "Rational peasants Efficient institutions and a theory of rural organization: Methodological Remarks for Development Economics" en PRANAB Bardhan "Alternative approaches to de theory of institutions in economic development", en Pranab-Bardhan The economic theory of agrarian institutions. Oxford Clarendon Press, 1991
- KEMP, M. y Van Long, N. "The efficiency of competitive markets in a context of exhaustible resources.", en: Essays in the economics of exhaustible resources. North-Holland, 1984
- KERRIGAN, G. "Desarrollo y sustentabilidad del sector agrícola: Integración de las políticas agrícolas y ambientales", en Políticas económicas para el desarrollo sustentable de Chile. Santiago de Chile, Editorial E. Figueroa, Centro de Recursos Naturales y el Medio Ambiente, Universidad de Chile, pags. 61 - 146, 1994.
- LOYNS, R. M. A. y J. A. MAC MILLAN. "Sustainable Development and Agriculture". Winnipeg: Universidad de Manitoba, Departamento de Economía y Administración Agrícola, Documento de Trabajo 90-4, 1990.

- MARKANDYA, A. La integración de consideraciones sobre medio ambiente y sustentabilidad en las políticas y la planificación del desarrollo agrícola y rural. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social. Dirección de Proyectos y Programación de Inversiones, 1993.
- MAYA, Augusto Ángel. "Reflexiones sobre el derecho, la filosofía y el medio ambiente", en Derecho y medio ambiente. Santafé de Bogotá, Editorial Presencia, Fescol, Cerec, 1992,
- MOLINA, J. "Documento de síntesis para el examen de propuestas de políticas ambientales y de desarrollo sostenible para el sector agropecuario." Centro de Investigaciones para el Desarrollo-CID; PNUD. Santafé de Bogotá D.C., julio de 1995.
- MYERS, N. "The environmental basis of sustainable development" y "Economic incentives for sustainable production.", en: Schramm, G. y Warford, J. Environmental management and economic development. BIRF-Banco Mundial. Caps. 5 y 6. John Hopkins University Press, EEUU, 1989.
- NAIM, Moisés "Las instituciones: El eslabón perdido de las reformas económicas en América Latina", en Mónica APARICIO y William EASTERLY. Crecimiento económico, instituciones y experiencia internacional. Bogotá, Banco Mundial, Banco de la República, 1995.
- PEZZEY, J. Sustainable Development Concepts. An Economic Analysis. World Bank Environment Paper Number 2, Washington, D.C, 1992.
- PRANAB Bardhan "Alternative approaches to the theory of institutions in economic development", en Pranab-Bardhan, The economic theory of agrarian institutions. Oxford Clarendon Press, 1991
- QUINTERO, J. "Modernización de la agricultura y riesgo de deterioro ecológico", Seminario sobre políticas para el desarrollo sostenible, Costa Rica, IICA, 1991.
- RIECHMAN Jorge "Desarrollo sostenible: la lucha por la interpretación" en Riechman, et al. De la economía a la ecología. Madrid, Editorial Trotta, 1995.
- ROZENTAL, Andrés. "Las instituciones internacionales y la promoción del desarrollo sostenible. Ponencia presentada en el I Foro del Ajusto. México: El Colegio de México Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente, 1995. 304 pags.
- RUTTAN, V. "Sustainable growth in agricultural production: poetry, policy, and science", en VOSTI, R., T. y VON URFF, W. Agricultural sustainability, growth, and poverty alleviation: issues and policies. International Food Policy Research Institute. Proceeding of the Conference held from 23 to 27 September, 1991 in Feldafing, Germany.
- SERAFY, El S. "Sostenibilidad, medida del ingreso y crecimiento", en Robert GOODLAND, Herman E. DALY et al. Desarrollo económico

sostenible. Avances sobre al informe Bruntland. Tercer Mundo Editores, Bogotá, 1994. pag. 108.

URIBE Botero, Eduardo. "Una política ambiental para Colombia", en Derecho y medio ambiente. Santafé de Bogotá, Editorial Presencia, Cerec, Fescol, 1992.

VALLEJO Serna, Nancy. "Recientes avances del derecho ambiental internacional en la cumbre de la Tierra", en Derecho y medio ambiente. Santafé de Bogotá, Cerec, Fescol, 1992.

VOSTI S.; Reardon T.; VON URFF, W. "Syntheses and Conclusions" Issues 4 y 5 en Vosti, S.; Von Urff, W. Agricultural sustainability, growth, and poverty alleviation: issues and policies. International Food Policy Research Institute. Feldafing, Germany, Proceeding of the Conference held from 23 to 27 september, 1991.

2.2.1 COMENTARIOS Y DISCUSIONES

Comentario. *El país está haciendo cambios estructurales en la administración de sus recursos naturales, y el tiempo se está acabando, así como los recursos naturales.*

El primer cambio de actitud institucional lo tienen que asumir los productores. No hay un marco institucional para el desarrollo sostenible, en la medida que los principales actores cambien su actitud depredadora de los recursos naturales. Si no hay ese cambio de actitud por parte de los productores, sea por mecanismos de mercado o sistemas regulatorios, nunca se va a tener sostenibilidad en el crecimiento de la agricultura.

Bolivia, en los últimos tres años, ha hecho grandes esfuerzos en el aspecto institucional. En primer lugar, el Medio Ambiente subyace a una realidad incontrastable e ineludible y se habla de desarrollo sostenible sobre tres pilares fundamentales: El desarrollo económico, ambiental y social.

Son tres pilares fundamentales, sobre los cuales la sostenibilidad no podría levantarse. En función a ello se ha creado un Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente. El primero de su naturaleza en América Latina. Se tienen fuerzas jerárquicas para dominar y administrar todos los sistemas nacionales de planificación y elaboración de las estrategias para el desarrollo.

En Bolivia, la puesta en marcha de las políticas para el desarrollo sostenible están actuando sobre la importancia de tres leyes sustantivas:

- 1. Ley General del Medio Ambiente, que está reglamentada. Falta que la comunidad y los productores la comprendan.*
- 2. Ley General de Aguas, que está en proceso de promulgación.*
- 3. Ley Forestal, que está a punto de ser promulgada como Ley de la República. Y a su vez, la Ley de Administración de Tierras.*

La ley institucional tiene un plan para el uso del suelo. Por lo tanto, lo institucional se está adecuando a las formas prácticas, para hacer posible el concepto de desarrollo sostenible y vincularlo con el desarrollo de nuestra actividad.

En la ley de administración de tierras, uno de los artículos centrales apunta al hecho de que un productor haga cambio del uso del suelo para el cual tuvo certificación de la unidad pertinente. Este es un intento de incorporar la normativa ambiental al concepto de política, vinculado con la producción agropecuaria.

Los recursos hídricos. La ley de aguas, se centra en administrar y poner en marcha la ejecución de los recursos hídricos. El Ministerio de Desarrollo Sostenible y de Medio Ambiente, preside el consejo de Desarrollo Nacional.

Comentario. Hay cosas que son fundamentales, como es el tema de la pobreza como factor deteriorante y destructor de los recursos naturales. Este es uno de los planteamientos fundamentales. También es importante el concepto de competitividad de la agricultura comercial, sin contemplar el aspecto de equidad y sostenibilidad. Es una realidad el deterioro y no se ha hecho énfasis en el tema.

La lucha contra la pobreza requiere de una decisión política y de asignación de recursos, para proyectos de desarrollo rural que se están realizando en América Latina.

Hay que ver cuáles son los factores que la comunidad puede controlar para poder ir a la realidad. Los organismos internacionales pueden hacer una labor más intensiva en investigación, información y en capacitación. En algunos países de América Latina, hace falta capacidad de liderazgo en todos los niveles. Es decir, el liderazgo de conocer los problemas y de tener capacidad de conducción; se debe hacer un esfuerzo en términos de capacitación de líderes, para el manejo de este tipo de políticas. La capacitación no es solamente para los técnicos o directivos, sino incluso para los mismos políticos.

La relación sector público y privado. Con la privatización se pasa la responsabilidad al sector privado, sin la existencia de acuerdos para lograrlos. Se tienen Ministerios de Agricultura, Instituciones de Investigación y Transferencia de Tecnología con pocos funcionarios capacitados para continuar con el proceso; a su vez se tiene un sector privado, sin la capacidad de hacerlo.

Jesús Antonio Bejarano. En Bolivia hay una buena experiencia, desde dos puntos de vista: El primero, que haya leyes sobre problemas específicos de recursos, como el caso Mexicano donde también se legisla sobre el agua. En Colombia, no se tiene, salvo las Leyes de Reforma Agraria, y valdría la pena pensar una legislación de ese tenorio.

Cuál es la responsabilidad que se le puede adscribir al sector privado y cuál es el mecanismo?. En México, hay unos pactos de sostenibilidad entre el sector privado y el sector público; algo parecido se está intentando en la agricultura colombiana, con los pactos de competitividad. Incluso, los mismos funcionarios del gobierno mexicano, admiten que son más

agresivos los empresarios del sector privado, en función de las leyes y de los objetivos de descontaminación y de control de la contaminación.

Los pactos de desarrollo sostenible incorporan objetivos y propósitos comunes entre el sector público y privado. Gran parte del problema, en América Latina, es que no se crean puentes entre estos dos sectores.

Distribuir responsabilidades sin puentes es difícil resolver, no solo con cambios de actitud, sino con un espacio de compromisos, mecanismos e incentivos para que esa responsabilidad sea mutua y pueda cumplirse.

El tema de la competitividad es uno de los puntos esenciales de la relación medio ambiente y comercio internacional, pero requiere de un desarrollo particular. Esa es una preocupación permanente que hay que incluir.

Comentario. La Ley que creó el Ministerio del Medio Ambiente en Colombia, incluyó una serie de canales de participación ciudadana. Es un punto muy importante para que no solo haya un control social sobre el tema, sino para que los productores y el sector privado se apropien del mismo. Eso tiene que ver con la actitud Boliviana.

Qué desarrollo han tenido esos mecanismos en el caso de Colombia?, Están establecidos en la Ley? Cuál es la facilidad para denunciar cualquier violación a las normas que protegen el medio ambiente?, Cómo se ha desarrollado esta Ley?.

Jesús Antonio Bejarano. Cada uno de los países tiene sus experiencias. Hay dinámicas sociales que incorporan la participación ciudadana. En Colombia un instrumento constitucional, “*el derecho de tutela*” y en la medida en que los derechos ambientales, se vuelven un derecho fundamental, se tiene acceso al uso de ese derecho, que ha sido el más eficaz de todos los instrumentos. Es decir, cualquier ciudadano que crea que se está violado su derecho fundamental al medio ambiente, o a la calidad de vida, se queja ante un Juez y hay que resolver el caso en 48 horas. En cambio para las licencias ambientales, depende del precio del mercado.

En muchos países depende del régimen de descentralización. Cada país tiene un proceso independiente y consiste en ver cómo en ese espacio de descentralización se incorpora el problema del medio ambiente. En el caso Colombiano, la participación de la ciudadanía, sobre el problema del medio ambiente está en la participación por medio de las corporaciones de Desarrollo Regional, que es un mecanismo eficaz. En el caso Mexicano, donde hay tradición de hacer comités y consejos de programas gubernamentales, parece que ese es el mecanismo para lograr que la población

particpe. Colombia tiene un sistema ambiental en el papel. No se ha desarrollado, pero allí habría un espacio general de compromisos, no solamente interinstitucional.

La dinámica de descentralización y los espacios que se abren alrededor de los programas, lideran más que el viejo esquema de las asociaciones ecológicas y ambientalistas, que ya no son esencialmente los mecanismos de América Latina y tal vez funcionen en Europa.

2.3 POBREZA RURAL EN LOS PAISES ANDINOS⁸⁵

Adolfo Figueroa⁸⁶

1. INTRODUCCION

Este estudio tiene por objeto analizar la pobreza rural en los países andinos (Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela). Desde el punto de vista de la actividad agrícola, los Andes determinan un contexto físico particular. La biodiversidad es uno de los beneficios, como dotación de recursos naturales; pero también hay costos, como son la alta erosión de los suelos y los altos costos de transporte entre las regiones creadas por esta cordillera. La biodiversidad y los microclimas implican ámbitos muy diferenciados, y éstos exigen que las innovaciones tecnológicas tengan que ser más específicas.

La sociedad de los países andinos no sólo se caracteriza por la diversidad regional, sino también por la diversidad cultural y étnica. El funcionamiento de la agricultura, y de la economía rural, de estos países debe ser analizada bajo este contexto.

En este trabajo se busca entender las causas de la pobreza rural, establecer sus perspectivas y proponer las medidas que podrían aplicarse para reducirla.

1. CARACTERÍSTICAS DE LA POBREZA RURAL

Medida como falta de acceso a ciertos servicios básicos, el nivel de la pobreza rural en los países andinos es significativo (Cuadro No.1). Medida como cantidad de gente (*head counting*), la pobreza tiene el problema de que su magnitud depende donde se ponga la línea de pobreza. Más que para medir niveles de pobreza, dada una línea de pobreza. Los datos disponibles señalan un aumento en la pobreza rural en los países andinos entre 1965 y 1988, a excepción de Colombia (Cuadro No.2).

85. Conferencia presentada en el Seminario Internacional "Política Agrícola hacia el 2020".

86. Departamento de Economía Pontificia Universidad Católica del Perú.

Cuadro 1
Países Andinos: Población rural sin acceso a servicios básicos
(porcentajes)

	Salud 1980-87	Agua Potable 1985-87	Saneamiento 1985-87
Bolivia	64	87	90
Colombia	58	24	87
Ecuador	70	69	71
Perú	83	83	88
Venezuela	35	35	95
América Latina y el Caribe	61	54	83

Fuente: IFAD (1992), Appendix, Table 3, pp 394-395

Cuadro 2
Países Andinos:
Población rural por debajo de línea de pobreza
(porcentajes)

	Circa 1965	1988
Bolivia	85	97
Colombia	54	45
Ecuador	65	65
Perú	68	75
Venezuela	36	58
América Latina y el Caribe	s.i	61

Fuente: IFAD (1992), Appendix, Table 2, pp 386-387.

Los cambios hacia fines de los años ochenta e inicios de los noventa son más difíciles de establecer. En un estudio reciente, Lusting (1995) argumenta que hay muy poca información comparable dentro de cada país de América Latina para conocer los cambios ocurridos en estos años. Sobre pobreza rural, hay datos comparables sólo para Venezuela, los cuales muestran un aumento de la pobreza con relación a 1981.

Se argumenta usualmente que la crisis de los ochenta aumentó en mayor proporción la cantidad de pobres urbanos que rurales. Los pobres rurales se habrían defendido mejor debido a que parte de su ingreso viene de su propia producción. No hay evidencia empírica muy sólida sobre esta relación, como lo muestra el esfuerzo hecho por Altimir (1994), pero adoptaremos este argumento también aquí.

Las familias que operan en pequeños predios agrícolas constituyen la mayoría de la población rural en los países andinos. Los datos censales usualmente así lo revelan. También varios estudios han mostrado que la pobreza rural se concentra en este grupo de familias. Los minifundistas y los grupos indígenas son los más pobres en el medio rural de cada país andino.

Con base en la información estadística disponible se puede resumir la situación de la pobreza rural en los países andinos de la siguiente manera:

- a. La incidencia de la pobreza en el medio rural es superior a la urbana.
- b. La proporción de pobres rurales dentro de los pobres totales decrece con el tiempo.
- c. El perfil de la pobreza rural: el mayor grupo social lo constituyen los productores agrícolas en pequeños predios.

II. ORGANIZACION DE LA ECONOMIA CAMPESINA

Si el grupo social más significado en el medio rural de los países andinos, y donde se concentra la pobreza rural, es el conformado por las familias que conducen pequeños predios agrícolas, reducir la pobreza rural implica, entonces, elevar el nivel de vida de este grupo. Y antes de proponer medidas, es fundamental comprender el contexto institucional en el que opera este grupo de familias, así como la organización y la lógica económica de este grupo social. Hay que comprender los mecanismos que reproducen la pobreza rural.

Para dar una explicación del funcionamiento de la economía rural se requiere de teoría. Sobre el contexto, la proposición teórica que se propone aquí, es que la economía rural operaría dentro de una sociedad mayor, la cual es capitalista, sobrepoblada y cuasi-democrática. La sobrepoblación es una condición necesaria y suficiente para la existencia de formas de producción no capitalistas. El sistema político es cuasi-democrático, en el sentido que no tiene instituciones que distribuyan derechos en la sociedad

a fin de reducir la pobreza y la desigualdad que se generan por el mecanismo del mercado.⁸⁷

Para fines de análisis, supondremos aquí que la pequeña agricultura en los países andinos opera *como si fuera un sistema de producción campesino*. Este sistema se define por las siguientes características de sus unidades productivas: a) la mano de obra familiar es la principal fuente de oferta laboral; b) la agricultura es la principal fuente de ingreso; c) la productividad es tan baja que no hay capacidad de generación del excedente económico.

La economía campesina operaría bajo condiciones de incertidumbre (originadas en el clima, mercados, inestabilidad política). Bajo este contexto, y dada la limitación de sus recursos, la lógica económica campesina sería la de buscar la minimización de riesgos, pues su capacidad para absorber pérdidas es bien limitada. A esta lógica se le denominará la "lógica de la aversión al riesgo". Los campesinos buscarían asegurarse de no sobrepasar un umbral de pérdidas que los llevara al desastre económico. Dada su pobreza, este umbral es pequeño. Tratarían de no poner en juego su supervivencia realizando actividades de alto riesgo, aunque con ello estuvieran renunciando a la posibilidad de obtener grandes beneficios (Figuroa, 1993).

Una consecuencia empírica de esta lógica económica es que las unidades campesinas tendrían que diversificar sus actividades. Diversos estudios han mostrado, en efecto, una gran diversificación en la pequeña agricultura de América Latina y le dan sustento a la hipótesis de la aversión al riesgo. Otra consecuencia es que no adoptarían nuevos insumos que fueran muy riesgosos. Los datos empíricos también son consistentes con esta predicción: los campesinos no adoptan variedades de semillas que sean de alto rendimiento pero también de alto riesgo, como sí lo hacen agricultores con predios grandes (Figuroa, 1993).

Otra proposición teórica es que la economía campesina es un sistema productivo estático. A través del tiempo, por prueba y error, la producción ha sido cuidadosamente adaptada a sus restricciones, tanto en recursos como en conocimiento tecnológico. También las proporciones de los recursos mismos han sido adaptados, con el fin de evitar alguna

87. Okun (1975) señaló que estos derechos son fundamentales para el funcionamiento del capitalismo democrático, pues así se podría resolver la contradicción bajo la cual opera el capitalismo democrático: el sistema de mercado genera desigualdad pero el sistema político promueve igualdad.

redundancia significativa: las unidades campesinas no están sobre-dotadas ni de tierra, ni de capital físico, ni de capital humano. Han logrado así un equilibrio, un balance, en su dotación de recursos, donde nada les sobra y todo les faltaría si quisieran aumentar su producción. El único factor que pueden tener en exceso es la cantidad de mano de obra. Pero este equilibrio es de bajo nivel, implica pobreza.

En la organización de la producción campesina se pueden reconocer varios sectores: agricultura, ganadería, manufactura y el sector de los hogares. Dado que la unidad campesina es una unidad de producción y consumo a la vez (a diferencia de la empresa capitalista, que es sólo de producción), las actividades del hogar son parte integral del sistema productivo. Esta es la "industria" que reproduce la fuerza laboral. Aquí se incluyen las actividades de preparación de alimentos, reparación de vivienda y vestimenta, así como la atención a los niños. Entre estos sectores hay una interrelación productiva importante. La organización de este sistema de producción se basa en una cierta división del trabajo entre los miembros de la familia. Esta división (que no implica necesariamente especialización), obedece a criterios de eficiencia relativa de los miembros de la familia en las tareas del sistema productivo.

Bajo esta perspectiva, el papel de la mujer en la economía campesina toma una significación distinta a la que usualmente se le atribuye. Primero, juega un papel central en la viabilidad y reproducción del sistema productivo campesino, y no solo en la reproducción de la mano de obra familiar (en la "industria" del hogar). Segundo, sus actividades no pueden ser vistas de manera aislada, sino como partes de un todo integrado. No se podría modificar las actividades de la mujer, introduciendo otras nuevas, sin generar una reorganización importante en la división del trabajo en todo el sistema productivo de la unidad campesina. Igual principio se aplicaría al caso de los niños.

Sea porque los bienes que se producen en la pequeña agricultura son mayormente transables, o sea porque en los no transables su participación es pequeña, podemos suponer que las acciones de estos agricultores no tendrán mayor efecto sobre los precios en los mercados agrícolas del país (incluyendo aquí los mercados ganaderos). Los precios en estos mercados serían, entonces, exógenos al comportamiento de la pequeña agricultura.⁸⁸

88. Este supuesto no tendría validez si se quisiera analizar todo el sector agrícola. Por ejemplo, un aumento en la oferta agrícola (debido a un buen clima o a un programa de innovaciones tecnológicas) modificaría los precios relativos.

La lógica económica campesina enunciada, se puede presentar de forma más compacta así: la unidad campesina busca maximizar su bienestar, sujeta a tres tipos de restricciones. Estas son: su restricción presupuestaria, su función de producción y su capacidad de absorber pérdidas originadas de los riesgos que enfrenta. Aquí, a diferencia de la teoría convencional, la aversión al riesgo no es parte de las preferencias sino de las restricciones.

Las variables exógenas que tendrían efecto en la producción y en el ingreso de la pequeña agricultura serían las siguientes:

- a. Dentro de las restricciones presupuestarias estarían los precios del mercado y las reglas de racionamiento, según los mercados sean walrasianos o no walrasianos.⁸⁹
- b. Dentro de las restricciones en las relaciones técnicas de producción, estarían el conocimiento tecnológico y los costos de aprendizaje tecnológico, así como la cantidad y calidad de los recursos productivos de la unidad.
- c. Dentro de las restricciones para absorber riesgos, estarían su dotación inicial de activos y las formas institucionales de asegurar riesgos (acciones colectivas).

Para establecer las causas de la pobreza rural, y discutir las políticas para superarlas, se necesita establecer relaciones de causalidad. En la sección siguiente se hará una revisión de las hipótesis más conocidas sobre la determinación de los ingresos de la población rural.

III. HIPOTESIS SOBRE LAS CAUSAS DE LA POBREZA RURAL

La teoría estructuralista intenta explicar la pobreza rural por la excesiva concentración de la propiedad agrícola. El sistema de latifundios y minifundios sería una limitación al desarrollo rural (Rodríguez, 1980). La política a seguir es obvia: había que hacer la reforma agraria. En efecto, se hicieron reformas agrarias importantes en Bolivia y Perú; aunque con menos alcance también se hicieron en el resto de los países andinos. En efecto, los datos muestran que el grado de concentración de la propiedad

89. Un mercado es walrasiano cuando los individuos intercambian en el mercado toda la cantidad que pueden y desean a los precios del mercado, pues de lo contrario el precio se moverá hasta eliminar cualquier exceso de demanda o de oferta. Un mercado es no walrasiano cuando al precio de mercado hay exceso de demanda o de oferta, donde estas diferencias se resuelven por el mecanismo del racionamiento de las cantidades y no por un movimiento del precio (Figueroa, 1992).

agraria, ha disminuido a través del tiempo en todos los países (Cuadro No.3). Pero la pobreza rural no parece haberse reducido significativamente.

Cuadro 3 Países Andinos: Cambios en la concentración de la propiedad agraria		
País	Año	Coefficiente de Gini
Bolivia	1952	0.79
	1970	0.60
	1978	0.55
Colombia	1970	0.74
	1983-84	0.70
Ecuador	1954	0.72
	1974	0.71
	1987	0.69
Perú	1961	0.74
	1972	0.70
	1984 a.	0.61
a. Excluye cooperativas		
Fuente: IFAD (1992), Appendix, Table 10, pp. 414-415		

En realidad, la potencialidad de la reforma agraria es muy limitada para reducir la pobreza rural. La razón es simple y tiene que ver con la estructura económica: los datos agregados muestran en cada país el ingreso agrícola per cápita es muy bajo comparado al ingreso nacional per cápita. Luego aún si se llegara a la completa igualdad en el campo la pobreza no se reduciría mucho. Redistribuir ingresos dentro del campo parece llevar a redistribuir pobreza. La redistribución para poder tener efectos importantes sobre la pobreza rural tendría que ser muy selectiva, tanto sobre el grupo del cual se obtiene el ingreso como sobre el grupo al que se le transfiere.

Otra teoría a considerar es aquella que supone que la economía rural de los países andinos opera como si fuera una economía neoclásica. Esta proposición significa que los intercambios son esencialmente de

mercado y que todos los mercados son walrasianos. Podrían ser mercados de competencia perfecta o imperfecta, pero walrasianos. Si esta teoría fuera verdadera las causas de la pobreza rural estaría en las variables exógenas que enfrentan las unidades campesinas. La escasa dotación de sus recursos, su tecnología tradicional y los precios relativos estarían en la base de su pobreza. Para salir de ella, habría que aplicar políticas de modernización de la agricultura campesina, pues los campesinos serían “pobres pero eficientes” (Schultz, 1964). Las políticas estatales que distorsionan los mercados también estarían entre los factores que explicarían el atraso rural. Habría que liberalizar los mercados, tal como se ha hecho con los ajustes estructurales recientes.

Sin embargo, las predicciones de la teoría no calzan con los hechos. Si la teoría neoclásica fuera cierta deberíamos observar que todos los que desean y pueden intercambiar deberían hacerlo. No deberíamos observar gente excluida de algunos mercados, como los desempleados o los que no logran obtener crédito. Tampoco las políticas económicas seguidas han mostrado el efecto que predecía la teoría. Se ha dado un proceso de modernización en la agricultura capitalista pero no así en la agricultura campesina. El nivel educativo de las familias campesinas ha aumentado con la expansión de la escuela rural y sin embargo no se ha dado la modernización tecnológica. Finalmente, las políticas macro y comerciales, así como la intervención del Estado, han cambiado de dirección en todos los países en las últimas décadas, y la pobreza rural no parece haberse modificado mucho (Figuroa, 1991).

Otra formulación teórica, consistiría en suponer una economía donde coexisten mercados walrasianos y no walrasianos. Entre estos últimos estarían los mercados laborales y los de crédito, los cuales funcionarían con racionamiento cuantitativo. Así podríamos explicar las exclusiones que se observan en estos dos mercados. Pero tampoco esta teoría es consistente con el hecho de que en el medio rural de los países andinos no existen ciertos mercados. Aquí no existen algunos mercados a pesar de que hay una necesidad visible; por ejemplo, hay mucho riesgo y sin embargo no hay un mercado de seguros. Otro hecho que contradice esta teoría es que existan transacciones que no son de mercado; es decir, transacciones que se basan en relaciones personales y en redes sociales (Figuroa, 1984).

Cualquier teoría que intentara explicar esta realidad, tendría que dar cuenta del hecho de que los intercambios toman formas variadas: que hay transacciones a través de mercados (walrasianos y no walrasianos) junto

a transacciones que no son de mercado. Por qué los mercados rurales son poco desarrollados?. Sería este poco desarrollo una causa de la pobreza rural?.

La teoría institucional ha desarrollado la proposición, de que las diferencias en el comportamiento de las economías, se debe a las diferencias en sus instituciones (North, 1990). Luego, la pobreza rural que se observa en los países andinos sería un resultado de la ineficacia de las instituciones con las que opera la economía rural. En particular, con el poco desarrollo de los intercambios del mercado.

La proposición teórica es que la forma de intercambio depende de los costos de transacción. Prevalecerá aquella forma de intercambio que tenga los costos menores. Aquí definiremos "costos de transacción" como aquéllos que están asociados a los riesgos del intercambio, debido a que el intercambio incluye promesas. Entre los componentes de estos costos tenemos: costos de información, búsqueda, negociación, selección, monitoreo, coordinación y cumplimiento de los contratos. Los costos de transporte no se considerarán parte de los costos de transacción.

La pobreza rural se podría explicar con la teoría de la siguiente manera. Las transacciones de mercado no son muy desarrolladas debido a los costos de transacción. El mercado es la institución más eficiente para lograr el desarrollo. Las unidades campesinas sufren discriminaciones y exclusiones del intercambio del mercado, y así se explicaría la pobreza. Si esta teoría fuera consistente con los datos, la política a seguir para reproducir la pobreza consistiría en llevar a cabo innovaciones institucionales y tecnológicas que desarrollaran los intercambios de mercado.

Si la economía campesina se encuentra en un equilibrio estático, su estructura productiva ha sido ya adaptada, por prueba y error, a sus restricciones, tales como su conocimiento de la tecnología y sus dotaciones de tierra, capital físico, capital financiero y capital humano. Es un sistema productivo donde no hay redundancia de ningún factor, excepto la mano de obra. No hay un único factor *limitante*, es decir, no hay un único factor cuyo aumento o provisión sea una condición necesaria y suficiente para aumentar la producción. Para aumentar la producción habría que modificar varios factores.

Uno de esos factores limitantes para lograr la modernización tecnológica en una economía campesina, que opera dentro de una sociedad capitalista, lo constituiría el desarrollo de los mercados. No se trata de un factor limitante físico, sino institucional. Esta sería la hipótesis que emerge

de la teoría institucional. El mercado es una institución con reglas y organizaciones que contribuye a la eficiencia en el desempeño de un sistema económico, porque introduce un juego de incentivos que favorece el progreso económico. Sólo el desarrollo de los mercados no llevaría el desarrollo rural, pero sin mercados desarrollados no habría forma de llegar al desarrollo rural.⁹⁰

Uno de los hechos que caracteriza a las áreas rurales del tercer mundo es, en efecto, el poco desarrollo de los mercados. Algunos mercados no existen (mercados de seguros) y otros son escasamente desarrollados (mercado financiero, de mercancías, de asistencia técnica). Los intercambios de mercado coexisten con los de no mercado.⁹¹ En la sección siguiente, se desarrollará esta hipótesis, analizando para ello tres mercados de servicios que son fundamentales en la economía rural: el de asistencia técnica y aprendizaje tecnológico, el de crédito y el laboral.

IV. LOGICA CAMPESINA EN MERCADOS POCO DESARROLLADOS

A. Mercados de asistencia técnica y aprendizaje tecnológico

En el corto plazo, donde el conocimiento tecnológico es constante, los agricultores tendrían necesidades de asistencia técnica. Habría una demanda para el control de plagas y enfermedades en el proceso productivo. En el largo plazo, donde hay nuevos conocimientos tecnológicos, los agricultores tendrían necesidades de capacitación y de aprendizaje, para adoptar y adaptar las innovaciones tecnológicas.

En el caso de los servicios de asistencia técnica, la proposición que se postulará aquí es que la demanda dependería del aporte del servicio al incremento de la producción y del precio del servicio. Cuanto mayor el aporte del servicio mayor la demanda; cuanto menor el precio, mayor la cantidad demandada del servicio, aunque la capacidad económica del

90. Esta proposición está explícitamente indicada en el libro de North (1990): "The success stories of economic history describe the institucional innovations that have lowered the costs of transacting and permitted capturing more of the gains from trade and hence permitted the expansion of markets".

91. de Janvry y Sadouler (1995) han señalado: "In less developed countries, many markets fail either because they do not exist or because there are such high transaction costs associated with their use that it is more advantageous for agents to effect transactions through arrangements other than the market".

productor puede ser tan baja que no demande estos servicios en un rango amplio de precios del servicio.

La demanda campesina por servicios de capacitación, dependería de los rendimientos esperados que lograría con la innovación tecnológica, el tipo de riesgo involucrado (soportable o insoportable) y del precio del servicio. Cuanto mayor el rendimiento esperado y menor el riesgo, mayor la demanda por el servicio, pues los nuevos conocimientos serían respuestas tecnológicas útiles a los problemas que enfrentan los pequeños agricultores. La modernización tecnológica generaría una demanda derivada de servicios de capacitación agrícola. Cuanto más bajo el precio del servicio, mayor la cantidad de servicios que desearía tener el agricultor, aunque de nuevo, la capacidad económica de un pequeño agricultor puede ser muy limitada para pagar por esos servicios dentro de un rango amplio de precios.

Los datos estadísticos no hacen la distinción entre estos conceptos. Pero en cualquier caso, las informaciones censales muestran que la demanda por ambos es de bajo nivel. Esta observación indicaría lo siguiente: a) no hay muchas novedades tecnológicas para la agricultura campesina; b) la capacidad económica de la economía campesina es muy limitada para generar una demanda importante. Oferta y demanda se encontrarían pero en un equilibrio de bajo nivel. Para reducir la pobreza rural habría que expandir ambos componentes: nuevos conocimientos tecnológicos para los campesinos y acceso al crédito para financiar la inversión en conocimiento tecnológico. Aquí, implícitamente, se reconoce que existe un costo de información y de aprendizaje para elevar el stock de conocimiento tecnológico. Se abandona así el supuesto de la teoría neoclásica, de que el mercado entrega a los individuos la información tecnológica sin costo alguno.

B. Mercado Crediticio

Todo proceso de producción requiere reponer su capital, tanto el fijo como circulante. En el caso de la agricultura el capital circulante, llamado también capital de trabajo, es el principal tipo de capital a reponer. Debido al supuesto de que las unidades campesinas se encuentran en un equilibrio estático, el sistema productivo es de auto-reemplazamiento, y no hay demanda de capital, ni físico, ni circulante. En este sistema estático, el campesino tiene la necesidad de reponer su capital circulante, tomando parte de su propia producción, período tras período.

Supondremos que cuando el agricultor campesino enfrenta innovaciones tecnológicas, sus necesidades de financiamiento se elevarán. Hay que financiar la compra o construcción de bienes de capital. El otro efecto de una innovación es que el nivel del capital de trabajo aumentará. Así surge una demanda de crédito anual. Luego, una hipótesis plausible diría que cuanto mayor es el grado de modernización tecnológica, mayor es el nivel de capital fijo y de trabajo requerido por la unidad campesina y también mayor será su demanda de crédito. El crédito es una demanda derivada.

Los datos estadísticos no hacen la distinción entre demanda de crédito para capital físico o para capital circulante. Pero en cualquier caso, los datos censales muestran que el nivel de demanda de crédito de los campesinos en los mercados de crédito bancario es muy reducido.

La visión usual que se tiene sobre el funcionamiento del mercado financiero rural es que hay muy poco *acceso*, de los agricultores al crédito bancario; es decir, el problema está en la restricción institucional a la demanda. Si se observa que solo 10% de los campesinos obtuvieron crédito bancario, se concluye usualmente que el 90% restante constituye el exceso de demanda.

Se podría decir que la teoría implícita en este argumento, que es muy común en la literatura, es que el mercado de crédito bancario opera como si fuera un mercado walrasiano, donde la oferta de crédito es perfectamente elástica a una tasa de interés dada y cantidad demandada a esa tasa es muy vasta, de la cual sólo una pequeña fracción obtiene crédito, que son aquéllos que pueden presentar garantías, es decir, que tienen títulos de propiedad. Tomando en cuenta esta restricción institucional, la demanda relevante se referiría sólo a aquellos agricultores que tienen títulos de propiedad y el mercado sería walrasiano. Luego, si todos los agricultores tuvieran sus títulos de propiedad todos obtendrían crédito. Es decir, el crédito a la agricultura se podría multiplicar por varias veces, sin ningún problema por el lado de la oferta. Esta teoría tiene predicciones que no parecen ser consistentes con los datos que usualmente observamos, tales como:

- a. En los bancos no hay tanto exceso de fondos no prestados como sugiere la teoría. No sabemos exactamente cual es la magnitud de este exceso, pero ciertamente los bancos no podrían expandir sus préstamos en ocho o diez veces si la demanda así lo dictara (si se extendieran títulos de propiedad).

- b. A las condiciones en que se ofrecen los crédito, la demanda tampoco parece ser tan vasta. Como veremos más adelante, ni siquiera es cierto que todos los que tienen títulos de propiedad obtienen crédito bancario.

Cómo funciona, entonces, el mercado de crédito rural? La hipótesis que quisiera proponer aquí es que, bajo las condiciones actuales de producción, no todos los agricultores campesinos demandarían crédito bancario. La demanda de crédito depende de la introducción de innovaciones tecnológicas. Como la mayoría de las unidades campesinas operan con una tecnología tradicional, la demanda de crédito se limita solo a los innovadores. Luego, hay agricultores que aunque tuvieran títulos de propiedad no demandarían crédito bancario, pues su auto-financiamiento es suficiente para su escala de producción y su conocimiento tecnológico; o aunque fueran innovadores y tuvieran necesidad de crédito no estarían dispuestos a tomar crédito bancario por su lógica de aversión al riesgo.

Entre los que demandan crédito en el mercado, algunos no tienen suficientes activos que le sirvan como colateral requerido por los bancos. El concepto de exceso de demanda se aplicaría, por lo tanto, sólo a las solicitudes de crédito denegadas dentro de las que satisfacen los requisitos de colateral que piden los bancos. El exceso de oferta dependería de las condiciones bajo las cuales se ofrece el crédito bancario. Y este exceso no sería tan grande; ciertamente, no podría ser de diez veces.

Cuál es la lógica de la banca comercial frente a la unidad campesina?

Una hipótesis sobre la lógica de la banca comercial frente a la pequeña agricultura se puede expresar así: el principal problema con los préstamos a la pequeña agricultura, es que el costo relativo (relativo a prestatarios de mayor tamaño), es más alto. El costo unitario de llevar a cabo la operación, así como los costos unitarios de supervisión y de ejecución de la garantía, son relativamente más elevados para el banco; es decir, los costos de transacción son más altos. La mora en la pequeña agricultura no tiene porque ser muy distinta de la que existe para los demás prestatarios del banco. La lógica de aversión al riesgo del campesino le llevaría a evitar sobre-endeudarse. El crédito al pequeño agricultor no tiene que ser más riesgoso. La diferencia parece estar en el mayor costo de transacción con una unidad de pequeña escala de operación.

Las prácticas de los bancos son que usualmente racionan el crédito, no otorgan préstamos de libre disposición y supervisan el uso del dinero para asegurarse el repago.⁹²

Por qué ocurriría este racionamiento entre los elegibles? Una teoría reciente sostiene que el mercado de crédito bancario es un mercado no walrasiano. Los precios y cantidades que se transan actualmente son de equilibrio con exceso de demanda. Este mercado operaría con racionamiento de cantidades. La tasa de interés no podría subir para eliminar el exceso de demanda, porque a mayores tasas de interés, los préstamos tendrían un mayor riesgo, haciendo que los beneficios esperados de los bancos no sean los máximos (Stiglitz y Weiss, 1981). Tampoco la solución podría ser con exceso de oferta porque en ese caso, se puede bajar la tasa de interés y tener préstamos con menores riesgos. La tasa de interés operaría como *screening device*.

Bajo esta teoría, se debería observar que una mayor demanda de crédito no daría lugar a un aumento en la tasa de interés, pero sí a un cambio en las cantidades. Una reducción en la cantidad de crédito que los bancos pueden ofrecer no daría lugar a una subida en la tasa de interés, sino a variaciones en el racionamiento.

Los bancos agrícolas fueron creados en todos los países andinos como una forma de resolver esta falla del mercado. Para que llegaran a los pobres del campo. Una hipótesis sobre la lógica de los bancos estatales frente a los pequeños agricultores también se puede proponer aquí. Este es un banco formalmente especializado en la pequeña agricultura. Pero atender a este sector significa incurrir en costos unitarios mayores que el enfrentan los bancos comerciales. Bajo estas condiciones el banco estatal trataría de evitar el trabajar con la pequeña agricultura y buscaría, más bien, maximizar el número de unidades de mediana propiedad, sujeto a la restricción del tope de crédito autorizado por prestatario. A ello se une los costos que tiene para el prestatario los trámites burocráticos y lentos de este banco que para el caso del pequeño agricultor, con reducido tamaño de su producción, eleva sus costos unitarios de manera significativa. El crédito del banco estatal tampoco es de libre disponibilidad.

Aunque el banco estatal tiene topes para los préstamos, lo cual lo obliga a especializarse en la pequeña y mediana agricultura, no tiene incentivos para llegar a los más pequeños agricultores porque ello

-
92. La otra cuestión interesante es que la cantidad de depósitos bancarios, así como el nivel de actividad de la región, el empleo agrícola y los salarios, depende positivamente de los precios de los bienes agrícolas. Aún más, se puede decir que para precios agrícolas dados, un aumento en el crédito tendría el mismo efecto. Bajo estas condiciones la cantidad de depósitos que obtendría el banco dependería de la cantidad de crédito que decidiera otorgar.

incrementaría sus costos unitarios y reduciría su desempeño financiero global. Por razones puramente económicas, la pequeña agricultura quedaría excluida. En este sentido, un banco estatal operaría con la misma lógica de un banco comercial, con la diferencia que está sujeto a topes en el monto de los préstamos individuales. Si se le agregan objetivos políticos, que también son parte de su racionalidad, esa exclusión posiblemente se refuerce. Pero en la práctica el banco estatal llega a los pequeños agricultores en una proporción que es mayor en comparación a la banca comercial.

La fungibilidad del crédito, implica que el crédito bancario (comercial o estatal), se vuelve parte del capital total del agricultor y que este total puede asignarlo a cualquier uso. A cada asignación de sus recursos, el agricultor obtendrá un resultado económico diferente. Pero no es posible atribuir un uso particular al crédito bancario, como a veces se pretende. Entonces, por qué el banco no otorga crédito de libre disponibilidad al agricultor campesino y se esfuerza en otorgar crédito con un destino específico, como crédito para maíz, por ejemplo? por qué el banco incurre en el costo de supervisión para que ese uso se cumpla?.

La lógica del banco parece basarse en la idea de que si el campesino asigna el crédito al uso acordado, la devolución del préstamo esta más asegurada que si lo asignara a otro uso. Si se diera un resultado adverso, el prestatario es quien asume la pérdida y la obligación de devolver el préstamo, aunque el prestamista tiene que incurrir en costos para recuperar el dinero. Si el resultado es el esperado, entonces prestatario y prestamista cierran bien el intercambio. Si el prestatario asignara el crédito de otra manera, en la evaluación del banco, el riesgo de fracaso sería mayor y también el riesgo de devolución del crédito sería mayor.

La otra razón del prestamista para supervisar el crédito, se basaría en la idea de que el prestatario podría desviar el crédito a un uso no productivo. Si se le dejara a su libre elección, el repago de la deuda estaría en riesgo desde el comienzo. Este sería el caso para agricultores pobres. Si el agricultor pone el crédito al cultivo señalado por el contrato y fracasa, también tiene que responder por el crédito, aunque el prestamista tiene que incurrir en costos para recuperar el dinero. Luego, el prestamista, bajo condiciones de información incompleta, tiene todo el incentivo para supervisar el préstamo.

En ambos casos, el costo de la supervisión se carga al prestatario. Los créditos de libre disponibilidad serían más baratos para los agricultores, pues ellos no tendrían que pagar los costos de supervisión. Pero la

información incompleta lleva al problema del tipo “principal-agente” y el banco se ve en la necesidad de supervisar el crédito.

Y cómo reacciona la unidad campesina frente al mercado de crédito?

En general, las unidades campesinas operan fuera del mercado de crédito. Su lógica de la aversión al riesgo lo llevaría a no demandar crédito, aunque tuvieran título de propiedad sobre sus recursos y pudieran cumplir con el colateral. No podrían poner en juego sus activos en un préstamo bancario, pues si perdieran en el juego les significaría el desastre económico: dejarían de ser campesinos. Si hay demanda, vendrán de las unidades campesinas que han ingresado en el proceso de modernización tecnológica, cuyas solicitudes de préstamo serían por montos pequeños, de acuerdo a su capacidad económica de soportar riesgos.

En este papel de la demanda de crédito de las unidades campesinas, lo que se ha ignorado en los análisis sobre el mercado de crédito rural, es lo que ha dado lugar a confusiones sobre las cosas de la exclusión de los campesinos del mercado crediticio. Esta exclusión se ha atribuido enteramente a las restricciones legales, como el derecho de propiedad y la falta de garantías. El factor más importante de la exclusión sería la propia lógica campesina frente a las condiciones bajo las cuales operan los bancos.

Esta proposición teórica es consistente con la observación empírica, de que la proporción de unidades campesinas que obtienen crédito de los bancos estatales, es superior a la de la banca comercial. El riesgo de una pérdida en el colateral es mayor en ésta que en aquella. En cierta ocasión la banca estatal ha condenado las deudas y su capacidad de ejecutar las garantías son menores.

En suma, hay poco crédito bancario que se otorga a las unidades campesinas, porque su demanda de crédito sería reducida, tanto porque no hay innovaciones tecnológicas que puedan adoptar e inducir esta demanda, como porque sus limitaciones económicas le llevan a evitar el riesgo de incurrir en una pérdida significativa. Por el lado de la oferta, el costo de transacción para el banco es muy alta para otorgar préstamos a la agricultura campesina.

Se sabe que los campesinos recurren al crédito no bancario al que podemos denominar “crédito informal”. Cuál es la lógica campesina de recurrir al crédito informal? Por qué el crédito bancario no hace desaparecer el crédito informal y por qué el mercado no prevalece como la institución más eficiente?. La unidad campesina puede obtener crédito con menos riesgo y oportunidad de un comerciante, terrateniente, amigo o familiar porque en todos estos casos las relaciones económicas son personales. A

diferencia de las relaciones de mercado que son impersonales, donde rige la ley del precio único, y donde el balance de intercambio es a corto plazo, en las relaciones personales no rige la ley del precio único y el balance de intercambio es a largo plazo. Por eso, estas relaciones personales se diferencian de las relaciones de mercado (Figueroa, 1992).

Analíticamente, es una contradicción hablar de los términos de “mercado de crédito informal”, para referirse a los intercambios basados en las relaciones personales.

El crédito informal se basa en la confianza. Luego, el costo de transacción es más pequeño tanto para el prestamista como para el prestatario en comparación a la transacción de mercado.⁹³

También en el monto transado es más pequeño porque la demanda de crédito de una unidad campesina tradicional es muy reducida. Pero el intercambio es “eslabonado”: se intercambia crédito conjuntamente con bienes (cosecha, insumos), trabajo y tierra. En esta forma de intercambio, la tasa de interés esta calculada sólo de manera implícita. La persistencia de los prestamistas informales parece consistente con esta teoría. Los pequeños agricultores encuentran que el crédito bancario es muy riesgoso. Ellos prefieren los intermediarios, quienes no le ejecutarán la garantía, como si lo podría hacer el banco. Así, se economizan costos de intermediación y también los costos de transacción. Otra razón por la cual el crédito informal compite favorablemente con los bancos en la pequeña agricultura, es que el crédito es oportuno. La tasa de interés es alta, pero es también de muy corto período por lo cual el precio del costo financiero en el ingreso anual no es tan significativo. La tasa relevante para el campesino es la mensual. Pero anualizada, esta tasa es muy por encima de la que rige el mercado de crédito.

De dónde provienen los fondos, de los prestamistas informales? Ciertamente, en una parte debe provenir de sus propios fondos. Pero quisiera proponer la hipótesis de que hay otra parte que proviene de préstamos que ellos obtienen de los bancos. En este caso, los prestamistas

93. El cumplimiento del contrato es, según North (1990), una ventaja en comunidades pequeñas: “contracts are self-enforcing (when) the parties to exchange have a great deal of knowledge about each other and are involved in repeated dealings, as ... (in) small communities. Under these conditions, it simply pays to live up to agreements. In such a world, the measured costs of transacting are very low because of a dense social network of interaction. Cheating, shirking, opportunism, all problems of modern industrial organization, are limited or indeed absent because they do not pay. Norms of behavior determine exchange and formal contracting does not exist”.

actuarían como intermediarios financieros e informales en el medio rural. La evidencia empírica sobre este tema es, sin embargo, casi inexistente.

Mientras exista la economía campesina tradicional (fuera del proceso de modernización), habrá “crédito informal”. El crédito informal cumple una función importante en la economía rural: satisface las necesidades de crédito de la economía campesina. Entre estas necesidades hay que incluir el crédito debido a contingencias a parte de la producción (enfermedades, viajes). Pero si se diera un proceso de modernización tecnológica masiva para la agricultura campesina, donde el crédito informal sería insuficiente, la falta de un mercado crediticio desarrollado puede ser un factor limitante, que impida la adopción de innovaciones tecnológicas.⁹⁴

C. Mercado Laboral

El mercado laboral en el medio rural también muestra un escaso desarrollo. En muchos casos, el intercambio de mano de obra es parte de transacciones eslabonadas, pues se intercambia con otros bienes o servicios, como créditos, bienes agrícolas, alquiler de tierras y no con el dinero. Bajo estas condiciones los salarios no son ni explícitos ni uniformes. Esta característica obedece al poco desarrollo de los mercados rurales en general, donde el intercambio de mano de obra no puede ser un intercambio independiente.

Otra característica se refiere a la estacionalidad del empleo asalariado. Debido a que la demanda de trabajo para la agricultura es estacional, se genera un desempleo estacional agrícola. Cómo se ajusta este desempleo estacional?. Los trabajadores del campo llevan a cabo migraciones temporales a otras zonas rurales o a ciudades; otros producen bienes no agrícolas en su propia unidad. El salario no parece ajustarse a las variaciones estacionales en la demanda de mano de obra, debido al escaso desarrollo del mercado laboral rural, no hay desempleo abierto. La consecuencia es que no se mantiene un mercado laboral activo en el medio rural a lo largo de todo el año. Los trabajadores rurales tienen, entonces

94. En literatura se discuten con frecuencia las razones que justificaría las intervenciones del estado en el mercado de crédito rural. Esta discusión se hace bajo la concepción de los “fracasos del mercado” una revisión reciente de esta discusión se encuentra en Besley (1994). Lógicamente, esta discusión supone que los mercados de crédito ya existen. Aquí, en cambio, el problema que se discute es la causa de que ciertos mercados no existen, o estén solo parcialmente desarrollados.

que incurrir en costos de transacción, cuando tienen que hacer migraciones temporales para obtener empleos.

Para los campesinos, la seguridad alimentaria parece ser un objetivo central dentro de su estrategia de sobrevivencia. Se puede comprender ahora que este objetivo esta asociado al problema de que los mercados de bienes agrícolas y otros bienes y servicios no están suficientemente desarrollados en el campo. Si fuera posible obtener un empleo asalariado y comprar alimentos cuando la propia producción no es suficiente, no se justificaría la búsqueda de seguridad alimentaria, basada en la propia producción de granos básicos. El problema es que estos mercados no operan así, es claro que esta estrategia implica un costo para la unidad campesina, pues podría producir otros bienes más rentables o emplearse como asalariado. Pero esto requiere que los mercados estuvieran desarrollados.

En general, cuáles son las causas del escaso desarrollo de las relaciones de mercado en el medio rural y cuáles sus consecuencias para la reproducción de la pobreza rural?. En el caso de los mercados de crédito y asistencia técnica, la causa estaría en los bajos niveles de demanda y oferta; mientras que en el caso del mercado laboral, estarían en bajo nivel de demanda. A los bajos niveles de demanda y oferta les subyacen los factores que tienen que ver con el atraso del medio rural, tales como falta de nueva tecnología campesina, bajos ingresos, baja escala de producción de las unidades campesinas y altos costos de transacción. El grado de desarrollo de los mercados es endógeno. En economías de bajos ingresos los mercados son poco desarrollados.⁹⁵

Bajo estas condiciones, en los intercambios de mercado las pequeñas unidades agrícolas enfrentan altos costos de transacciones y también de aprendizaje tecnológico. Los pequeños no pueden beneficiarse de las externalidades positivas de un mercado más desarrollado.

95. En la literatura hay poca referencia al papel de los mercados en desarrollo económico. A parte del libro de North mencionado antes, merece citar el artículo de Greenwood y Jovanovic (1990) que se refiere al mercado financiero. Ellos, presentan el argumento siguiente: "In the early stages of development, an economy's financial markets are virtually non existent and it grows slowly. Financial superstructure begins to form as the economy approaches the intermediate stage of growth cycle. Here the economy's growth and savings both increase". Ellos se refieren a las economías capitalistas avanzadas de hoy. La cuestión de los países andinos, y en el tercer mundo en general, es porque esta dinámica no se ha dado. Pero su observación final coincide con nuestra hipótesis: "In the early stages of development exchange is largely unorganized".

En una perspectiva del análisis dinámico, la consecuencia del escaso desarrollo de los mercados, es la reproducción de la pobreza rural. No hay mercados porque hay pobreza rural y hay pobreza rural porque no hay mercados.

Para salir de este círculo vicioso, se tiene que entender cuáles son las variable exógenas del sistema dinámico. Según la teoría presentada aquí, estas variables exógenas serían la tecnología, instituciones y también la cantidad de bienes públicos en el campo (infraestructura de comunicaciones). Estas variables tendrían efectos sobre los costos de transacción y costos de adopción de innovaciones tecnológicas en la economía campesina.

V. ESTRATEGIAS DE LOS POBRES

Cuáles han sido los ajustes que han hecho los pobladores rurales para escapar de la pobreza?

La migración rural-urbana ha sido ciertamente, un mecanismo de ajuste. Los datos son claros sobre este hecho. Aunque hay menos información, también hay que incluir en este caso la emigración hacia el exterior. Con las migraciones internas-externas y temporales-permanentes se han diversificado aún más las fuentes de ingreso de las unidades campesinas debido al vínculo que los migrantes mantienen con la familia rural nuclear y extensa. Pero, qué impide que los pobres rurales no se hayan movido ya a las ciudades? Este tipo de ajuste parece tener su límite. La capacidad de las ciudades para generar ingresos no es limitada.

El otro ajuste ha sido la expansión de la frontera agrícola o su intensificación, y la consecuente degradación de los recursos naturales enfrentado a las opciones de producir menor cantidad de productos agrícolas, ahora (debido a que hay que dedicar parte de sus recursos a las actividades de mantenimiento del medio ambiente), a cambio de producir mayor cantidad en el futuro, o menor cantidad en el futuro y mayor en el presente, el campesino elegirá la segunda opción. Esto es consistente en su necesidad de sobrevivencia. Debido a su pobreza, la protección del medio ambiente no estaría entre las prioridades de la unidad campesina. Así, la expansión de la población llevaría a una degradación en la cantidad de los recursos naturales, lo cual llevaría a los rendimientos decrecientes del tipo Ricardiano. Debido a este efecto, este tipo de ajuste también tiene su límite.

El tercer tipo de ajuste ha sido la incorporación de muchos campesinos a los cultivos ilegales. La coca y la amapola, se han expandido rápi-

damente en las últimas décadas. Hay cientos de miles de campesinos en esta actividad, especialmente en Bolivia, Colombia y Perú. La coca se produce en gran medida en tierras marginales, donde el costo de oportunidad de las tierras son muy bajas. Este cultivo también implica, entonces, una expansión de la frontera agrícola y la consiguiente degradación de los recursos.

El cuarto tipo de ajuste, ha sido la violencia. Aquí hay que distinguir la violencia redistributiva (como el robo de cosechas y ganado, así como las invasiones de tierras) de la violencia política, las áreas más deprimidas del medio rural han sido y siguen siendo los lugares de concentración de las acciones de grupos subversivos. Pero estas acciones parecen no tener capacidad para construir sistemas económicos alternativos y viables.

Las perspectivas son que todos estos tipos de ajustes tienen sus propios límites. Cuál es entonces, la salida al problema de la pobreza rural en los países andinos?. Qué se puede hacer en el propio medio rural para reducir la pobreza?. En las secciones siguientes se discute esta cuestión.

VI. POLÍTICAS EXPERIMENTADAS

La aplicación de políticas constituye, en cierta forma, un experimento, aunque no son experimentos controlados, estas políticas ponen a prueba algunas de las hipótesis señaladas aquí. Como fue mencionado, en los países andinos se han aplicado políticas que redistribuyeron la propiedad agrícola, que introdujeron intervenciones gubernamentales en los mercados, que luego liberalizaron mercados y redujeron el papel del Estado; pero todas estas políticas no parecen haber tenido efectos importantes en reducir la pobreza rural. Ahora, se discutirán dos tipos de intervenciones:

A. Proyectos de Desarrollo Rural (PDR)

Un PDR es una intervención en una zona geográfica donde el objetivo, generalmente el de mejorar el nivel de vida de un grupo social seleccionado, y donde los instrumentos incluyen la provisión de aquellos factores que se suponen son los factores limitantes a su desarrollo. Así, un PDR tiene una clientela seleccionada y un período definido para sus acciones. Un PDR busca cumplir con las metas propuestas, en un período definido, con la población seleccionada y sólo con ella. A esta racionalidad la definiremos como la "lógica del éxito local" un PDR es ejecutado tanto

por organismos del Estado como por Organizaciones No Gubernamentales (ONG's). Mi hipótesis es que los actores sociales que diseñan y ejecutan un PDR están guiados por esta racionalidad: buscan el éxito local.

Buscar el Desarrollo Rural por una suma de éxitos locales es un método ineficiente. Al Desarrollo Rural Global (DRG), se puede llegar por medio de la replicabilidad del proyecto. Un proyecto exitoso localmente generaría un efecto demostración para otras regiones. El proyecto operaría como un proyecto piloto. Se convertiría en una vitrina para el Desarrollo Rural. La cuestión que se quiere examinar en esta sección se refiere al papel que cumplen los PDRs en desarrollo de nuevas "tecnologías" de Desarrollo Rural, es decir, nuevas formas de producción, nuevos bienes y nuevas instrucciones.

Un PDR es un experimento. Se introducen cambios en un área y se pueden observar las respuestas de la población a estos cambios. Ciertamente, no es un experimento controlado; donde las condiciones de *ceteris paribus*, se respeten. Tampoco la respuesta de los individuos sería la verdadera porque ellos también saben que es un experimento, que el proyecto tiene una duración corta y actúan bajo este marco. Aunque se trata de un experimento no controlado, se puede aprender algo de la lógica de los actores que es esencial para cualquier política de Desarrollo Rural.

La hipótesis que se propone aquí es que los PDR no logran el Desarrollo Rural Global. Aunque si tuvieran éxito local, la diseminación de esta nueva tecnología de Desarrollo Rural no tendría una diseminación espontánea debido a los altos costos de información y de aprendizaje tecnológico con que opera la economía campesina. Resolver estos problemas de costos no está entre los objetivos de los que diseñan un PDR. La razón es simple: la lógica de los PDR es el éxito local.

En esta sección se aplicará a la cuestión del desarrollo de los mercados en el medio rural. Examinaremos tres mercados: el de servicio de extensión de crédito y laboral. Cuánta demanda y oferta de estos servicios han sido generados por los proyectos?. Se han desarrollado mercados locales y regionales?. Se han involucrado a los pobres en estos desarrollos?. La creación de mercados locales puede ser considerado como una medida de la sostenibilidad económica de los proyectos. No olvidemos que las relaciones de mercado son de repitencia y son procesos sociales.

El crédito de los proyectos no son de libre disponibilidad. El monto de crédito se entrega de acuerdo al cultivo y a los costos de producción establecidos por el proyecto.

Hay supervisión sobre el uso del crédito para “asegurar que devuelvan el crédito”. En este punto, opera como cualquier banco comercial. Bajo estas condiciones de oferta de crédito se da un exceso de demanda. Hay que racionalizar. En el racionamiento, no se toma en cuenta ningún crédito que prioriza a los grupos solicitantes de mayor pobreza. Se opera como cualquier banco comercial.

Los agricultores cumplen con el requisito que exige el proyecto pero sólo con el objeto de obtener el crédito. El crédito es la demanda final y el requisito, como la conservación de suelos, la demanda intermedia, un medio para obtener el crédito.

Con el programa de crédito, los proyectos no logran generar una demanda de crédito bancario. Estos créditos no han podido destruir el crédito informal. Tampoco han podido inducir nuevas formas de oferta crediticia. No se han formado nuevas cooperativas ni nuevos prestamistas individuales que operan como empresas financieras intermediarias.

En cuanto a otros mercados, tampoco se desarrollan mercados de bienes agrícolas. Los principales compradores de los bienes que producen los campesinos siguen siendo los intermediarios. Ellos cumplen una función importante en el funcionamiento de la economía campesina. Hace intercambios eslabonados que incluyen crédito, compra del producto, venta de insumos, etc. Los campesinos se quejan de los intermediarios, pero al realizar intercambios con ellos revelan que no tienen mejores opciones.

También se observan ciertas acciones colectivas de los agricultores campesinos y el intercambio de mercado. Por ejemplo, ellos forman cooperativas organizadas por los campesinos para escapar del sistema de los intermediarios. Pero las cooperativas de los servicios no tienen un contador, ni llevan cuentas de las operaciones de la empresa. En ausencia del Gerente, los campesinos no pueden explicar ni de la situación de la empresa ni de sus perspectivas. Claramente, juntar campesinos no hace una empresa. El factor limitante parece ser la falta de empresarios junto a la falta de educación necesaria de los socios, para el manejo empresarial. Parece darse también el problema del *free-rider* en estas acciones colectivas.

Una vez concluido un PDR parece que mueren las iniciativas y terminan los grupos que se formaron. Las expectativas (racionales), de los campesinos, parece haber sido que estos proyectos son temporales y que una vez concluido un proyecto no habrá continuidad. Debido a que estos proyectos no parecen llevar a ninguna transformación importante en el funcionamiento de la economía rural, en especial en los mercados rurales,

la lógica campesina es *aprovechar* las oportunidades que ofrece el proyecto. Para cambiar un sistema de producción y de intercambio de equilibrio, aunque fuera de bajo nivel, pero cuidadosamente organizado y probado por las ofertas de un proyecto cuya duración es corta. La lógica de la aversión al riesgo lo llevaría a mirar con desconfianza un PDR.

El efecto local sólo puede referirse a la introducción de innovaciones tecnológicas o institucionales. Se trata de romper, con estos proyectos, el equilibrio de bajo nivel en el cual se encuentra la economía campesina. Se puede así esperar cambios en la productividad, en la tasa de degradación de los recursos naturales y en la organización local. Pero, no se puede esperar que los proyectos eleven los riesgos de la economía campesina. La razón es simple: los ingresos dependen no sólo de las cantidades productivas sino de los precios del mercado. Y estos precios no dependen del proyecto. En una economía pequeña y abierta al comercio internacional, como en este caso de los países andinos, estos precios dependen de los precios internacionales y de la política macroeconómica del gobierno.

El papel de los proyectos en el desarrollo rural debe ser claramente comprendido para evaluarlos de manera correcta. Un proyecto, aparte de su éxito local juega un papel heurístico en el desarrollo rural. Es una forma de aprender sobre los factores causales que limitan el desarrollo rural. Actualmente los agentes que promueven y ejecutan los proyectos actúan bajo la lógica de buscar el éxito local. Una innovación importante consistiría en que esta racionalidad fuera transformada a la búsqueda del éxito local y global a la vez.

El contexto económico y político tiene también un efecto importante en el objetivo global del proyecto. La eficiencia con que se llegue a las metas establecidas depende de la organización del estado, de las restricciones que enfrente, y de las prioridades que establezca. De manera similar, el papel heurístico depende de estos mismos factores. En particular, si el estado no entiende que un proyecto es una forma de desarrollar nuevas tecnologías para el desarrollo rural (productivas e institucionales), la capacidad de llevar a cabo la replicabilidad del proyecto será muy limitada.

Al parecer, la lógica del estado consiste en utilizar los proyectos como una forma de compensar a la población rural de los efectos negativos que tienen sus otras políticas. Con esta lógica, no se puede lograr ni siquiera el efecto local de los proyectos y mucho menos el efecto global; con esta lógica, no se puede lograr el desarrollo rural, entendido principalmente como la eliminación de los factores que subyacen a la pobreza rural. La

ejecución de un proyecto tiene que estar inscrita en el marco de una política estatal de desarrollo rural, el proyecto no puede ser una acción aislada del Estado (como ocurre hoy). Las políticas macroeconómicas, como la del gasto público, tendrían que ser consistentes con el éxito local de los proyectos, y también con una replicabilidad a una escala mayor.

En suma, en los países andinos no se pueden mencionar casos de PDR que se hayan constituido en paradigmas para el desarrollo rural. La hipótesis propuesta aquí parece pues, tener sustento empírico.

B. Políticas Macro y Sectoriales

En el contexto internacional, cada país andino constituye una economía pequeña. Luego, los precios internacionales de la mayoría de sus bienes transables (aquellos que participan en mercado de bienes homogéneos) pueden considerarse como exógenamente determinados. Entre estos bienes se encuentran un subconjunto de bienes que producen la economía campesina. Pero los precios relativos entre bienes transables y no transables llevarán a los campesinos a decidir su estructura productiva. Luego, el tipo de cambio real sería una variable importante en la determinación de esa estructura productiva.

Cuál es el efecto de las modificaciones en el tipo de cambio real sobre el ingreso campesino?. Este efecto depende de la estructura de ingresos: cuanto mayor sea la proporción del ingreso que proviene de los transables mayor será el beneficio de un tipo de cambio real elevado sobre el ingreso campesino. Pero también hay bienes transables en el lado de los gastos de la restricción presupuestaria de la unidad campesina. Bajo estas condiciones, sería difícil tener una conclusión clara sobre el efecto neto del tipo de cambio real sobre el ingreso campesino.

Sobre las políticas sectoriales, las variables exógenas que ellas pueden modificar y que influyen en el comportamiento de las unidades campesinas son: la estructura de la propiedad, los derechos de propiedad, el uso del gasto público para ofrecer subvenciones a los agricultores a través de los precios agrícolas y de los servicios públicos de extensión agrícola e investigación y el crédito agrícola. La experiencia con estas políticas es que se deja de un lado, una parte importante de la economía campesina. La política sectorial beneficia principalmente a la agricultura comercial.

VII. POLITICAS NUEVAS

Todas las acciones de política llevadas a cabo tanto en el medio rural como en el plano macroeconómico, no parecen haber tenido efectos significativos en reducir la pobreza rural, más Estado no ha servido de mucho; menos Estado mayor confianza en el mercado tampoco. Cambios de precios relativos en distinta dirección, tampoco.

Una hipótesis básica de este estudio, es que a la agricultura campesina le falta de todo para desarrollarse. Tal vez por ello las políticas específicas mencionadas no han dado resultado. Qué políticas quedan por aplicar y por qué tendrían efectos importantes?. En esta sección discutimos estas cuestiones.

A. Invertir en el desarrollo de los mercados

En un contexto de modernización tecnológica, la demanda de crédito aumentará. Para que la modernización se lleve a efecto en la pequeña agricultura, habrá necesidad de aplicar políticas para crear y desarrollar el mercado financiero rural. Bajo las condiciones actuales, no hay manera de llegar con crédito a la pequeña agricultura a través de los bancos, sean estos privados o estatales. Simplemente el sistema de incentivos de los bancos no lo permite. La lógica de las cooperativas de crédito y ahorro no es muy distinta. Las ONGs también tienen limitaciones. Bajo las condiciones actuales en que opera el mercado financiero rural, la mayor demanda de crédito no podría generar su oferta.

Por todas estas fallas del mercado, existe el crédito informal. No se trata entonces de buscar la desaparición del crédito informal, pues cumple una función en el actual sistema económico rural; se trata, más bien, de transformarlo, de poner en marcha un proceso de evolución, que lo lleve a operar como un mercado con mayor eficiencia.

El crédito informal tiene la ventaja de que sus costos de transacción son bajos comparados a los de las empresas financieras. La desventaja para el agricultor es la alta tasa de interés. Esta tasa es fundamentalmente implícita y el prestamista informal lo obtiene del conjunto de intercambios eslabonados que hace con el prestatario. Estos intercambios no se dan bajo relaciones de mercado, sino bajo relaciones personales. Los pequeños agricultores quedan así atrapados en un sistema del cual les es difícil salir, aún si tuvieran innovaciones tecnológicas rentables, para poner en práctica. El crédito puede convertirse en el factor limitante para salir de la pobreza.

Qué hacer entonces para reducir las altas tasas de interés del crédito informal?. Una posibilidad es crear más prestamistas a fin de acrecentar la competencia entre ellos. Pero, si las tasas son tan altas y el negocio es tan bueno, por qué no entran ahora más prestamistas al negocio y destruyen las grandes ganancias de los prestamistas actuales?. La hipótesis es que tal proceso ya se ha dado en el medio rural y, bajo las condiciones actuales, ésta es la situación de equilibrio. Habría entonces, que cambiar esas condiciones.

Un factor que determinaría la tasa de interés en el crédito informal es la cantidad de fondos prestables que tienen los prestamistas, la cual a su vez dependería de la cantidad global de estos fondos que hay en la economía rural. Si se pudiera aumentar esta cantidad global, no se reducirían las tasas de interés. Si se aceptara la hipótesis de que la cantidad de los fondos prestables que tienen los prestamistas informales depende de la oferta de fondos prestables que viene del mercado de crédito, la respuesta sería afirmativa. Pero, entonces, habría que reconocer que la política monetaria, tanto en precios (la tasa de interés y de redescuento) como en la cantidad (encajes, incluida la no estacionalidad), tiene efectos en el crédito informal al que accede el campesino⁹⁶.

En muchos casos, el Banco Central no toma en cuenta la estacionalidad agrícola en su política de control del crédito, en especial del encaje. Para un banco que trabaja con la agricultura, esta rigidez es costosa. Para atender las épocas de punta en la actividad agrícola, el banco comercial tiene que dejar de cumplir con el encaje legal y pagar la multa correspondiente. Habría que asegurar algún mecanismo para que la oferta crediticia a la agricultura fuera de acuerdo al ciclo agrícola.

Una política alternativa, consistiría en formar empresas no bancarias de intermediarios financieros. Se puede dedicar parte de los fondos financieros a la formación de estos intermediarios financieros. Habría que crear empresas financieras de segundo piso, cuyo objetivo fuera otorgar préstamos a estos intermediarios financieros. Esas empresas tendrían que ofrecer asistencia técnica a los potenciales intermediarios. En principio,

96. Hay una discusión en la literatura sobre el papel que tiene la tasa de interés subsidiada (o la tasa de interés real negativa) en la expansión del mercado financiero rural. Pero esta literatura se refiere a mercados ya existentes. Para aclarar más, aquí la cuestión en discusión es otra: cuál es la vinculación entre el crédito formal y el informal y cuáles sus consecuencias para la creación y desarrollo de los mercados financieros rurales?

cualquiera pudiera ser intermediario. Se buscaría formar un mercado de intermediarios financieros.

Estos intermediarios podrían tomar la forma de empresas individuales o colectivas, según la evaluación de la propia gente. Esta sería una forma de transformar el sistema de prestamistas informales en un mercado de crédito no bancario, con una gran competencia a nivel de los intermediarios. Las relaciones de naturaleza personal entre los prestamistas y los agricultores no tendrían que modificarse, al menos en el corto plazo; en el largo plazo, sin embargo, este mecanismo aceleraría la expansión del mercado financiero⁹⁷. Los costos de transacción para los bancos podrían reducirse con un mercado de intermediarios.⁹⁸

Este mecanismo no garantizaría que los más pobres fueran los intermediarios financieros. Seguramente, serían los agricultores más ricos, y otros grupos de poder local, los que terminarían siendo intermediarios, como ocurre ahora. Pero, habría una cantidad mucho mayor de prestamistas que ahora. Y los pobres enfrentarían un conjunto más amplio de opciones entre los prestamistas y lograrían obtener crédito a más bajo interés y con menos racionamiento cuantitativo.

No hay estudios sobre el ahorro financiero rural en los países andinos. Lo único que sabemos es que el ahorro en empresas o cooperativas financieras es muy pequeño. Aún si el campesino tuviera fondos y quisiera depositarlos en una cuenta de ahorros, no hay un banco cercano en donde hacerlo. El costo de transporte sería muy alto si tuviera que hacerlo en el banco de la ciudad más cercana. Los intermediarios financieros podrían operar, en el largo plazo, como tales: también captando fondos de ahorristas locales. Habría que crear las instituciones necesarias para reducir el riesgo

97. En algunos casos, el banco comercial ha introducido una innovación para reducir estos costos: utilizan a los buenos agricultores, clientes del banco, como garantes de los pequeños. Para que este sistema funcione el garante posiblemente toma, a su vez, garantías al pequeño agricultor y obtiene algún beneficio por su papel de garante en el banco.

98. El proceso evolutivo de los mercados que se han estudiado más es el caso de los mercados laborales. En la primera etapa, de escaso desarrollo capitalista, los trabajadores solo intercambian trabajo en el mercado local, y mayormente en la forma de reciprocidad. En la siguiente etapa, aparecen los intermediarios o contratistas, que llevan mano de obra a estas regiones. En la etapa más desarrollada, los mismos trabajadores se movilizan en los mercados regionales, y desaparecen los intermediarios. La reducción en los costos de información y de transacciones estaría a la base de esta evolución.

de esos depósitos (organizaciones de supervisión, organizaciones que sean los prestamistas de última instancia).

Habría que introducir innovaciones tecnológicas para reducir los costos de transacciones. En particular los costos de información se podrían reducir con el uso de la tecnología basada en la informática y las comunicaciones.

En otros mercados, algunas medidas para llegar a las unidades campesinas mediante la creación de mercados no han funcionado. Este es el caso de los servicios de extensión agrícola.

Frente al fracaso de los programas públicos de extensión agrícola, en muchos países se ha buscado sustituirlos por programas privados. Se ha intentado desarrollar un mercado de asistencia técnica. El caso más conocido fue el que se aplicó en Chile en 1978-83. El Estado otorgó un subsidio a los precios por la entrega del servicio de asistencia técnica que hiciera una empresa privada a los pequeños agricultores. Se buscaba así la creación de muchas empresas y por el lado de la demanda, los campesinos tenían los incentivos para solicitar los servicios de extensión agrícola a un precio más bajo; se esperaba que el subsidio estatal sería solo un gasto inicial para lograr el desarrollo del mercado. Una vez que el mercado estuviera desarrollado se reduciría o eliminaría el subsidio y el campesino pagaría el precio total del servicio.

Este programa no fue exitoso. El mercado no se desarrolló y no pudo sustituir de manera significativa a la extensión agrícola pública. Las razones del fracaso serían: la falta de un mercado coherente en lugar de las acciones independientes y desordenadas que realizaban las empresas; la falta de evaluación, fiscalización y control de las acciones de las empresas por parte de estado y de las organizaciones campesinas. A partir de 1983 se logró mejorar el sistema de fiscalización estatal. Pero esto tampoco resolvió el problema. Esta fiscalización a nombre de los campesinos era sólo una formalidad. Y más bien la competencia entre las empresas privadas por la obtención del subsidio estatal condujo a la politización del programa (Gómez, 1991).

Para aplicar una política que busque desarrollar un mercado de servicios de extensión agrícola para campesinos hay que comprender los factores que determinan el desarrollo de esos servicios. Un factor que limita ese desarrollo es el bajo poder adquisitivo de los campesinos, quienes demandarán, sustitutos de menor calidad, los llamados “bienes inferiores”. El otro factor es de la oferta: qué tendría para ofrecer una empresa privada

en materia de solución técnica a los problemas específicos de la agricultura campesina?.

Si la empresa privada, tuviera respuestas que ofrecer y el campesino tuviera el poder adquisitivo necesario, el desarrollo del mercado estaría limitado por los costos de transacción. Contratar un servicio en el mercado tiene costos. En el caso del campesino, los costos de transacción incluye el riesgo de no obtener el servicio deseado a plena satisfacción, así como los costos de información.

Estos factores explicarían por qué un mercado de asistencia técnica para campesinos, de los países andinos es casi inexistente. En realidad este mismo problema se da en otros mercados. Por qué el campesino no demanda el servicio de un médico y más bien utiliza los servicios de un boticario o curandero?. Por qué el campesino no compra los servicios de un abogado y acude más bien a un tinterillo?. Los factores explicativos parecen ser los mismos. El campesino no compra los servicios de un Ingeniero Agrónomo o de una empresa consultora sino que acude al vendedor de insumos del pueblo (equivalente al boticario) o al extensionista estatal.

Un argumento central de los teóricos de la economía institucional es que los derechos de propiedad son esenciales para el funcionamiento eficiente del mercado. Es una fuente de altos costos de transacción. Luego, el desarrollo de los mercados en los países andinos requiere que los derechos de propiedad estén claramente establecidos. Aquí hay innovaciones institucionales que hacer, tanto en asegurar estos derechos en cuanto a títulos de propiedad, cuestión que no está resuelta en un gran segmento del medio rural y también asegurar un sistema judicial eficiente.

B. Invertir en elevar la productividad

Para un segmento importante de las unidades campesinas parece viable lograr un desarrollo. Allí donde la dotación de recursos no sea muy limitada, donde no se pida "peras al olmo", habría posibilidades de transformar a las unidades campesinas, en unidades capitalistas. Los Andes han creado un contexto físico favorable para este desarrollo, pues la biodiversidad y los microclimas le dan a las economías rurales ventajas absolutas -los países andinos deberían exportar productos andinos- y también ventajas relativas en el comercio internacional.

El desarrollo de la economía campesina implica introducir innovaciones tecnológicas. Nuevas prácticas agrícolas, nuevos insumos y nuevos

productos. Así se podría elevar la productividad global. Para ello, la oferta y demanda de innovaciones tecnológicas deben encontrarse. Esto no ocurre hoy. En la agenda de investigación de los institutos privados y estatales no están presentes las restricciones que enfrentan las unidades campesinas (Figueroa, 1993).

De otro lado, las diferencias que se observan en la tecnología que utilizan unidades campesinas de la misma región, indican que hay nuevas técnicas que están disponibles para los campesinos (Cuadro No.4). Las potencialidades de la agricultura campesina para desarrollarse son, por lo tanto, significativas. Pero el proceso de modernización de la economía campesina es muy lento. El problema consiste en acelerar este proceso. Los factores que explican la viscosidad parecen encontrarse en la calidad de capital humano, pues la nueva tecnología es más intensiva en manejo numérico. También, la nueva tecnología es más intensiva en capital, y el mercado de crédito no está desarrollado. Estos resultados se aplicarían al caso de los países andinos. Las políticas que emergen son claras: hay que invertir en capital humano y en el desarrollo del mercado crediticio para acelerar el proceso de modernización de la agricultura campesina.

Habría que desarrollar un sistema innovativo de investigación y capacitación campesina, donde se logre la integración de la investigación con la educación de los campesinos. Una suerte de escuelas campesinas para formar líderes tecnológicos. Estos líderes (que incluiría a las mujeres), harían luego la extensión en sus comunidades de manera privada. La investigación tecnológica debería resolver las restricciones que enfrenta la pequeña agricultura para elevar su productividad de largo plazo. Esta investigación tecnológica tendría que reducir la degradación de los recursos naturales.⁹⁹ Hay experiencias sobre las formas de experimentación y diseminación de nuevos conocimientos tecnológicos a los campesinos (Bunch, 1985; FAO, 1991). La formación de los líderes tecnológicos se puede financiar en forma de becas e infraestructura de la escuela.¹⁰⁰

Hay una variedad de ONG's, que operan sin coordinación, todas buscando desarrollo rural. Habría que reforzar la capacidad de los

99. Los estudios de IFPRI destacan que los pobres rurales operan en áreas agrícolas de bajo potencial, pero que estas áreas se deben y pueden desarrollar. La clave está en la tecnología a crear (IFPRI, 1994). Coincido con este argumento. Sólo quiero indicar que la investigación tecnológica es una actividad con resultados inciertos y, por lo tanto, un método de investigación como el presupuesto aquí puede reducir esa incertidumbre.

Cuadro 4
Productividad y modernización tecnológica en
pequeña agricultura de Perú, Brasil, México y Paraguay

Países/Producto	Microrregiones		
	Moderna	Media	Tradicional
Perú: papa			
Rendimiento medio (tons./ha)	8.3	4.0	3.7
Adopción de Innovaciones:			
Porcentajes por productores			
Pesticidas	97	99	53
Fertilizantes	98	99	35
Semillas Híbridas	92	36	3
Brasil: Frijol			
Rendimiento medio (Tons./ha)	1.1.	0.4	0.1
Adopción de Innovaciones:			
porcentaje de productores			
Fertilizantes	100	90	0
Otros Insumos	92	46	0
México: Maíz			
Rendimiento medio (tons./ha.)	3.1	2.0	0.9
Adopciones e innovaciones:			
Porcentaje de productores:			
Insumos químicos	53	55	47
Semillas Mejoradas	78	65	0
Paraguay algodón:			
Rendimiento medio (tons./ha.)	1.1	1.1	0.7
Adopciones de innovaciones:gasto en:			
Fertilizantes, semilla mejorada y pesticidas. media (miles de guaraníes)	2.2	2.3	6.0

Fuente: Figueroa, 1986

gobiernos municipales para que puedan cumplir estas nuevas funciones con eficiencia. Se tendría que desarrollar su capacidad de operar con proyectos, desde la identificación y formulación hasta la evaluación. Para ello, las municipalidades requerirán, entre otras cosas, de empresarios del desarrollo regional. Habría que financiar la formación de este tipo de capital humano, que es tan escaso en la subregión.

Hay que reconocer que la economía rural no es solo agricultura. Todas las actividades no agrícolas son susceptibles de ser desarrolladas. El enfoque del desarrollo rural o regional puede ser mucho más promisorio que el del desarrollo agrícola. Por ejemplo, habría que promover la industrialización de la producción rural principalmente por la pequeña agricultura. Estos bienes industriales deben ser de buena calidad para escapar del mercado de “bienes inferiores” e ingresar al de los “bienes superiores”. Así, Las ventajas absolutas y relativas pueden ser mejor explotadas. En este caso la participación de la mujer es importante, pues son ellas las que usualmente se encargan de las actividades de procesamiento. Debe ser evidente, que aquí no se propone tareas específicas y autónomas a las mujeres rurales; se busca más bien, que sus nuevos roles sean parte de la nueva división del trabajo dentro del sistema de producción campesino. El mismo principio se aplicaría a los jóvenes.

Aunque se han hecho avances en la educación rural, la tasa de analfabetismo (y el monolingüismo no castellano) es todavía alta en el medio rural de los países andinos, especialmente entre mujeres. Habría que pensar en un programa innovativo de alfabetización, diseñado por profesionales de la educación de adultos. Con el nivel actual de educación de las mujeres es difícil esperar cambios importantes en la productividad campesina.

La inversión en salubridad, es otro prerrequisito para el desarrollo económico del medio rural de los países andinos.

En el largo plazo, la formación de capital humano tiene una secuencia muy particular. El bienestar infantil determina la capacidad de aprendizaje del individuo adulto. Luego, la desnutrición infantil y la falta de una correcta estimulación intelectual temprana, significarán una limitada

100. Sobre la escuela misma, la idea de la “finca humana” desarrollada en varias áreas de Honduras (como es el caso del centro del Sr. Elías Sánchez) es una experiencia que debería ser analizada y perfeccionada. Otra experiencia a estudiar es la primera etapa de la Escuela Agrícola Panamericana en Zamorano (Rosengarten, 1995; Capítulo XII).

productividad de la fuerza laboral cuando sean adultos.¹⁰¹ En la teoría del capital humano, no se reconoce, qué forma capital humano e implica *the righth inputs at the righth time*.

La sobrepoblación implica, en otras medidas, la aplicación de políticas para reducir el crecimiento demográfico. El ajuste que han hecho los pobres rurales ampliando la frontera agrícola ya parece haberse agotado. Los recursos naturales ya no tienen capacidad para mantener una mayor población. Ni las innovaciones tecnológicas podrán darle mucha elasticidad en la productividad de esa base de recursos en el largo plazo, especialmente en la agricultura de ladera. La mayor educación de la mujer es, según la literatura, un factor importante para el cambio en las tendencias demográficas. Mayor razón para elevar la educación de la mujer rural.

C. Programas de empleo rural

El desempleo agrícola estacional, se puede reducir con programas de empleo público (*public works*). Estos programas podrían cumplir el papel de una política de ingresos mínimos para la familia rural, concentrando su atención en el empleo de mujeres, por ejemplo. Las familias pobres rurales tienen que absorber todo el costo de la seguridad económica; ellas mismas se autoaseguran con la diversificación de sus actividades. No tienen mecanismos para transferir parte de estos costos al mercado, pues para ello se necesitaría un mercado de seguros, que no existe en el medio rural. Pero podrían transferir parte de sus costos de seguridad a la sociedad, a través de la política de empleo en obras públicas.

Sobre los programas de empleo rural, hay varias preguntas que resolver: En qué actividades se utilizaría el empleo?.Cuál sería el efecto agregado, tanto sobre la economía rural, como en la economía nacional?.Cómo se financiaría?.

El empleo público se podría utilizar en actividades que tienen efecto sobre la productividad rural. Con el mejoramiento de la sanidad ambiental (agua, desagüe, basuras), pueden elevar los índices de bienestar en salud rural. Programas de construcciones de infraestructura elevarían la cantidad de bienes públicos. Programas de mantenimiento del medio ambiente (construcción de terrazas, reforestación, etc.), podrían reducir la degradación de los recursos naturales.

101. La evidencia empírica de una proposición proviene de un estudio en comunidades campesinas de Guatemala (Brown y Pollit, 1996).

Sobre el efecto agregado de estos programas de empleo público, solo se pueden presentar algunas intuiciones. No hay estudios sobre ese tema. Se puede esperar un mayor efecto multiplicador del empleo; éste se daría en el mismo campo y también en el resto de la economía. Sería de esperar que el multiplicador del empleo fuera mayor en el campo que en la ciudad debido a que la economía rural es más cerrada que la urbana y también a que probablemente la propensión marginal a consumir sea mayor entre los pobres del campo. Así el programa de empleo en el campo, tendría un efecto multiplicador mayor que si el programa de empleo fuera en la ciudad.

Pero, esto supone que en el campo hay capacidad productiva no utilizada. Hemos propuesto aquí que en el campo hay exceso de mano de obra, pero no de otros recursos. Luego, con el efecto multiplicador se obtendrían mayores precios, que las cantidades. Lo más probable es que un programa de empleo público, aumente también "importaciones" a la economía rural. Estas importaciones tendrán un componente urbano y un componente importado de otros países. Se crearía indirectamente empleo urbano pero también más presión sobre la balanza comercial. Pero, nuevamente, esta presión sería menor que la que se generará con un programa de empleo urbano¹⁰².

El financiamiento puede tomar diversas formas y la elección entre ellas depende de las restricciones macroeconómicas que se enfrenten. Si hubiera una restricción, en el sector externo por ejemplo, entonces el nivel del producto agregado no podría cambiar y el programa de empleo rural tendría un efecto redistribuido solamente. Se tendrían que aplicar políticas tributarias para lograr ese cambio en la estructura del ingreso. Si no hubiera una restricción de oferta, se podría elevar el ingreso de todos, pero preferiblemente la de los pobres rurales. En este caso las fuentes de financiamiento podrían ser otras.

Se puede esperar que un aumento exógeno en el empleo rural tenga el efecto de inducir la creación o expansión de las actividades no agrícolas.

102. El único estudio que conozco sobre el efecto multiplicador en el campo es el de Morley (1988). Para el caso de Indonesia. Allí el autor sostiene la hipótesis de que las familias rurales consumen la mayor parte de sus ingresos en bienes y servicios producidos en el mismo campo y que el grueso de las actividades rurales están limitadas para el nivel de la demanda. La evidencia empírica que presenta tiende a confirmar sus hipótesis. Pero parece ser que en Indonesia las actividades no agrícolas tienen mayor importancia en la economía rural de lo que sucede en los países andinos.

Se podría inducir, por ejemplo, la industrialización rural. Pero más análisis teórico y empírico se hace necesario.

VIII. CONCLUSIONES

La economía rural de los países andinos, puede ser vista como la combinación de dos formas de producción: la capitalista y la campesina. La economía campesina constituye el mayor grupo social, donde la pobreza se encuentra concentrada. Esta economía se caracteriza por unidades donde la dotación de recursos es muy limitada y la tecnología es estática. Estas unidades operan en un contexto donde los intercambios toman diversas formas de transacciones de mercado y transacciones que no son de mercado.

Si aceptamos la teoría de que la economía campesina opera en un equilibrio de bajo nivel, sus factores limitantes serían varios. Luego, no se puede esperar que la pobreza rural se pueda reducir con el suministro de un único factor. No habría un solo factor cuyo aumento fuera una condición necesaria y suficiente para reducir la pobreza. La hipótesis es que a los campesinos les falta de todo. Habría, que aplicar una política que contenga varios factores.

La concentración de la propiedad agrícola, los precios relativos, la escasa dotación de recursos y la tecnología estática de las unidades campesinas serían los factores que explicarían en parte, la pobreza rural en los países andinos. Sin embargo, se observa que la agricultura se ha modernizado en los predios medianos y grandes y aún en un segmento de la economía campesina; la educación rural se ha expandido notablemente; se han llevado a cabo programas de reforma agraria, pero, con todo esto, no se ha logrado reducir la pobreza rural. Las políticas de liberación del comercio exterior tampoco parecen haber tenido efectos positivos. Basadas en esa hipótesis se han aplicado varias políticas para lograr el desarrollo rural, pero no se ha logrado este objetivo. Claramente, hay algo esencial que esas hipótesis explicativas han dejado fuera.

En este estudio se ha propuesto la hipótesis que la economía campesina enfrenta altos costos de transacción para sus intercambios en varios mercados básicos. Esta hipótesis parece ser consistente con la observación empírica: las áreas rurales más conectadas al mercado son las más desarrolladas. Luego, las intervenciones en el medio rural, para reducir la pobreza, tendrían que incluir intervenciones para el desarrollo de los mercados rurales, es decir, medidas que reduzcan los costos de transacción.

Como sostienen los teóricos de la economía institucional, el mercado es la institución que ayuda al mejor desempeño de una economía, porque genera un sistema de incentivos que promueve el crecimiento.

Sin embargo, la visión convencional es que los mercados rurales están allí y que lo único que hay que hacer para que estos mercados funcionen bien, es eliminar las intervenciones estatales. La proposición central de este estudio ha consistido en demostrar que las relaciones son otras: no hay mercados que liberar en el medio rural, más bien, hay que crearlos.

A pesar de que hay innovaciones tecnológicas disponibles, lo cual da posibilidades de desarrollo, la economía campesina se encuentra atrapada en medio de recursos escasos, tecnología estática y mercados poco desarrollados. A diferencia de lo que postula la teoría neoclásica, los campesinos no obtienen toda la información que necesitan a través del mercado y de forma gratuita, incluida la información tecnológica. Por el contrario, en sus relaciones con el mercado el costo de transacción es elevado. Para escapar de este círculo vicioso, las políticas públicas tienen que inducir innovaciones tecnológicas e institucionales en la economía rural, como las que se han sugerido en este estudio. Hay que intervenir en estas innovaciones.

También hay que intervenir en reducir los costos de transporte. Si bien los beneficios que se han creado en términos de biodiversidad son enormes, los Andes también han creado un contexto físico donde el costo del transporte es elevado.

Se puede argumentar, que invertir en el desarrollo de la economía campesina tiene un retorno económico bajo; mejor sería invertir en los sectores de mayor productividad potencial de la economía, y los pobres se beneficiarían de manera indirecta. Pero la experiencia histórica demuestra que este efecto indirecto no lleva a reducción significativa de la pobreza rural. El desarrollo de la agricultura capitalista no parece generar externalidades positivas a la agricultura campesina.

Ese argumento supone, además, que la productividad de un país es independiente de su situación de equidad. En efecto, la teoría económica convencional solo considera relaciones físicas en la función de producción. Pero la experiencia de los años ochenta y noventa ha mostrado que la pauperización de las masas lleva a una estabilidad sociopolítica y a una caída en la productividad global de la economía. Luego, la productividad del sistema productivo, así como la competitividad internacional, no parecen ser independientes de la equidad.

La escuela Institucionalista ve en el mercado la institución idónea para el crecimiento económico, pero deja de lado su efecto negativo sobre la equidad. Teóricamente se muestra que el sistema de mercado lleva a la desigualdad; y si esta desigualdad es excesiva, la sociedad debe incurrir en costos significativos del mercado. La experiencia de la última década en América Latina es, como se dijo, un sustento empírico de esta teoría.

La tasa de retorno de la inversión dirigida a reducir la pobreza rural es, por lo tanto, mucho mayor de lo que usualmente se cree. Sin embargo, se observa una cierta miopía de parte del sector privado y del Estado sobre esta relación. Cuando la equidad deja de ser vista por la clase dirigente como un problema puramente ético y se ha visto, más bien, como un problema económico, que crea costos a la sociedad entera, tal vez entonces se busque seriamente la reducción significativa de la pobreza y la desigualdad.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- ALTIMIR, Oscar. 1994. "Cambios en la desigualdad y la pobreza en América Latina", *El Trimestre Económico*, Vol. LXI, No.241, enero-marzo; pp.85-134.
- BESLEY, Timothy. 1994. "How Do Market Failures Justify Interventions in Rural Credit Markets". *The World Bank Research Observer*, Vol.9, No.1, January; pp. 27-48.
- BROWN, Larry y POLLIT, Ernesto. 1996. "Malnutrition, Poverty and Intellectual Development". *Scientific American*, Vol. 274, No.2, February; pp. 26-31.
- BUNCH, Rolando. 1985. *Dos mazorcas de maíz. Una guía para el mejoramiento agrícola orientado hacia la gente*. Oklahoma City: World Neighbors, Inc.
- DE JANVRY, Alain y SADOULET, E. 1995. *Quantitative Development Policy Analysis*. The Johns Hopkins University Press.
- FAO. 1991. *Desarrollo agropecuario: de la dependencia al protagonismo del agricultor*. Santiago: Oficina Regional de FAO.
- FIGUEROA, Adolfo. 1984. *Capitalist Development and the Peasant Economy in Peru*. Cambridge University Press.
1986. *Educación y productividad en la agricultura campesina de América Latina*. Rio: Programa ECIEL.
1991. "Desarrollo Agrícola en América Latina", en O. Sunkel (de.), *Desarrollo desde adentro*. México: Fondo de Cultura Económica.
1992. *Teorías económicas del capitalismo*. Lima: Fondo Editorial, Pontificia Universidad Católica del Perú.
1993. *Educación, mercados y tecnología en la pequeña agricultura de América Latina*. Santiago: FAO.
- GÓMEZ, Sergio. 1991. "Nuevas modalidades de apoyo a la pequeña: el caso de Chile". Trabajo presentado al Seminario Permanente de Investigación Agraria del Perú, Iquitos, agosto 21-23.
- GREENWOOD, Jeremy and JOVANOVIC, Boyan (1990). "Financial Development, Growth, and the Distribution of Income", *Journal of Political Economy*, Vol. 98, No. 5, October; pp. 1076-1107.
- IFPRI, 1994. *Alleviating Poverty, Intensifying Agriculture, and Effectively Managing Natural Resources*. Discussion Paper 1, August. Washington, D.C.
- IFAD, 1992. *The State of World Rural Poverty*. New York University Press.
- LUSTIG, Nora (de.). 1995. *Coping with Austerity. Poverty and Inequality in Latin America*. Washington, D.C.: The Brookings Institution.
- MORLEY, Samuel. 1988. "Keynes in the Countryside: the Case for Increasing Rural Public Works Expenditures." *Development Studies Project, Paper No. 52*, July.

- NORTH, Douglas. 1990. *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*. Cambridge University Press.
- OKUN, Arthur. 1975. *Equity and Efficiency. The Big Trade Off*. Washington, D.C.: The Brookings Institution.
- RODRIGUEZ, O. 1980. *La teoría del subdesarrollo de CEPAL*. México: Editorial Siglo Veintiuno.
- ROSENGARTEN, Frederic. 1995. *Wilson Popenoe. Explorador agrícola, educador y amigo de América Latina*. Tegucigalpa: Editorial Guaymuras.
- SCHULTZ, Theodore. 1964. *Transforming Traditional Agriculture*. New Haven: Yale University Press.
- STIGLITZ, Joseph y Weiss, Andrew. 1981. "Credit Rationing in Markets with Imperfect Information". *American Economic Review*, Vol. 71, No. 3 (junio); pp. 393-410.

2.3.1 COMENTARIOS Y DISCUSIONES

Comentario. *Un elemento importante en las matemáticas de los campesinos, es la regla de tres. Tiene que ver con problemas tecnológicos. En los envases de agroquímicos o de insumos dice “mezcle 2/3 en un litro de agua”, allí hay un problema de comunicación. Hay que buscar soluciones para que el campesino y el técnico hablen el mismo lenguaje.*

Las medidas de la Caja Verde, con respecto a los fondos de garantía, podría pensarse que el Estado le otorgue a un Banco, ya sea de desarrollo o comercial para actuar como un elemento que induzca a procesos de modernización tecnológica.

Se deben identificar un conjunto de opciones, que estudien las diversas situaciones de pequeños productores y campesinos, para unificar esta situación, con diseños de políticas sociales y de modernización para pequeños productores. Lo deben hacer las Asociaciones No Gubernamentales (ONG's), los Gobiernos, Universidades e Institutos de Desarrollo Rural.

Adolfo Figueroa. En el medio rural, las ONG's y las Oficinas del Gobierno, cada una actúa por su lado. Cada quien desea ser exitoso, tiene su lógica y todo conduce al éxito local y a su clientela.

Hay algo que falta en el diseño de las políticas de Desarrollo Rural: tener la visión conjunta del problema del desarrollo de la economía y la sociedad. No se sabe que hace el GATT sobre las opciones de la economía. Hay que ver si es más rentable ir a la economía o a industria y en que términos. Se necesitan políticas a nivel agrícola de los mercados y de la competitividad que se pueda tener.

Los préstamos a los campesinos, usualmente se obtienen del banco y sus intermediarios, que después prestan a los campesinos y los intereses son superiores de lo que ellos tienen que pagar, por lo tanto, el crédito agrícola siempre es más elevado que el normal del orden del 1.5 o 1.8%. Esto lleva a tener una lógica más prudente y no innovar en base a créditos bancarios. La agricultura es una actividad intensiva en capital comparada con los demás sectores. A veces es intensiva en tierras, pero esta actividad es más intensiva en capital que cualquier otra actividad.

Comentario. *Es importante contrastar experiencias, en la Unión Europea hay muchas zonas deprimidas y con atraso económico, tienen problemáticas que no son tan diferenciadas de las que podemos encontrar en muchas comarcas o regiones del territorio Latinoamericano.*

La Unión Europea, en los reglamentos de sus fondos estructurales, ha realizado una programación en identificación de territorios y clasificación de los mismos en función de su problemática. Territorios con atraso económico, en declive industrial y montaña, con problemas de despoblamiento y descertificación. Existe una categorización la cual permite identificar la problemática de los mismos y sería interesante realizar una experiencia de ese tipo a nivel conjunto del área común económica, como puede ser Mercosur o Grupo Andino.

En Europa hay un programa líder en la potenciación de iniciativas locales, cuyos objetivos van en consonancia con los del Programa de Desarrollo Rural. Estos son la diversificación económica, fomento de experiencias locales, el éxito local y la emulación. Estos programas llevan años. hay un Programa Líder Uno, ahora se está en el Programa Líder Dos con un cubrimiento territorial de medio millón de kilómetros cuadrados, para diez millones de personas de zonas de baja densidad. La percepción ha sido muy positiva y favorable. Para avanzar, es necesaria la coordinación de las políticas económicas a todos los niveles. No es concebible alguna experiencia, que busque el éxito local, sin una política macro.

Los programas de Desarrollo Rural, pueden en algunos casos, estimular la creación de mercados. Se pueden crear Centros de Información Turística en una comarca y esto sería un premercado. Ahí se está creando un mercado turístico de actividades recreativas, esto debería incluirse en un Programa de Desarrollo Rural, como también deberían agilizarse las comunicaciones regionales como por ejemplo Internet para que la información fluya lo más rápidamente posible, siendo un pre-requisito para la creación de mercados. Debería a su vez, incluirse los Programas de Formación y de Transferencia de Tecnología.

Adolfo Figueroa. Sobre Desarrollo Rural, habría que considerar los distintos contextos en los cuales se maneja el mismo. El principal problema de los Programas de Desarrollo Rural, es que entran sin tener una hipótesis de causalidad sobre las causas de la pobreza rural y sin entender la economía rural, es un acto más de espontaneidad que de activismo. Por ejemplo, la diversificación rara vez entra en los esquemas de los Programas de Desarrollo Rural, cuando hay un programa, de un bien, que se quiere incluir en la economía campesina, no se internaliza la idea, en el umbral de riesgo que está dispuesto a soportar el campesino. Se insiste en un programa de crédito y no se entiende que hay intercambio de mercado y

que no son de mercado, lo que se quiere destruir es una red social de intercambio, para ser reemplazado, por nada.

Las ONG's, quieren sustituir al mercado y crearlos cuando hablan de sostenibilidad. Una relación de mercado es sostenible, si ha sido bien creada, porque esta es una razón que se repite periodo tras período y genera ganancias en el intercambio. A esto debería aspirarse si se quiere hacer desarrollo rural. Cuando no están esos elementos en esos programas de Desarrollo Rural, es cuando se puede entender la dificultad para evaluar un proyecto y encontrar los beneficios y los éxitos del programa.

PANEL 2

2.4. CONDICIONES DE POLITICA PARA ALCANZAR LA COMPETITIVIDAD, LA EQUIDAD Y LA SOSTENIBILIDAD DE LA AGRICULTURA EN LA REGION¹⁰³

Ponentes: Michel Negrin, FAO
José Leibovich, UNIANDES
John Heath, Banco Mundial
Gabriel Martínez, SAC

Moderador: Lucio Reza, IFPRI

2.4.1. APOYO DE LA FAO A LA SEGURIDAD ALIMENTARIA

Michel Negrin¹⁰⁴

La FAO tiene la intención de colocar en un primer plano, las políticas de alimentación, de seguridad alimentaria, de nutrición y de alimentación en general. Estos resultados se deben no solamente a una gestión de la FAO, sino de la acción de varios comités, además del reflejo de la intención de todos los gobiernos miembros de la organización. A través del IFPRI, la FAO y muchas otras instituciones internacionales, pero también de las Organizaciones No Gubernamentales Internacionales, se ha desarrollado el concepto de la importancia de las políticas, no solamente agrícolas, sino rurales y para la población en su conjunto, dirigidas a enfrentar ese tipo de problema. En Colombia y Panamá, se ha observado la creación de comités generales interdisciplinarios, Interministeriales, no solamente con Organizaciones paraestatales como las Universidades, sino también con Organizaciones No Gubernamentales y representantes de la sociedad civil, para demostrar que precisamente todos los conceptos sobre alimentación, agricultura y agroindustrias que son un asunto que toca al conjunto de las economías nacionales.

103. Tema del Panel N° 2 del Seminario "Política Agrícola hacia el 2020".

104. Representante de la FAO en Colombia.

Colombia y Panamá han establecido un Comité Nacional, llamado en Colombia, Comité Nacional de Seguridad Alimentaria (CONSAL) ubicado en el Departamento Nacional de Planeación (DNP), donde se preparan documentos presidenciales, entre otros. También hay un comité preparatorio para la Cumbre, dispuesto por Decreto Presidencial. A pesar de abandonarse en muchos países la política sectorial, recientemente, todavía se entiende que las relaciones entre los varios Ministerios son muy importantes a este nivel.

De otro lado, hoy en día no se habla del “campesino colombiano” en términos genéricos, sino de grupos organizados en gremios. Recientemente en Colombia hubo un grupo de campesinos desalojados de sus fincas por paramilitares; este fenómeno conduce a la reflexión.

En Europa, los agricultores campesinos y los empresarios agrícolas, tienen representación a través de varios grupos en un 90%, mientras que en Colombia no se ve entre los campesinos un gremio que los represente en más del 5 o 10%. Esto indica, que no existen interlocutores válidos, ni para la base, ni para el gobierno. Por esto, se requiere el fortalecimiento de las organizaciones existentes.

La representatividad es la base de la competitividad. En Colombia hubo recientemente un caso trágico con la Caja Agraria, donde finalmente la posición que prevaleció, fue la posición del Ministro del Trabajo, defendiendo algunos millares de empleados de la Caja Agraria, contra 700.000 usuarios de la misma.

Si un gobierno está en capacidad de asumir este tipo de posición, es porque no existe una representatividad bastante fuerte de parte de esos grupos de agricultores y campesinos. Existe la inquietud por parte de las organizaciones internacionales, particularmente la FAO, en el sentido de la necesidad de encontrar interlocutores representativos, para concretar programas.

2.4.2 LOS RETOS DEL AGRO COLOMBIANO AUMENTAR LA COMPETITIVIDAD; SATISFACER LAS NECESIDADES SOCIALES DE LA POBLACION RURAL Y DESARROLLAR UN PATRON ARMONICO CON EL MEDIO AMBIENTE¹⁰⁵

José Leibovich¹⁰⁶

En el Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico (CEDE-Universidad de los Andes), se está iniciando una nueva etapa de apertura a líneas de investigación parcialmente abandonadas o en algunos casos no contempladas aún. Con esto se llama la atención sobre la importancia de analizar serenamente la problemática y contribuir al diagnóstico, análisis y diseño de políticas sobre la misma.

El contexto internacional.

La apertura económica mostró que la producción agropecuaria, requería en muchos casos, de un esfuerzo sin precedentes en términos de competitividad. Este esfuerzo se ha venido desarrollando a posteriori, no solo para competir en el mercado doméstico frente a la producción externa, sino para penetrar y crecer en los mercados internacionales.

Los comportamientos de la oferta y demanda mundiales, durante el presente siglo, han motivado una tendencia decreciente de los precios en términos reales, con tasas de crecimiento de la oferta mundial del 2%, (datos extraídos fragmentariamente de un trabajo de Carlos Felipe Jaramillo-UNIANDES, a partir de información de la FAO y de otros organismos internacionales).

Con respecto a lo que se puede esperar hacia el futuro, la tendencia observada continuará; en este sentido, los analistas desarrollan dos posiciones extremas: 1) La posición pesimista, plantea que se sobrepasarán los límites de la capacidad del planeta para sostener una producción agrícola creciente. Esta posición es discutible, en el corto y mediano plazos y; 2) La posición optimista resalta las posibilidades de la investigación y

105. Conferencia presentada en el Seminario Internacional "Política Agrícola hacia el 2020".

106. Representante de la Universidad de los Andes, Colombia.

los nuevos campos de la “revolución biotecnológica” la cual puede representar una nueva “revolución verde”.

De lo anterior, se debe tener en cuenta que la investigación biotecnológica se encuentra en una mayor proporción en manos privadas y menos en manos públicas; en la época de la revolución verde, los costos explícitos de la transferencia a los países receptores, fueron muy pequeños. En el caso de la revolución biotecnológica, al estar crecientemente en manos privadas, implicará un costo de adaptación y de transferencia, mucho más alto para los países receptores.

De otro lado, el tema ambiental ha cobrado importancia creciente y se ha incorporado a las discusiones y al análisis, debido a que constituye un problema real y notorio, producto de la degradación de los recursos. Vastas zonas del globo han visto desaparecer su capa orgánica, así como sus fuentes de agua. En Colombia, la deforestación en las cabeceras de los ríos ha ocasionado la disminución de sus caudales, aparte de la contaminación con desechos orgánicos e inorgánicos. Este punto apoya la posición pesimista y escéptica, acerca de la posibilidad del crecimiento de la oferta agropecuaria hacia el futuro.

Otro elemento de análisis, en el marco de economías más abiertas e integradas, está relacionado con nuevas oportunidades en el comercio internacional, a pesar de la complejidad del sector agropecuario. El producto de las negociaciones recientes en el marco del GATT, si bien no implican muchos avances o beneficios inmediatos, aunque en países de zonas más templadas, los beneficios son más explícitos, el hecho de haber incorporado al sector agropecuario en la normativa GATT, es un avance importante, sobre todo desde un punto de vista político, para colocar un freno a las tendencias proteccionistas.

El contexto nacional

Por su parte, la economía colombiana con sus propios ciclos y dificultades, continuará en un proceso creciente de internacionalización de su economía, sobre todo en una perspectiva de mediano plazo; nuevos acuerdos comerciales se establecerán y se avanzará en la llamada zona de libre comercio continental, a pesar de que no se sabe cómo va a terminar conformándose.

En otros países vecinos y amigos, continúan los procesos de descentralización política y económica. En Colombia, aunque se prevén algunos ajustes a la Constitución de 1991, en lo relacionado con la forma

de hacer las transferencias a las regiones y a los municipios, y sobre la forma en que éstos deben asumir sus responsabilidades, el proceso de descentralización va a continuar hacia adelante.

El desarrollo rural, de infraestructura productiva y de transporte, la prestación de servicios sociales, la transferencia de tecnología y la conservación del ambiente, serán programas manejados crecientemente de manera descentralizada, aun cuando en el corto plazo no exista aún la capacidad de gestión para hacerlo. Un adecuado proceso de descentralización requerirá que de las transferencias del fisco central hacia las regiones se pase cada vez más a desarrollar la tributación local. Uno de los tributos no aplicado suficientemente en Colombia, es el impuesto predial urbano y rural. El impuesto predial a la tierra rural, aplicado de manera efectiva, a tasas razonables y sobre avalúos técnicos bien realizados, sería beneficioso para el sector rural y para la actividad económica en general.

Lo anterior coincide con la tesis clásica de la teoría Ricardiana, la cual propone un impuesto a la tierra como activo de valorización, especulación y ahorro improductivo. Por esta vía se podrían disminuir los precios, en aquellos sectores o regiones donde los precios se encuentran sobrevalorados. A su vez, se reducirán los costos de producción, ya que la renta del suelo es un costo implícito relacionado con los costos de producción; también servirá en los casos en que se considere conducente a temas de Reforma Agraria, y valoración de predios más ajustada a la realidad.

En el aspecto macroeconómico nacional, surge la pregunta de si continuará la tendencia a la apreciación real del tipo de cambio. La respuesta dependerá del comportamiento de variables exógenas, pero también de las políticas gubernamentales. La coyuntura actual se caracteriza por una situación delicada, en el sentido de que se tienen presiones especulativas, dirigidas a aumentar la tasa de cambio por encima del techo de la banda establecida por las autoridades. La autoridad monetaria se ha resistido a efectuar modificaciones a dicha banda, teniendo en cuenta dos argumentos:

1. La política monetaria restrictiva con altas tasas de interés, tiene dos objetivos:
 - a. Desestimular la actividad especulativa de la demanda de dólares, es decir, que los capitales permanezcan en el país y no se demanden dólares.
 - b. Cumplir con las metas anuales de inflación, sabiendo que la

inflación al comenzar el año, está más o menos acelerada. Esto incide sobre los costos de producción.

2. El Banco Central considera inconveniente una devaluación nominal superior a las metas establecidas; si bien, el déficit en cuenta corriente es alto en Colombia (alrededor del 6% del PIB, a diferencia de México, que alcanza un déficit en cuenta corriente aún mayor, del 7 al 7.5% del PIB), éste se encuentra financiado prácticamente en su totalidad, por inversión extranjera y por créditos de mediano y largo plazo. Con este tipo de análisis, una mayor devaluación, se traduciría esencialmente en una mayor inflación, sin haber ganado competitividad en los mercados.

El aumento de la competitividad y de la producción agropecuaria

En la coyuntura actual y futura, no es realista contar con la devaluación real como instrumento de política macroeconómica, dirigido a incrementar la competitividad y como señal para las expectativas del sector agropecuario, principalmente transable. Se requiere en todo caso, incrementar la competitividad en el sector rural para sostener un crecimiento dinámico y lograr mayores ingresos para los agricultores. Las grandes dificultades en el caso colombiano se deben en parte al aislamiento de importantes estamentos del sector agropecuario durante décadas, con relación a las tendencias de los mercados internacionales. Esto no es válido de manera absoluta, porque hay sectores y subsectores que siempre estuvieron conectados con el mercado internacional, pero muchos otros si estaban viviendo en un mundo totalmente aislado.

Factores para el aumento de la competitividad

a. Contabilidad de costos

Haciendo una revisión de las distintas fuentes de crecimiento de la competitividad, se aprecia que el enfoque tradicional se refiere al proceso productivo, en el sentido de aumentar la producción con el mismo gasto. Un ejemplo es el caso de los caficultores colombianos, el sector legal más importante de la agricultura colombiana. A pesar de ser el café un bien de exportación, se hizo una pregunta sencilla sobre el seguimiento de contabilidad de costos en su actividad, una pregunta aplicable a todas las

actividades agropecuarias. La respuesta fue que muy pocos llevan contabilidad de costos: la mayoría confunde los gastos familiares con los de la cosecha, lo cual indica un desconocimiento sobre la rentabilidad real del negocio, impidiendo también cuantificar el nivel de endeudamiento de corto plazo contraído con las diferentes entidades crediticias.

b. Educación

De otra parte, a partir de un análisis de encuestas de hogares rurales, se confirmó esta última observación. El promedio del nivel educativo de los pobladores rurales en la zona central, región cafetera por excelencia, alcanzaba apenas el 4° grado de primaria. La educación es fundamental para la competitividad, pero los beneficios de las inversiones en educación, no se ven en el corto plazo.

c. Comercialización

Otro de los factores tradicionales en el aumento de la competitividad es la comercialización en los mercados de insumos, cuyo desarrollo se puede lograr a través de la coordinación de las políticas sectoriales con las estrategias macroeconómicas generales. En este sentido, conviene preguntarse cuáles han sido los avances de los acuerdos de competitividad del actual gobierno con los distintos sectores, con el fin de saber si se puede replicar, ampliar o abandonar. Es indudable que en esto juegan un papel importante las instituciones públicas y privadas. Las privadas deben liderar estos procesos, ya que el Gobierno no puede hacerlo en procesos tan particulares.

El papel del Estado en el desarrollo agrícola

a. Generación y adaptación de tecnología

Esta dimensión permite crear un círculo virtuoso de aumentos en la productividad total de los factores. El Sistema Nacional de Investigación Agropecuaria (SINA) no ha respondido aún a los desafíos de una economía abierta, por cuanto los procesos de investigación son de muy largo plazo y las tendencias actuales de investigación van por el lado de la biotecnología. Surge la pregunta de si el país ha venido desarrollando una normativa sobre propiedad intelectual, adecuada para estimular las

inversiones en biotecnología, dado que pueden ser desarrolladas por el sector privado. La investigación debe ser de sistemas, más que de productos. Se debe hablar en términos más globales: sistemas de producción, alternativas productivas y rotación de cultivos, más que de productos específicos, lo cual permitiría que la investigación condujera hacia productos tecnológicamente sostenibles, menor deterioro del suelo y del agua y menores efectos tóxicos sobre la población. Qué tanto se está trabajando en líneas de investigación en estas áreas?

En Colombia se ha destinado recientemente el 0.4% del PIB sectorial a la investigación agropecuaria, muy por debajo de países desarrollados donde está entre 2 y 3% y de América Latina, 0.8%.

b. Difusión de la tecnología

Tan importante como la investigación, es la difusión tecnológica a los productores agrícolas. Es necesario saber si los organismos creados para hacer esta clase de transferencia, las Unidades Municipales de Asistencia Técnica Agropecuaria (UMATA), están operando de manera adecuada.

c. Infraestructura

Otro mecanismo para aumentar la competitividad, es el de la infraestructura vial, de comercialización y de riego y drenaje. En estos aspectos, Colombia ha perdido varias décadas y debe recuperarse ese tiempo perdido, en lo cual el Estado tiene un importante papel que jugar.

Mejorar las condiciones sociales de la población rural

En esta dimensión, se tienen dos elementos inmersos en la problemática de la pobreza rural: el acceso a la tierra y el nivel de educación.

Acceso a la tierra

Estudios recientes en Colombia, indican que el tamaño de las explotaciones se traduce en mayores ingresos para familias propietarias de pequeños predios. Esta afirmación tiene consecuencias claras sobre políticas que deben aplicarse para mejorar las condiciones sociales de la

población. Una Reforma Agraria en Colombia, puede tener sentido, en la medida en que busque aumentar el tamaño mínimo de algunas explotaciones. En este sentido, el establecimiento y operación de impuestos a la tierra -anteriormente mencionado- construye en la dirección de disminuir los precios de la tierra.

Educación

A través de ésta, los ingresos de las familias rurales y urbanas, se incrementa en países como el nuestro. La educación en el sector rural colombiano, con un rendimiento del 15%, puede ser un vehículo de movilidad social. Si bien se han hecho progresos en las últimas décadas, el nivel promedio de educación rural está alrededor del cuarto grado de primaria y el paso al bachillerato constituye un cuello de botella, en parte debido a la ausencia de una oferta educativa en las áreas rurales.

Los rendimientos esperados en actividades propiamente agrícolas, solo se pueden obtener en la medida en que exista un ambiente de cambio técnico para el sector; de lo contrario, los rendimientos en educación tendrían una dispersión hacia actividades no agrícolas, ya sea en el mismo sector rural o en las ciudades.

Desarrollar un patron armónico con el medio ambiente

En Colombia se expresan con mayor fuerza las contradicciones de la sociedad y del sector rural en particular, en las explotaciones agrícolas de cultivos ilícitos (coca, marihuana y amapola). Todas son ilegales, por lo tanto se han amasado detrás de ellas, grandes fortunas en forma rápida, especialmente en la esfera de la comercialización, que en la misma producción. Además de ser ilegales, deterioran los recursos naturales.

La efectividad de los programas de erradicación de los cultivos ilícitos es cuestionable, pues las alternativas planteadas no garantizan rentabilidades mínimas. La alianza entre la mafia y los grupos armados, en defensa de estas actividades, hace más complejo este panorama y difícil encontrar una solución la cual trasciende la política agrícola. Si el país y la sociedad no se conscientizan de los peligros de este desarrollo perverso y procuran vencerlo, no solo se terminarán los fundamentos éticos de la sociedad, sino que se terminará con los recursos naturales tan excepcionales con los que Colombia cuenta.

2.4.3. REFLEXIONES DEL BANCO MUNDIAL SOBRE LAS CONDICIONES DE POLITICA¹⁰⁷

*John Heath*¹⁰⁸

Como prioridad de política, la agricultura ha desaparecido del primer plano. Con base a reflexiones del presidente del Banco Mundial, hechas a partir de diálogos con los líderes de varios países y con Grupos No Gubernamentales, se reconoce que la agricultura figuró poco en la Agenda del Banco y además, pocas personas plantean como prioridad, el enfocar la asistencia hacia la agricultura. Esto se debe quizás a que el problema de la seguridad alimentaria, por el lado de la oferta, ya no se considera fundamental. La visión Maltusiana ya no es dominante y a largo plazo, se reconoce que continuará la tendencia decreciente de los precios de los alimentos; por lo tanto, los políticos no se preocupan demasiado por la seguridad alimentaria, aunque exista un problema por el lado de la demanda. También se debe reconocer que los costos de transporte internacional y la tendencia hacia un mayor comercio de alimentos, son otros factores que conducen hacia una mayor seguridad alimentaria por el lado de la oferta.

Es probable que la tasa de crecimiento poblacional, en los países en vía de desarrollo incluyendo Africa, se estabilice. De otro lado, existen dudas respecto de la capacidad del sector agropecuario de operar como el motor de la economía, partiendo de la proporción decreciente de la participación de la agricultura en las economías de todos los países.

Por estas razones, la agricultura no se considera ya prioritaria para la mayoría de los gobiernos. El Banco Mundial se ha preguntado por su responsabilidad dentro de este marco. La presidencia asignó a los dirigentes de las divisiones relacionadas con agricultura, la responsabilidad de justificar por qué se debe pensar más en la agricultura. En este sentido, se inició un esfuerzo intensivo de tres meses de reflexión, que produjo recientemente un documento sobre una Visión Estratégica para el Desarrollo Rural. Entre otras, las conclusiones de este estudio fueron:

1. Dentro del Banco Mundial, el diálogo con los países se encuentra coordinado casi totalmente por los macroeconomistas. Los expertos que trabajan en sectores como agricultura y recursos humanos, no

107. Conferencia presentada en el Seminario Internacional "Política Agrícola hacia el 2020".

108. Representante del Banco Mundial.

tienen una influencia apreciable en el diálogo. Cada tres años, el Banco define un programa de asistencia para cada país miembro, programa cuya definición es de los expertos en macroeconomía. Sería irracional entonces, tratar de reservar una proporción determinada de la economía para la agricultura. La única solución es buscar las políticas que privilegien el crecimiento global con respecto al sector. Con esto, se busca una libre competencia intersectorial, a través de la neutralidad sectorial y de políticas.

Al mismo tiempo, se debe reconocer que los funcionarios que trabajan en temas relacionados con agricultura, deben ser más hábiles en el trato con aquéllos que ocupan lugares de poder. Éste último se encuentra en manos de los macroeconomistas, es decir, de quienes manejan los sectores más poderosos. Desde la agricultura, la posición ha sido muchas veces demasiado defensiva y no se ha sabido dialogar con estos otros actores. Esto se hace evidente en el caso de los Ministerios de Agricultura de los países con los cuales el Banco se relaciona en América Latina y en otros países. A menudo, la visión de los Ministerios de Agricultura no es la más progresiva, no es flexible y está enfocada demasiado hacia medidas de intervención de los mercados; por lo tanto, el Banco Mundial no busca el diálogo con ellos. Por lo general, lo hace más con las oficinas de Planeación y Hacienda, ya que siente que no existe la necesaria flexibilidad de pensamiento en el Ministerio de Agricultura.

En cuanto a los principios estratégicos que se pueden formular, hay que reconocer que existe la necesidad de consolidar la apertura, tal como se ha hecho en Colombia y otros países, pero reconociendo que el libre comercio por sí solo, nunca será suficiente.

2. Esta búsqueda de mayor apertura, se debe complementar con una serie de políticas puntuales de asistencia, dirigidas a los agricultores afectados adversamente por problemas temporales. Los programas de empleo son importantes en las zonas donde los agricultores han sido afectados adversamente por flujos temporales de producto importado, como por ejemplo las zonas arroceras colombianas afectadas con la importación de arroz desde Venezuela; hay que buscar la forma de adoptar medidas puntuales, como por ejemplo, las salvaguardias. En el estudio que hicimos con el gobierno Colombiano, entre las recomendaciones se destaca la importancia de privilegiar este tipo de medidas.

3. Otra estrategia importante es la transferencia de tecnología. El Banco Mundial ha visto algunos modelos de investigación eficaces, en los cuales se organiza un Sistema Nacional de Investigación, dentro de un esquema de competencia entre agentes privados y públicos en la provisión de los servicios. El viejo modelo de sector público exclusivo en la investigación agropecuaria, no ha funcionado bien; es mejor, disponer de una Bolsa de Recursos financiada por el gobierno y el sector privado y tener un esquema de libre competencia entre las agencias de ambos sectores, para obtener acceso a estos recursos. Este modelo ha resultado fructífero en varios países.
4. Resulta interesante el sistema de producción a contrato "*out cropper system*" dentro del cual una agroempresa o un agricultor grande, entra en vinculación con pequeños productores mediante una serie de intercambios, no solo de insumos, sino también de crédito. Una preocupación actual con la Reforma Agraria apoyada por el Banco Mundial en Colombia, es el carácter no competitivo de algunos cultivos que, como el maíz, harían poco efectiva su producción. Afortunadamente ha surgido la posibilidad de la agricultura por contrato, enfocado hacia productos de exportación, como el tomate en algunos países.
5. Otra prioridad es continuar fortaleciendo la descentralización administrativa de programas de Desarrollo Rural. Por esta razón, conviene resaltar la necesidad de ligar este proceso con una mayor responsabilidad de las entidades municipales para la generación de su propio recurso y en este sentido, la Reforma Tributaria es importante como complemento al programa de Reforma Agraria. Bajo un sistema más descentralizado, el gobierno central tiene que jugar un papel importante, pues en los trabajos que han salido sobre los resultados de la descentralización, se nota que el éxito en la reducción de la pobreza, no ha sido mucho mayor en sistemas descentralizados, porque en los gobiernos locales, la influencia de las élites es bastante importante. Éstas no se encuentran demasiado interesadas en la reducción de la pobreza, por lo cual el gobierno central tiene un papel imprescindible en la definición de las reglas del juego, que facilitaría por un lado, el desarrollo sostenible y por otro, la reducción de la pobreza. Una forma de hacerlo, es con el manejo de las transferencias fiscales que vienen del centro.

Finalmente, quisiera mencionar tres prioridades que surgieron del mismo ejercicio del Banco Mundial de su reunión estratégica. En este documento se mencionan en particular, tres áreas que necesitarán más atención en el futuro:

1. Se reconoce la importancia de Programas de Reforma Agraria, dentro de los cuales Colombia ocupa una posición importante, además de Africa del Sur. En ésta última, se reconoce la necesidad de una subvención a la compra de tierras para los pobres, pero no ligada a un tamaño determinado, lo que en Colombia se define como la Unidad Agrícola Familiar (UAF), y en África del Sur existe un monto máximo de subsidio y mayor flexibilidad en su utilización, reconociendo que hay grupos de pobres que no deseaban tener una extensión muy grande, sino una parcela para una vivienda productiva y otras actividades complementarias. Se debe reconocer la posibilidad de esta diversificación.
2. Existe la necesidad de revisar la intermediación financiera en las zonas rurales. Los experimentos de los créditos subvencionados a través del Banco, fracasaron. La mayoría de los observadores, entre ellos el Banco, no sabe qué hacer y muchos de sus funcionarios se preguntan si hay necesidad de dar crédito a los campesinos. La respuesta a este cuestionamiento debe ser empírica, investigando las necesidades de los campesinos. Se requiere de subsidios dirigidos a los costos de transacción de entidades financieras formales operando en la zona rural y no de tasas de interés como en el pasado, porque de lo contrario, se beneficiaría a los más fuertes.
3. Se debe dar prioridad a las zonas de bajo potencial agrícola, donde a menudo existen problemas de fragilidad de recursos naturales y no hay mayores posibilidades de cambio tecnológico. Aún no hay estrategias definidas para atender esta necesidad y se deben privilegiar los sistemas de asistencia social, pues la solución no son los grandes adelantos agrícolas en estos casos, por razones culturales y socio-económicas.

2.4.4 TENDENCIAS DE LA COMPETITIVIDAD, EQUIDAD Y SOSTENIBILIDAD¹⁰⁹

Gabriel Martínez¹¹⁰

Competitividad

Colombia lleva tres años desarrollando políticas de competitividad y en algún momento, se presentaron discusiones alrededor de si la competitividad era un asunto que involucraba a las naciones o a los sectores y empresas. Este debate se ha ido decantando, pues por lo menos en el desarrollo industrial se hace énfasis en la importancia de las aglomeraciones urbanas, para el establecimiento de condiciones de competitividad. En el caso agrícola y retomando algunos planteamientos de la CEPAL, el enfoque regional es fundamental. para poder asumir el tema de la competitividad, referida ésta, a los mercados. También aporta una definición no pretenciosa para contextualizar el concepto de competitividad, pero que aporta un punto de partida: *“la competitividad se refiere a las condiciones de política y acción, que permitan la conquista, preservación y expansión de los mercados”*. Sin embargo, se ha colocado demasiado énfasis en el aspecto de los mercados externos y en los esfuerzos en materia de capacidad exportadora. Se debe subrayar la importancia del desarrollo y la preservación de los mercados internos, complementado con las ganancias de los procesos de integración regional y subregional, acompañado por la intervención del Estado.

Equidad

Tradicionalmente, la equidad se miró como la necesidad de compensar a la sociedad frente a las transferencias efectuadas por el sector rural al urbano, desde inicios del proceso de industrialización. Sin embargo, en este nuevo contexto, la equidad debe mirarse en términos intrasectoriales, es decir, buscar la posibilidad de garantizar el acceso de los recursos

109. Conferencia presentada en el Seminario Internacional "Política Agrícola hacia el 2020".

110. Representante de la Sociedad de Agricultores de Colombia, SAC.

productivos a la población desfavorecida del campo, sin caer en fórmulas ni esquemas asistencialistas.

Sostenibilidad

Por la naturaleza de los procesos agrícolas, se ejerce una gran presión sobre los recursos naturales sensibles. Todavía se encuentran por definir y por resolver, por ejemplo, los conflictos entre las políticas ambientales y las políticas de sostenibilidad de la agricultura, los nuevos esquemas institucionales y otros elementos.

Tendencias

Con respecto a las tendencias que han marcado el desarrollo de la agricultura en América Latina, se tiene que ésta es una región bastante heterogénea, pero en estancamiento y con descenso en la participación de la agricultura en el Producto Interno Bruto. En 1990, tenía una participación de 9.8% y un crecimiento inferior al resto de la economía. Este proceso de apertura y de ajuste estructural ha perjudicado a las economías latinoamericanas en los últimos quinquenios, produciendo fuertes impactos en el desarrollo de la agricultura. Este sector fue sometido a una fuerte competencia internacional y un debilitamiento de las entidades del Estado y el desmonte de la política tradicional de intervención.

En los últimos cinco años, la agricultura Colombiana redujo sus áreas sembradas en 350.000 hectáreas; cayó el empleo rural en más de 120.000 personas, se amplió la brecha rural-urbana y se sigue observando una tendencia decreciente de los cultivos transitorios, la cual no es compensada, por el leve aumento de los cultivos permanentes.

Decantados los efectos de la crisis, es preocupante el hecho de que los sectores productivos agrícolas, no son el motor del desarrollo económico y se tiene un proceso de acumulación que otorga prelación a las actividades relacionadas con bienes no transables y servicios, perjudicando a los transables. Aunado esto a la falta de definición del papel de la agricultura en el nuevo modelo, hay una confusión entre los objetivos e instrumentos de política de corto plazo, frente a aquellos de mediano y largo plazo.

El ambiente macroeconómico, sigue siendo bastante desfavorable; toda la región lo padece, particularmente en el manejo de la tasa de cambio, donde no hay claridad. El afán por imponer la estabilidad sacrificando el

crecimiento, ha sido lesivo en la agricultura, comoquiera que una parte apreciable de los costos de la política anti-inflacionaria, son asumidos por la agricultura.

Colombia importaba menos de 800.000 toneladas de alimentos y materias primas en 1991 y elevó sus importaciones en 1994 y 1995, a más de 3 millones de toneladas, especialmente maíz, trigo, soya, sorgo y cebada. En otros países de la región, existe un problema de recomposición del subsector, es decir, las actividades vinculadas con la producción pecuaria, los granos forrajeros y los cultivos permanentes, desplazan las actividades propias de los cultivos transitorios. Esto se encuentra enmarcado por un ambiente de inestabilidad en los mercados internacionales de los productos tropicales, y pone de presente las dificultades, a las cuales sigue sometida la agricultura en la región.

Las perspectivas del comercio mundial, como quedaron consagradas en el acuerdo agrícola del GATT, indican que el funcionamiento de los instrumentos de protección frente a la competencia desleal y el carácter de las barreras técnicas impuestas, dejan muy poca esperanza de que por la vía del mercado externo, se logre avanzar significativamente en la expansión de la producción agrícola. A su vez, se tienen dificultades de los procesos de integración en los cuales son evidentes las asimetrías y las inequidades.

La integración de la agricultura Colombiana, al mercado mundial, ha encontrado tropiezos y barreras. Por esto, se debe fortalecer el mercado interno y tratar de mantener el posicionamiento del país en los productos tropicales. No se puede abandonar la agricultura y se necesita una política sectorial activa que contemple programas claros, focalizados y temporales de ayudas y además, incentivos a las exportaciones.

El contexto macroeconómico favorable, en términos de tasa de cambio competitiva y de disponibilidad de crédito, es fundamental para sostener el desarrollo agrícola en Colombia. Sin embargo, se ha discutido con el Banco Mundial el alcance de la estructura crediticia, pues no basta con tener volúmenes adecuados de crédito para el sector. A pesar de que la disponibilidad de recursos, se ha incrementado en los últimos años, la crisis de rentabilidad agrícola, hace que el crédito con las tasas actuales, sea de difícil acceso y de poco alcance.

A pesar de haberse hecho énfasis en los estudios, en la concreción de las propuestas en términos de pactos y acuerdos de competitividad, en los cuales deben intervenir los distintos eslabones de las cadenas alimentarias, se tiene un rezago. Recientemente, el Gobierno volvió a

tomar la iniciativa de activar un Comité del sector Público y Privado, para trazar lineamientos en materia de competitividad del sector.

En materia de infraestructura, el Banco Mundial ha realizado un análisis de la agricultura Colombiana, identificando sus cuellos de botella. Sobre el tema de la investigación, poco se puede discrepar; sin embargo, todavía se presentan algunas tensiones entre los sectores público y privado, sobre todo cuando el primero descarga sus compromisos en materia de asignación de recursos, comprometiendo los del sector privado, captados fundamentalmente de las cuotas parafiscales.

Pocas veces se llama la atención sobre la formación de recursos humanos y su relación con el sector agropecuario, y en contraste, se hace mucho énfasis en el desarrollo industrial. Colombia se encuentra rezagada en este aspecto; últimamente, se ha tenido una acción conjunta entre sector público y sector privado, a través del SENA, y se han podido trazar lineamientos en materia de formación y capacitación de recursos humanos para el sector agropecuario.

Se deben orientar las energías y recursos de los grandes, medianos y pequeños productores del campo, con el fin de poder consolidar una zona con una agricultura moderna. Las organizaciones campesinas han recogido este planteamiento con bastante interés y en el Congreso Nacional de la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos, se ha desarrollado el lema de: "Por la Modernización de la Organización Campesina, la Participación y la Gestión Empresarial". Esto contribuye a romper el esquema de política dualista y asistencialista.

Esto obliga a dar un nuevo contexto al Desarrollo Rural y a la Seguridad Alimentaria; esta última no propende por la autarquía, pero sí se preocupa por evitar una situación de considerable dependencia alimentaria. Conviene analizar hasta dónde se pone en riesgo el acceso de la población a los alimentos o se imponen unos precios muy elevados; esto lo muestra la coyuntura actual de precios internacionales al alza. Esta coyuntura ha probado la eficacia del mecanismo de franjas de precios. Se han elaborado cálculos que muestran el ahorro que se tiene y los efectos positivos, que por la vía del mecanismo de franjas de precios, se puedan hacer descuentos arancelarios que permiten que las importaciones no se encarezcan y se neutralicen los impactos de los precios internacionales al alza.

El IFPRI anota la importancia del mejoramiento del funcionamiento de los mercados de factores de productos, de la optimización de su utilización y su disposición. En este contexto, el tema de la tierra es sensible. La Sociedad de Agricultores de Colombia (SAC), está comprometida

con el nuevo esquema de la Reforma Agraria; es un esquema que apela al mecanismo de mercado y a la negociación voluntaria.

La capacidad institucional para desarrollar la Reforma Agraria sigue con dificultades y retrasos. Los factores tradicionales de inequidad en el sector rural, han venido teniendo un papel decreciente frente a otros factores y particularmente en la inequitativa distribución de la tierra, esto es evidente y se identifica como un factor de marcada desigualdad, en los años 50 y 60. Para ese entonces, las rentas de la tierra podrían representar un 20% de los ingresos de los hogares. En la actualidad, las rentas agrícolas, no representan más del 2 o el 3% de los ingresos de los hogares. Todo apunta a mostrar que en las condiciones actuales, el factor primordial de inequidad es el acceso o no a la educación y esto valdría la pena remitirlo al punto de la tributación.

En las condiciones de Colombia, los capitales especulativos ligados al narcotráfico se han vinculado a la propiedad territorial, siendo un factor adverso al desarrollo de la agricultura. Esas rentas especulativas no son apropiadas por los agricultores como tal, sino que entran a engrosar la reproducción de los capitales ilícitos y de hecho, ha habido una muy baja inversión pública en el campo a través del riego, que en las zonas tradicionales agrícolas presionan en cierto modo la renta del suelo.

Desarrollo Institucional

Se detectan faltas de continuidad y de coherencia en las propuestas de la política gubernamental. Si se mira en el Plan de Desarrollo de este Gobierno hay bastante incoherencia. En el caso particular de la Reforma Agraria, hay preocupación por la forma como se viene tratando de frenar el desarrollo del mercado de tierras, por la vía de la negociación voluntaria. El sector privado en Colombia, ha hecho un gran esfuerzo de modernización e incluso ha querido extender y compartir estas experiencias con el Grupo Andino.

El tema de Seguridad y Violencia en Colombia, genera altos costos y el sector rural tiene que asumirlos, entre el 20 y 30% de la población rural está implicada directa o indirectamente, por los fenómenos de la violencia y hay asimetría en la percepción del fenómeno a nivel urbano y rural ; lo que ya es costoso a nivel rural, no ha pasado de ser un simple fastidio de la guerra del sector urbano. Lo más preocupante de esto es que se está subestimando el potencial estratégico de la guerrilla en Colombia.

La Ciencia Política, al reflexionar sobre el fenómeno guerrillero, hace una comparación entre el planteamiento estratégico de la guerrilla por un lado y del ejército por el otro y muestra una asimetría. Esta es una situación que impone costos directos e indirectos elevados, cuya resolución, seguramente tendrá que pasar por la expresión, que alguna vez hizo el expresidente López, de que: *primero hay que derrotar a la guerrilla para poder negociar con ella.*

Hay mucho por hacer en el frente interno, como agudizar la política y definir los esquemas de subsidios e incentivos. Desde el punto de vista de la SAC, no se ve con optimismo, la posibilidad de que se pueda, ni siquiera recuperar un tercio del área que se perdió por efecto de la crisis.

2.4.5. COMENTARIOS Y DISCUSIONES

Comentario. *Se busca la prosperidad y el incremento de la producción dentro de un medio equitativo para la población; el sector Agropecuario ha perdido 25% de su participación en el PIB en los últimos 25 años y está golpeado. Los precios de los productos, en términos reales han descendido notoriamente. Esto lleva a pensar que el empobrecimiento de quien se dedica a la actividad agropecuaria en el país, busca nuevos planteamientos sobre las formas de como se podría orientar la política de promoción del sector agropecuario, hacia la producción y la agroindustria y a tener en cuenta el punto de vista del campesino actual que se ve desprotegido ante la avalancha de importaciones que vienen bajo condiciones inequitativas con la producción nacional.*

El campesino europeo o el de Estados Unidos tiene acceso a capital a bajo costo, lo cual le permite tener una productividad mucho mayor y a su vez tiene subsidios a los productos que hoy en día están compitiendo y acabando con nuestras industrias agropecuarias. Por ejemplo, la leche en la Unión Europea, tiene un subsidio de cerca del 70% del precio de venta; en Estados Unidos el 62%; en el Japón el 85%. El trigo cerca del 50%. Los granos gruesos como el maíz, etc. Entre el 52 y el 96%. El arroz el 60 y 49%. Dentro de los estudios que desarrollan en el CEDE, analizan el impacto y la importancia de defender el punto de vista del agricultor nacional o definitivamente toman la conducta de acabar con el sector agropecuario colombiano.

Comentario. *Es preocupante que se esté planteando en Colombia un incremento a los impuestos prediales. Colombia hizo la Ley 14 de 1984, que estableció una formación catastral y unos reavalúos catastrales que se hacen año por año de acuerdo con el índice de precios al consumidor, y a raíz de la Ley 101, es con el índice de precios al productor, los avalúos de los predios se mantienen a su valor real y Cada 10 años se hace esta formación catastral. Esto implica un incremento en los impuestos prediales en algunas zonas del país.*

Si la forma de reducir los costos de producción es aumentar los impuestos prediales en el sector rural, definitivamente los productores abandonarán la actividad, porque no hay nada que hacer y abandonarán las tierras y bajarán los precios. No se puede desempeñar ninguna actividad cuando hay unos concejos municipales alcabaleros, porque viven única y exclusivamente de esa renta. Aumentar los impuestos prediales y

aumentar los avalúos en un momento dado, sería el acabose para la producción agropecuaria.

José Leibovich. Colombia hace parte de una zona de libre comercio con otros socios vecinos y eso influye en los flujos comerciales y en la apreciación que se pueda hacer de los balances de abastecimiento.

Quando se analiza la tendencia a la dependencia con respecto a las importaciones de la tendencia alimentaria y consideramos los socios de la zona de libre comercio, el remedio habría que buscarlo para el conjunto de los países, mientras se tenga este compromiso de una zona de libre comercio, que en el caso de Colombia, Ecuador y Venezuela, es zona aduanera, por cuanto se tienen armonizados más de un 90% los aranceles externos. En esa medida el análisis y las recomendaciones deberían hacerse de alguna manera conjuntamente.

Con base en la anterior reflexión, quería formularle al representante del Banco Mundial, la siguiente pregunta: **Los trabajos del Banco, referentes particularmente a políticas agrícolas, de alguna manera están contemplado incorporar esta realidad?** Se mencionó el ingreso de arroz venezolano a Colombia y cómo alternativas de defensa los técnicos del Banco se inclinan más bien por unas sobretasas. Ese tipo de recomendaciones sugiere un análisis de mercado de los dos países o de la subregión, de tal manera que pudiera verse el impacto de eso, en el otro lado de la frontera.

Comentario. *Cuándo se mencionó que el sector agropecuario, ha demostrado no ser el motor de la economía, de qué sector agropecuario se está hablando?. Cuándo se deja como preocupación, la redefinición de lo que se entiende por Sector Agropecuario, para poder argumentar la importancia del sector, es la asignación de los recursos del Banco Mundial, por ejemplo?. Se Habla de la agricultura sistémica y de las cadenas productivas y que el sector agropecuario primario no es el motor de la economía, pero del cual depende el conjunto de servicios que han crecido en torno al sector y el conjunto de industrias que han crecido en torno al sector o eso se maneja por otro lado. Entonces, considero que es un tema importante de retomar por los organismos de Investigación de Cooperación y de Financiamiento internacional.*

José Leibovich. En primer lugar, las políticas comerciales no son autónomas como lo eran en el pasado, debido a los acuerdos comerciales. En Colombia, a pesar de la dictadura de los macroeconomistas, la realidad va cambiando. Cuando aparecen yacimientos de petróleo, las cuentas macroeconómicas van reflejando esas nuevas realidades. Como ejercicio

teórico se podría volver al esquema de economía cerrada, donde las señales eran definidas y era en el *lobby* del Ministerio de Agricultura, para aquellos sectores con capacidad de acceso a los decisores de política, donde se fijaban los precios de sustentación. Hoy la competitividad debe buscarse en la tecnología, la educación e incrementos en productividad,

En segundo lugar, se dice que el impuesto predial rural no funciona bien en el país; se sabe que los avalúos están desactualizados, a nivel regional; hay casos de impuestos específicos dependientes de regiones específicas, y otros que no lo son. Con el proceso de descentralización, los municipios tendrán que contar con mayores recaudos a nivel local. El problema no radica en el nivel de las tasas, pues éstas han estado alrededor del 4 o 6 por mil, sino en que muchas regiones del país se han convertido en improductivas y como fuente de valorización, entre otros usos, convirtiendo en obsoletos los avalúos.

John Heath. Es cierto que no se hizo un estudio específico sobre el caso Colombo-Venezolano en arroz. Las recomendaciones fueron hechas por Patrick Low, un experto del World Trade Organization (WTO) en Ginebra. Cuando se inició el estudio para Colombia en 1993, la salvaguardia como instrumento era muy nueva en Colombia, pero se consideró que parecía más viable, en comparación con las alternativas *antidumping*, por dos razones:

En primer lugar, para cobrar una sobretasa por *dumping*, el gobierno debe justificar el hecho de que la actuación de otros países ha sido desleal. En esto, se presenta un proceso que tarda meses y esto no ayuda a los agricultores afectados.

En segundo lugar, las sobretasas poseen una limitación definida en el tiempo; se evita la posibilidad de una protección continua, lo cual sería el caso del *antidumping*. Es preferible que el gobierno anuncie desde el principio esta medida, y fije una fecha límite.

Por otro lado, con respecto al papel de la agricultura en el desarrollo económico, la Historia demuestra que la agricultura ocupa cada día un mayor lugar, a pesar de la posición de la misión estratégica del Banco Mundial. Dentro de la Economía Rural, la agricultura es un motor de crecimiento importante, pero falta precisión en las estadísticas, en términos de la contribución de las actividades no agrícolas en la economía rural. Si se toma la experiencia del Sudeste Asiático, gran parte de su éxito se relaciona con el proceso de retroalimentación entre el sector no agrícola de la economía rural y la propia agricultura. Esto parece ser función de la densidad poblacional, fenómeno crítico que no existe aún en América

Latina, donde no hay una demanda insuficiente por ciertos servicios en la zona rural, como en Asia.

En un estudio reciente, Alberto Valdés y Ramón López descubrieron que los ingresos de los hogares rurales, provenientes de actividades no agrícolas, representaban escasamente entre 10 y 15% del ingreso total. Pero a partir del censo demográfico, se observa que en la población rural en Colombia, se ha venido presentando un proceso de concentración en pequeños asentamientos ("nucleación"). Esto facilitaría en principio, el crecimiento de actividades no agrícolas, pero se requiere más investigación en este tema.

CAPITULO III

SITUACION COMPETITIVA DE LA PRODUCCION DE ALIMENTOS Y POLITICAS AGRICOLAS: ALGUNOS CASOS DE LA REGION

3.1 DESEMPEÑO DE LA AGRICULTURA DURANTE EL AJUSTE ECONOMICO Y LA APERTURA EN LOS PAISES ANDINOS Y EN COLOMBIA: IMPLICACIONES PARA LA COMPETITIVIDAD¹¹¹

*Reed Hertford¹¹²
Carlos F. Espinal¹¹³*

I. INTRODUCCION

América Latina adelantó cambios estructurales significativos en la década pasada y como consecuencia de esto, las economías nacionales se encuentran ahora más abiertas y menos reguladas, confiando en gran medida en mecanismos de mercado para asignar sus recursos. Además, la iniciativa privada ha sido impulsada con un entusiasmo sin precedentes y muchos gobiernos han asignado funciones a la sociedad civil a nivel local, a través de programas de descentralización.

El presente documento examina los cambios de política agraria más relevantes en la línea anterior llevados a cabo por los Países Andinos (PA) y analiza sus consecuencias mediante el análisis del comportamiento de las cuasirrentas para un grupo de productos básicos, en el caso colombiano. Esta extrapolación del caso Colombiano a la Subregión se justifica en dos constataciones: primero, la similitud en los cambios en la política agrícola en todos los países, a pesar de que se iniciaron en momentos diferentes y, segundo, la representatividad de los impactos de los cambios en la política en el desempeño del sector.

La segunda parte del documento examina el contexto de la agricultura de los PA, estableciendo las dimensiones de los sectores agrícolas respectivos, señalando algunos indicadores del desarrollo social y analizando aspectos del uso de los recursos naturales. La tercera parte resume las políticas actuales y sus tendencias recientes por país, donde se constata la similitud de la orientación de los cambios, la similar celeridad con que éstos se iniciaron y los procesos de “contrarreforma” posteriores. La cuarta parte analiza las consecuencias de los cambios realizados en la competi-

111. Conferencia presentada en el Seminario Internacional de Política Agrícola hacia el 2020.

112. Consultor Internacional del IICA.

113. Consultor IICA.

tividad de los países, empezando con una revisión del concepto, proponiendo una medida específica y, luego, aplicándola al caso colombiano. En la parte final, se sugiere que las hipótesis resultantes del caso colombiano se sometan a comprobación para el caso de los demás países de la Subregión.

II. EL CONTEXTO DE LA AGRICULTURA DE LOS PAISES DEL GRUPO ANDINO

A. Dimensiones del sector agrícola

1. Participación en la Economía

Aunque la participación de la Agricultura en el PIB de los Países Andinos (PA) ha disminuido desde 1975, todavía está a un nivel del 15% o más, con excepción de Perú y Venezuela (Tabla 1). Esto hace la agricultura mucho más importante para estos países que lo que representa para países como Argentina, Brasil, Canadá, México y los Estados Unidos. Así, la agricultura para los PA conserva un papel más importante en el desarrollo económico y en las estrategias de alivio a la pobreza.

Cerca del 45% de la población total de Bolivia y Ecuador se encuentra en zonas rurales; en Colombia y Perú el 30% y en el caso de Venezuela solamente el 10% de la población vive en zonas rurales.

2. Participación en el Comercio

Para el grupo de países, solo en el caso del Ecuador el comercio de productos agrícolas representa una proporción importante del PIB (cerca del 30%). Sin embargo, excluyendo las exportaciones de combustibles, las exportaciones agropecuarias y agroindustriales en los PA para 1992 tenían una participación en promedio del 28.4%, siendo este porcentaje más alto en los casos de Ecuador y Colombia: 48.3% y 40.5% respectivamente. En el caso Venezolano las exportaciones agrícolas representan cerca del 2% de todas las exportaciones de mercancías. Para este país las importaciones agrícolas representan cerca del 12% de las importaciones de mercancías.¹¹⁴

114. Junac.

TABLA 1
Contribución de la Agricultura al Valor Agregado
(% del PIB) Comparación

PAISES ANDINOS

País	1975	1980	1995	1990	1991	1992
Colombia	23.9	19.4	17.0	16.2	16.5	15.7
Venezuela	5.0	4.8	5.8	5.4	5.5	5.5
Ecuador	17.9	12.1	13.3	13.4	14.5	13.2
Perú	16.4	10.2				
Bolivia	20.3	18.4	36.9			

OTROS PAISES

Argentina	6.4	6.4	7.6	8.1	6.7	6.0
Brasil	10.7	9.9	10.5	9.1	9.6	
Canadá	4.5	3.8	2.8			
Chile	6.6	7.2	7.4			
Costa Rica	20.3	17.8	18.9	15.8	17.3	18.0
México	10.8	8.2	9.1	8.0	7.7	8.4
Estados Unidos	3.3	2.6	2.1			
Francia		4.2	3.9	3.4	3.1	
Alemania	2.8	2.1	1.8	1.5	1.3	
Japón	5.5	3.7	3.2	2.5	2.3	
Reino Unido	2.4	1.8	1.7	1.6	1.5	
España			5.9	4.5	4.0	
China		35.3	33.7	31.7	29.4	27.2
Egipto	28.1	17.4	19.3	16.9	16.7	17.1
India	36.6	34.3	29.4	28.3	28.6	28.8
Corea, Rep.	24.5	14.9	12.8	9.0	8.1	
Polonia			14.5	8.4	6.8	7.3
Arabia Saudita	1.0	1.2	4.4	6.7	6.3	
Suráfrica	8.0	4.8	5.3	4.6	4.4	3.5
Tailandia	26.9	23.2	16.7	12.8	12.6	11.9

Fuente: Banco Mundial

3. Composición de la producción

Excepto en Venezuela, en 1975 la producción agrícola era la mitad del total de la producción agropecuaria (Tabla A)¹¹⁵. Para 1990 la produc-

115. Las Tablas A a la N se encuentran en el anexo al documento.

ción agrícola con relación a la producción agropecuaria había disminuido para todos los PA y Bolivia adquirió la característica de Venezuela de ser un país donde la producción pecuaria es más importante que la producción agrícola. La inferencia obvia es que para el período la tasa de crecimiento del sector pecuario sobrepasó a la de la agricultura en toda la Subregión.

4. Crecimiento

Los PA aumentaron muy poco su participación en el valor mundial de la producción agropecuaria entre 1975 y 1990 (de 1.58 a 1.61%). Sin embargo, para el mismo período aumentó la participación de su población en el total de la población mundial (de 1.56% en 1975 a 1.74% en 1990). Por lo tanto, mientras la agricultura de la Subregión tuvo un desempeño casi igual al promedio mundial, el comportamiento de su producción per cápita estuvo por debajo del promedio mundial.

En el período 1975-1990, Bolivia y Colombia conservaron el último y primer lugar respectivamente, en el valor Subregional de la producción agrícola. Ecuador y Venezuela intercambiaron puesto y Perú cayó tres lugares en esta clasificación. Dicho de otra manera, todos los países aumentaron el valor de su producto agropecuario dos o más veces entre 1975 y 1990, a excepción de Perú donde aumentó solo un 50% (Tabla B Anexo).

5. Productividad de la tierra y de la mano de obra

El área de uso agropecuario (cultivos más pastos) aumentó cerca del 6% en los PA entre 1975 y 1990 (Tabla C). Sin embargo, para el mismo período de quince años, la producción agropecuaria total por unidad de tierra aumentó cerca del 80% para todos los PA (un aumento considerable). Bolivia tiene el primer lugar en este aumento y Venezuela el segundo, ambos con un aumento en los rendimientos de dos o más veces. Colombia aumentó su productividad en cerca de un 85%, mientras Perú y Ecuador tuvieron un aumento en la producción total, por unidad de área, del 45 y 35% respectivamente.

Estos aumentos en el producto unitario se explican más por aumentos en la productividad ganadera que por aumentos en la productividad agrícola, en parte por el hecho de que los aumentos en los rendimientos de algunos importantes cultivos tradicionales fueron modestos, tal como se desprende de los datos de rendimientos de las Tablas D a J. (Anexo)

Aumentos del 30% o más tuvieron lugar en Bolivia para cultivos como algodón, papa y soya; en Colombia y Perú aumentaron los rendimientos únicamente del sorgo y en Venezuela se dieron aumentos en maíz y arroz. Los rendimientos en cebada tuvieron un aumento inferior al 30% entre 1980 y 1993.

En materia de productividad en los principales cultivos básicos alimenticios, los países de la Subregión registran dos particularidades. Por un lado, los rendimientos por hectárea de cultivos como maíz, sorgo, papa, cebada, arroz y algodón son inferiores (en algunos casos, notablemente inferiores) a los rendimientos que se registran en otros países de la región como México, Brasil y Chile y a los de otros países del mundo como Estados Unidos, Indonesia, Malasia, Tailandia, Francia y España. Por otro lado, es notable que los rendimientos en estos cultivos en los PA no tuvieron cambios importantes en el período 1979-1993, tal como ya se registró (Tablas D a J del Anexo).

La mano de obra agrícola aumentó cerca del doble del área agrícola para todos los países entre 1975 y 1990. La mayor parte de este incremento en la mano de obra se dio en Bolivia y Perú, principalmente en el Perú. En otros países, el empleo aumentó más lentamente y en Venezuela la mano de obra agrícola disminuyó (Tablas K y L del Anexo).

El trabajo por unidad de área tuvo un ligero aumento en promedio, principalmente debido a los aumentos registrados en Bolivia y Perú. La relación trabajo/tierra no tuvo gran cambio en Colombia y disminuyó en Ecuador y Venezuela, especialmente en el Ecuador. Desde otra perspectiva, estos datos indican que el fuerte crecimiento en la productividad de la Subregión no fue el resultado de incrementar el uso de mano de obra, excepto en el caso del Perú y en menor proporción en el caso de Bolivia.

B. Indicadores de pobreza rural

La pobreza es generalizada en las zonas rurales de los PA y más aguda que en las zonas urbanas (Tabla M del Anexo). En general, la información sobre pobreza rural para la Subregión es deficiente y solo en el caso colombiano se conocen algunas dimensiones con mayor precisión¹¹⁶.

116. World Bank, *Poverty in Colombia*. Washington D.C. IBRD, 1994.

1. Bolivia

La información disponible es limitada en su cobertura y la mayor parte de las encuestas se enfocan principalmente en zonas urbanas¹¹⁷.

Desde 1976, las áreas urbanas han crecido cuatro veces más rápido que las rurales, por lo cual el 58% de la población es ahora urbana. Basado en un índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), aproximadamente el 70% de la población rural fue clasificada como pobre (en contraste con 50% en zonas urbanas). Los pobres rurales se encuentran:

- en la población indígena;
- realizando algún trabajo extra-finca;
- como miembros de familias más grandes y familias encabezadas por mayores con menor educación;
- trabajando extensiones menores de tierra y sin titulación y
- sin acceso a crédito (a causa de las limitadas garantías)¹¹⁸.

El Banco Mundial ha concluido que “la pobreza en Bolivia no es principalmente un problema de desempleo sino fundamentalmente un problema de inadecuado ahorro”. La vasta mayoría de los pobres se encuentran trabajando duro, pero son incapaces de generar suficiente ingreso para superar el nivel de pobreza. El desarrollo del capital humano, especialmente entre mujeres, niños y entre la población indígena, es visto como la clave del incremento en la productividad del trabajo. Las tasas rurales de analfabetismo funcional entre la población masculina es 58% y 70% entre la población femenina; los porcentajes correspondientes en las áreas urbanas son 20% y 27%.

2. Colombia

En Colombia¹¹⁹, hay una alta incidencia de pobreza y generalmente un pobre acceso a los servicios sociales básicos. De hecho, hay una mayor pobreza en áreas rurales de lo que se esperaría en un país con el nivel de desarrollo económico de Colombia, con una incidencia de pobreza rural excediendo la urbana por un factor de 3.6.

117. Los breves comentarios incluidos se desprenden de un informe confidencial del Banco Mundial: Bolivia: Poverty, equity, and income—Expanding earning opportunities for the poor. Washington, D.C.: IBRD, 1996.

118. Ibid. Estos comentarios se generalizan de manera especial en: “Access to land and rural poverty” Background Paper #5.

119. Una de las principales fuentes de información es del Banco Mundial, Poverty in Colombia. Washington, D.C.: IBRD, 1994.

Entre agricultores pequeños y medianos, la pobreza es especialmente pronunciada. Los agricultores sin tierra están en las mismas condiciones de los pequeños agricultores. Los trabajadores rurales extra-finca, por otro lado, parece que están en mejores condiciones que los otros dos grupos. Esto se debe al hecho de que los primeros tienen mayor movilidad y se encuentran menos propensos a quedar “atrapados” en coyunturas de bajos ingresos.

Es común la premisa de que el acceso a la tierra aumenta el ingreso. Sin embargo, López y Valdés encontraron para el caso Colombiano que, al aumentar el tamaño de la tenencia de 1 hectárea a 6.2, para el 40% de los agricultores más pobres, se incrementaría el ingreso per cápita en sólo un 3%¹²⁰. Esto implica que el área disponible debería ser cuadruplicada para el 40% más pobre de los agricultores, si se quiere elevar sus ingresos corrientes hasta los US\$350 que definen la línea de pobreza. Un aumento de esta magnitud es claramente no factible.

Aún más, hay evidencia del efecto simultáneo entre ingreso y educación. Aunque la educación tiene algunos efectos significativos en el ingreso, es más fuerte el efecto del ingreso en la educación. Así, inversiones en educación en áreas rurales pobres pueden tener efectos más modestos en el ingreso que lo que puede presumirse. El análisis econométrico realizado por López y Valdés ofrece pocas fuentes alternativas de incrementos prometedores en los ingresos de los pobres rurales.

3. Ecuador

Basados en datos de 1994, sabemos que la incidencia de la pobreza en Ecuador es del 35%, y no es mucho más aguda en zonas rurales (47%).¹²¹ Según las distintas regiones del país, la pobreza rural es mayor en el Oriente, seguida por la Costa y después por la Sierra.

Independientemente de la medida de pobreza utilizada, una clara relación se encontró entre el grado o magnitud de la pobreza y la tenencia de tierra per cápita. Así mismo, los rendimientos parecen estar relacionados negativamente con la tenencia per cápita en el caso del Ecuador, probablemente porque el trabajo por unidad de área disminuye con el tamaño

120. López, Ramón y Alberto Valdés, “Determinants of Rural Poverty in Colombia”, Washington D.C., the World Bank, versión inédita para comentarios.

121. Los comentarios y la información estadística aquí contenidos son tomados de: Ecuador: Poverty Report. Washington, D.C. IBDRD, 1995. Working Paper #4, confidencial.

de la finca que se tiene. Los agricultores pobres del Ecuador dedican significativamente menores gastos a semillas, fertilizantes y pesticidas que los no pobres. Así como en el caso colombiano, el empleo agrícola por fuera de la finca se asocia con la población rural no pobre. El trabajo agrícola extra-finca, de otro lado, se relaciona más estrechamente con los pobres que con los no pobres. Además, si la cabeza de familia no se encuentra educada a nivel de secundaria, es más probable que la familia sea muy pobre. Al examinar los nexos entre pobreza y la composición de bienes básicos dentro de la producción, se encontró que los cultivadores de cacao en la región de la Costa tienen mayor probabilidad de ser pobres, mientras los de maíz blanco en la Sierra y de maíz en el Oriente tienen menor probabilidad de serlo.

Siete comunidades representativas en las tres regiones ecuatorianas fueron estudiadas con cierta profundidad y a los habitantes se les solicitó que sugirieran medidas prioritarias para reducir la pobreza rural. Las respuestas fueron muy prácticas y útiles. En cuatro de las comunidades, el crédito agrícola y/o el entrenamiento fueron categorizadas como las más importantes; en las otras tres comunidades, se asignó la mayor prioridad a las acciones tendientes a generar empleo, proveer los servicios básicos de acueducto y alcantarillado y la construcción de carreteras¹²².

C. Recursos naturales

Existe un proceso de franco deterioro de la base de recursos naturales para el desarrollo de la agricultura de la Subregión. Esta base presenta entre otras las siguientes características.

Se trata de países donde la agricultura se desarrolla en parte en regiones andinas y tiene una amplia frontera hacia regiones tropicales. Se puede constatar que la ampliación de la frontera agropecuaria de estos países se produce básicamente hacia regiones de sabana y hacia suelos de la Orinoquia y la Amazonia, como es el caso de la expansión de la agricultura boliviana hacia la Amazonia y la región oriental del país, en el Perú hacia la Amazonia y en Venezuela y Colombia hacia la Amazonia y la Orinoquia. En el caso colombiano, en la Amazonia Occidental, el 93% del área deforestada hasta 1987 (2.5 millones de hectáreas) había sido utilizada en la producción ganadera.

122. Ecuador: Poverty Report. Washington, D.C.: IBRD, 1995, Working Paper #5, confidencial.

Es claro que, aunque el potencial de crecimiento de la agricultura localizada en zonas “tropicales” es mayor que aquél de la región andina, los suelos tropicales que se están incorporando a la agricultura son en su mayoría frágiles y no garantizan la sostenibilidad de una agricultura productiva en el mediano y largo plazo.

Aunque en términos generales se percibe en los PA un enorme desequilibrio entre la disponibilidad, el aprovechamiento y la renovación de los recursos naturales, se presentan diferencias sustanciales en dichas disponibilidad y aprovechamiento. Colombia tiene la mayor tasa de deforestación en términos de área, pero no alcanza ni la mitad de la tasa de reforestación de Venezuela. Según cifras del Banco Mundial, entre 1981-1985 Colombia superó en su deforestación anual a los otros países de la Subregión como a Ecuador 2.6 veces, Perú 3.3 veces y Venezuela 3.5 veces¹²³.

En términos generales, los PA presentan altas tasas de deforestación y una actividad reforestadora notablemente baja. En promedio en los PA, por cada 50 hectáreas de bosque que se eliminaron para el período 1980-89, solo se repuso una hectárea. Esta relación fue de 28:1 en el caso de México, de 8:1 en el caso del Brasil, de 1:1.5 en el caso de Chile y de 7:1 en el caso de Indonesia (Tabla N Anexo).

Los efectos de la situación anterior se ponen de manifiesto cuando se considera la erosión progresiva que existe en los suelos de las regiones andinas. En Colombia, la erosión afecta el 49.5% del territorio nacional¹²⁴. Una proporción importante de los suelos de ladera (andinos) en Colombia, ha venido utilizándose en la actividad agrícola y ganadera acelerando procesos de erosión. Se estima que un 78.95% de las tierras de la región andina colombiana presentan algún grado de erosión¹²⁵.

Existe también en la Subregión un conflicto generalizado en el uso del suelo. En Colombia a pesar de que solo el 12.7%, de los suelos son aptos para explotación agrícola, el 45.6% de los suelos del país se encuentran bajo ese uso. En ganadería se usa el 35.1% cuando solo se deberían destinar a este uso cerca del 16% y los bosques que debían ocupar el 68.5% de los suelos, solo ocupan el 49%¹²⁶.

123. Banco Mundial. Informe sobre el Desarrollo Mundial 1993. Washington, 1993.

124. Instituto Geográfico Agustín Codazzi. Suelos y Bosques de Colombia. Bogotá, 1988.

125. IICA. Ministerio de Agricultura. Proyecto de competitividad del sector agropecuario colombiano. Evaluación preliminar del estado y sostenibilidad de los recursos naturales en la agricultura colombiana. Santafé de Bogotá. Octubre de 1995.

126. Malagón D. et al. Suelos de Colombia. IGAC. Santafé de Bogotá. 1995.

TABLA 2
Países Andinos
Dimensiones descriptivas de la agricultura

No.	Dimensión	Promedio PA	Sobresalientes Extremos Excepciones
1	PIB Agrícola / Total	0.15	PE&VE<0.10
2	PIB Cultivos / Agrícola	>0.50	BO&VE<0.50
3	Población rural / Total	0.30 - 0.45	VE = 0.10
4	Exportaciones de productos agrícolas / Total exportaciones	igual al No.1	EC más alto (0.30) VE más bajo (0.02)
5	Importaciones de productos agrícolas / Total importaciones	igual No. 1	VE más alto (0.12)
6	Tasa de crecimiento agrícola (1975-90)	= promedio mundial	PE mucho más lento
7	Subsector de mayor crecimiento (1975-90)	Ganadería	Pesquero
8	Incrementos en área de finca (1975-90)	Medianamente Bajo (6.0%)	
9	Incrementos en trabajo agrícola (1975-90)	Mayor que el No. 8	VE disminuyó
10	Incidencia de la pobreza dentro de la población (porcentaje)	20 - 70%	El más alto BO
11	Relación entre la pobreza Rural / Urbana	>2.0	CO, 3.6 veces mayor
12	Recursos Naturales	Regiones Andinas en deterioro. Frontera agrícola en expansión. hacia regiones "tropicales". Poca reforestación, 1/50 en promedio; México 1/28.	CO, la erosión afecta el 49.5% del territorio nacional.
13	Apertura comercial y ajuste económico	Comenzaron en los '80 pero se detuvieron a ppios. de los '90	PE comenzó en '90; EC con el menor cambio y la mayor parte causó distorsiones económicas a la agricultura.

Fuente: Tomado del texto del presente documento. BO (Bolivia), CO (Colombia), EC (Ecuador), PE (Perú) y VE (Venezuela).

Finalmente, una alta proporción de los suelos sujetos a preparación mecanizada y usados en cultivos de arroz, maíz, algodón, sorgo y soya presentan elevados índices de compactación con un impacto notable en los rendimientos de las cosechas. Del mismo modo, usos inadecuados de riego y drenaje están produciendo procesos de salinización en amplias regiones agrícolas de la Subregión.

III. POLITICAS ACTUALES Y TENDENCIAS RECIENTES

A. Bolivia

Bolivia fue uno de los primeros países que efectuaron ajustes económicos en la década de los 80 y el éxito de su programa de estabilización de 1985 en el freno a la hiperinflación, causada en gran medida por la sobre-expansión de la participación del Estado en la economía¹²⁷ ha recibido considerable atención y estudio. El programa rebasó sin embargo su carácter estabilizador, porque incluyó amplias reformas económicas, incluyendo la apertura del mercado de bienes, dinero, crédito y trabajo. Los mercados de bienes y factores de producción, excepto tierra, fueron en gran medida liberados. Los controles de precios fueron desmontados, los aranceles de importación disminuidos y la mayor parte de las restricciones cuantitativas sobre importaciones y exportaciones fueron eliminadas.

A esto se refieren los bolivianos con “el modelo S.D.21060”, el número del Decreto Supremo que ordenó las reformas. Todas las administraciones siguientes han continuado básicamente este modelo de desarrollo. Sin embargo, el momento de las reformas parece haberse terminado, en parte porque muchos de los problemas del país a mediados de los 80 no son ahora tan severos. Aún hace falta implementar reformas estructurales importantes y difíciles en las áreas de la privatización, el mercado de trabajo y de la legislación sobre tenencia de la tierra.

Desde 1991 el incremento del PIB real se ha movido dentro del rango de 0 a 2.0% anual, y la tasa de pobreza rural no ha mejorado significativamente. La inversión del sector privado es muy baja -aún menor que en algunos de los años de la hiperinflación-, parte de lo cual refleja el hecho de que las deficiencias en infraestructura básica y formación de capital

127. Bolivia ha tenido una mayor participación del empleo público en el empleo urbano total que cualquier país de América Latina y el Caribe (excepto Cuba).

humano se evidenciaron cuando la economía fue abierta. Además, Bolivia ha experimentado bajos precios de exportación para minerales, carbón y gas natural, así como para productos agrícolas, lo que al parecer afectó de manera adversa las decisiones de inversionistas extranjeros. Las altas tasas de interés, una parte del esfuerzo estabilizador, limitó considerablemente la inversión en pequeñas y medianas empresas en todos los sectores. Finalmente, se percibe que algunas de las reformas pueden ser revertidas, lo que castigaría las inversiones ya efectuadas.

B. Colombia

La agricultura aún juega un papel fundamental en la economía colombiana, pues da cuenta de alrededor de un quinto del ingreso nacional y del empleo y una tercera parte de los ingresos por exportaciones de mercancías.

El crecimiento sectorial fue del 3.5% anual en el período 1950-87 y de 2.9% en 1988-1993, incluyendo el año 1992 que produjo una reducción en la producción de casi 2%. Entre los tres factores básicos -tierra, trabajo y capital- el que ha crecido más lentamente ha sido el uso del trabajo, que se expandió anualmente a solo 6.0% después de 1950.

El comercio y el régimen de precios en Colombia antes de la apertura en 1990, estableció impuestos para las exportaciones agrícolas tradicionales, protegió los alimentos que competían con las importaciones y los precios domésticos se controlaron en gran medida a través de licencias de importación para bienes agrícolas y la comercialización estatal. Los impuestos (explícitos e implícitos) sobre la producción agrícola se ubicaron en el rango medio de países para los cuales se han desarrollado datos comparables¹²⁸ totalizando 30.0%, mientras que la muestra promedio fue de 30.3%.

En 1990 se inició un amplio programa de apertura, con reformas aplicadas en un grado similar en la agricultura y en otros sectores. Sin embargo, aún hoy "Colombia tiene mucho por recorrer en la reforma comercial"¹²⁹. El nivel de las transferencias de ingresos en importables se ha disminuido considerablemente desde comienzos de los 80. Entre exportables, hubo un fuerte incremento en las transferencias a los productores

128. Schiff, Maurice and Alberto Valdés. *The plundering of agriculture in developing countries*. Washington, D.C.: World Bank, 1992.

129. *Colombia: Review of agricultural and rural development strategy*. Washington, D.C.: World Bank, 1995, pág. 73.

de carne; el café y el arroz también se beneficiaron de importantes transferencias de ingresos.

Sin embargo, dado que otros productos agrícolas no han sido favorecidos con transferencias de ingresos (el maíz, p.ej., ha transferido ingreso suyo hacia el resto de la economía), la reducción de los precios de frontera ha ocasionado caídas en los precios domésticos de algunos productos agrícolas. Como resultado, la resistencia de los productores a la apertura se ha fortalecido a medida que sus ingresos han declinado después de 1990. El Banco Mundial encontró que la caída en los precios agrícolas internacionales explica el 70% del descenso en ingresos observado en 1992. P.ej. para todo el período 1988-1992, las reducciones en los precios internacionales excedieron aquellas de los precios domésticos en los casos de soya, maíz y arroz, respectivamente.

Entre 1986 y 1989, los precios reales de la mayoría de productos agrícolas transables aumentaron básicamente debido al incremento de la tasa de cambio real y (para algunos productos) por la alta protección debida a restricciones cuantitativas y altos aranceles. A partir de 1990 y hasta 1992, esta tendencia de precios se revirtió como consecuencia de la vinculación de los precios internos a los precios internacionales debido la apertura (durante el período y hasta 1994 estuvieron a la baja), la disminución de la tasa real de cambio y los bajos niveles de protección en especial para maíz, sorgo y trigo¹³⁰.

Así como ha ocurrido con su vecino Venezuela, todo esto ha llevado a ciertas tendencias de “contrarreforma” en la apertura comercial para el sector agropecuario y agroindustrial por parte del gobierno Colombiano.

En el caso Colombiano, merecía especial mención el efecto que ha producido la violencia y la inseguridad en el desarrollo sectorial. Según un estudio reciente,¹³¹ “Entre 1991 y 1994, las actividades de financiamiento de la guerrilla representaron, en promedio al año, el 0.41% del PIB nacional total y el 2.61% del Producto Interno Bruto Agropecuario. Estas cifras para 1994 ascienden al 2% del PIB nacional, 12.88% del PIB Agropecuario, el 34.89% de la inversión pública nacional total y el 9.23% del gasto público.

130. Valdés, Alberto y B. Schaeffer. Surveillance of agricultural price and trade. A Handbook for Colombia. World Bank Technical Paper. Number 268. Washington, D.C. 1995.

131. Bejarano, J. A. Inseguridad y Violencia: sus efectos económicos en el sector agropecuario. Bogotá. 1995.

C. Ecuador

El proceso de desarrollo económico en Ecuador en el presente siglo puede ser dividido en dos períodos; esto refleja sustancialmente, diferentes modelos de desarrollo económico y regímenes de política agrícola: el tradicional período de exportación desde 1900 hasta finales de 1950 y el período de industrialización por sustitución de importaciones, desde finales de los 50 hasta el comienzo de la presente década.

El segundo período fue afectado por el auge petrolero de 1972-1981 y por el subsecuente período de austeridad y ajuste estructural, después de la crisis financiera internacional y los precios decrecientes del petróleo. En el período posterior a 1982, la austeridad y el ajuste se volvieron necesarios debido a la confluencia entre gasto público y privado crecientes, ingresos fiscales en disminución y restricción al crédito externo. Desafortunadamente, las medidas tomadas cortaron el gasto público en la agricultura con un alto potencial en productividad e hicieron énfasis en inversiones de baja productividad y financiados externamente, como proyectos grandes de irrigación.

En 1989 el gobierno comenzó una segunda etapa de reformas arancelarias y comerciales que fueron aceleradas por una nueva administración cuando tomó posesión en 1990. Los aranceles fueron reducidos un rango entre 5% y 20%. El control monopólico sobre las importaciones agrícolas ejercido por el principal ente para-estatal de comercio, ENAC, fue eliminado, aunque las importaciones de leche en polvo son aún manejadas por otra entidad estatal, EMPROVIT. Recientemente, Ecuador se incorporó al GATT y a la OMC. Se observa de manera general que el comercio agrícola (incluyendo la agroindustria), ha sido menos liberalizado en Ecuador que en otros países de la Subregión.

En general, la agricultura ha sido gravada¹³². Los impuestos a las exportaciones agrícolas, por ejemplo, fueron una fuente importante de ingresos para el gobierno hasta que comenzaron los ingresos petroleros, en 1972. Las políticas macroeconómica y sectorial desde entonces han discriminado a la agricultura así como a los transables y han subsidiado los bienes industriales y otros domésticos, aunque desde 1982 hubo alguna reducción en estas distorsiones de política. Esta reducción contribuyó a

132. Scobie, G.M. y Verónica Jardine. Efectos de las políticas macroeconómicas de ajuste sobre el sector agrícola y alimentario del Ecuador. Buenos Aires, Argentina: IICA, 1988.

una modesta recuperación de la agricultura y al logro de unas de las más altas tasas de crecimiento agrícola en la historia del Ecuador (en el rango del 4% y 6.% anual en cultivos distintos de banano, cacao y café). El crecimiento global promedio en el período 1982-91 fue del 4% anual,¹³³ considerable desde cualquier punto de comparación.

Aún así, las tasas de protección efectivas en 1993 fueron negativas en gran magnitud para los principales productos de exportación tales como banano (-42%), cacao (-32%) y café (-50%), así como para arroz (-19%) y soya (-20%).¹³⁴ Es sorprendente el hecho de que las tasas nominales de protección para los exportables, reportadas por Valdés para 1993, fueron más negativas para Ecuador entre los ocho países de ALC estudiados, y en el segundo lugar (después de Paraguay) en el caso de los importables agrícolas¹³⁵. Además, en 1993 las transferencias de ingreso desde la agricultura hacia el resto de la economía, resultantes de mecanismos tanto de precios como de aquéllos no relacionados con precios en Ecuador, fueron los mayores dentro de todos los países. Sólo en el caso del banano fueron transferidos US\$112 por tonelada al resto de la economía, de un precio doméstico promedio de US\$165. Hay evidencia también de que estas transferencias se han venido incrementando a lo largo del tiempo.

Café, cacao y banano juntos dan cuenta de más del 50% de las exportaciones agrícolas, y han representado más del 50% de las exportaciones totales. Las ventas de banano, especialmente a mercados en Europa del Este y Rusia, han crecido constantemente. Las exportaciones de café han sido estimuladas por precios mundiales crecientes y hasta las exportaciones de cacao han sido fuertes. Las exportaciones no tradicionales tales como flores, frutas tropicales y vegetales procesados, se han expandido más rápidamente. Las importaciones agrícolas -principalmente materias primas de origen agrícola para el procesamiento industrial (trigo, cebada, aceites vegetales no refinados, leche en polvo, algodón, lana, cueros y otros productos alimenticios)- dan cuenta de menos del 20% de todas las importaciones.

Perú ha sido uno de los principales socios comerciales del Ecuador en la Subregión, especialmente como comprador de productos del petróleo.

133. Ecuador: Agricultural Sector Review. Washington, D. C.: The World Bank, 1993 Annex 2, pág. 4.

134. Valdés, Alberto y B. Schaeffer. Handbook on surveillance of agricultural price and trade. Ecuador. Washington, D.C.: The World Bank, 1995, borrador.

135. Valdés, Alberto. Surveillance of agricultural price and trade policy: a synthesis por selected Latin American countries. Washington, D.C.: The World Bank, 1995, borrador confidencial.

Sin embargo, disputas fronterizas han afectado estas relaciones comerciales y Colombia se está convirtiendo en un proveedor muy importante a nivel regional, de bienes para el mercado doméstico. Empero, la mayor parte de las exportaciones todavía se destinan a Europa y Estados Unidos; las importaciones provienen en buena proporción de este último. Josling ha sugerido que “de todos los países del Pacto Andino, Ecuador parece ser el que más requiere de la estabilidad y seguridad de un mercado regional en el Pacto Andino¹³⁶.”

D. Perú

El área potencialmente cultivable es sólo el 6% del área total de Perú, que es mayor que la de Francia, Alemania e Italia combinadas (129 millones de hectáreas). Sólo 3.7 millones son actualmente cultivadas, aunque el 35% se encuentra bajo irrigación. Aún más, la Costa es su mayor parte árida, la Sierra tiene una topografía y un clima adversos y la Selva tiene un clima en extremo húmedo, ecosistemas frágiles, suelos ácidos, problemas sanitarios y aislamiento con respecto a las zonas urbanas y a los puertos. Además, la agricultura ha sido severamente afectada por los conflictos con Sendero Luminoso y el Movimiento Revolucionario Tupac Amaru, así como la extensa actividad del cultivo de coca y la violencia y corrupción que ha generado (Perú produce alrededor de las dos terceras partes de la producción mundial de coca). Quizás por estas razones, el Banco Mundial señala que “Perú no es intrínsecamente una economía agrícola¹³⁷”. La contribución de la agricultura al PIB (aproximadamente 8%) es de las menores dentro de los PA.

Desde el Golpe Militar de 1968, la historia de la política económica y el desempeño de la agricultura se pueden dividir en cuatro períodos.

Primer Período, 1968-78, caracterizado por políticas de redistribución y de control estatal, implicaron de manera importante el desarrollo de una reforma agraria que llevó a la redistribución de 9.5 millones de hectáreas de tierra (85% de todas las tierras en propiedad privada) que pasaron de 10.000 propietarios a 400.000 familias organizadas en pequeñas cooperativas. El desequilibrio creado por la reforma agraria, junto con políticas de precios y comercio que discriminaron en contra de la agricul-

136. Josling, Tim. “Agricultural trade policies in the Andean Group: issues and options”. Stanford, California: Food Research Institute, 1995, pág. 19. Borrador.

137. Peru: Agricultural policies for economic efficiency. Washington, D.C.: World Bank, 1992. pág. 3.

tura, servicios agrícolas no efectivos e inversiones públicas improductivas en la agricultura, resultaron en un bajo crecimiento de la agricultura, o alrededor de 0.5% anual en este período.

Segundo período, 1978-85, se caracterizó por algunos esfuerzos en la apertura de mercados. Se dijo que las restricciones cuantitativas al comercio y los aranceles iban a ser reducidos. Pero el primer estudio de protección efectiva para 20 productos y actividades agrícolas importantes, presentando estimativos para 1980, 1982 y 1984, sugiere otra cosa. Las tasas efectivas de protección fueron negativas para 12 de los productos en casi todo el período y, para 1984, todavía negativas y por lo menos en un 10% para algodón, café, caña de azúcar, maíz amarillo, trigo, papa, azúcar y subproductos y carne. Una protección efectiva positiva fue para cerdo, carne de cerdo y fécula de trigo; una protección efectiva significativa (35% o más) fue para arroz, leche cruda y productos lácteos¹³⁸.

Prácticas anteriores que implicaban ineficiencias en el crédito agrícola, inversión en irrigación y otras formas de asistencia gubernamental a la agricultura, continuaron. Además, durante este período, las actividades terroristas comenzaron a intensificarse y el cultivo de coca se convirtió en una actividad económica significativa. La producción agrícola agregada creció aún menos que en el período anterior (1968-78).

Tercer Período. Con la llegada de Alan García a la presidencia en 1985, un tercer período de cinco años de duración comenzó, marcado por control estatal y subsidios. El gobierno se propuso estimular el crecimiento a través del incremento de la demanda doméstica por medio de incrementos sustanciales en el salario nominal y el control de la inflación por medio del congelamiento de precios. Cuando la tasa de cambio fue congelada, las importaciones se incrementaron, las exportaciones cayeron y las reservas comenzaron a agotarse. Se logró aparentemente un alto crecimiento a través de políticas fiscales expansivas que agotaron las reservas internacionales, produjo problemas en la deuda externa del sector público y deterioró gravemente el patrimonio de las empresas públicas. La inflación se aceleró y el crecimiento real de la producción se volvió negativo para la economía como un todo en 1988, 1989 y 1990.

La mayor parte de las políticas discriminó contra la agricultura, aunque los subsidios a los productos y a los insumos (crédito altamente subsidiado) fueron establecidos por los primeros dos o tres años de la adminis-

138 Paz-Cafferata, Julio y Víctor Revilla: "Protección efectiva a la agricultura". Lima, Peru. Kellogg International Fellowship Program, 1989.

tración, lo que terminó beneficiando a unos pocos. El segundo tipo de subsidio incrementó la producción agrícola en el período 1985-87, pero ésta cayó de ahí en adelante, cuando el entorno macroeconómico se deterioró y los subsidios fueron suspendidos. La inversión pública y privada en la agricultura cayó fuertemente y la producción de la coca y el terrorismo se intensificaron.

Cuarto Período, comenzó con la elección del Presidente Fujimori en 1990, cuando el valor real de la producción agrícola estaba a un nivel similar que el de 1970¹³⁹. En otras palabras, el sector pudo haberse efectivamente estancado por un período de 20 años.

La nueva administración buscó reiniciar el crecimiento de largo plazo a través de una reforma de la política económica y de comercio; realineando los precios domésticos con los internacionales; estimulando la participación del sector privado; reformando el uso de la tierra y su mercado para incrementar la eficiencia; mejorando el manejo del crédito, el riego, la investigación y extensión y contrarrestando la violencia y las actividades ilegales relacionadas con la coca¹⁴⁰. La implementación de reformas de esta naturaleza toma tiempo y la respuesta de la agricultura no es inmediata (efectivamente, la producción no parece haberse incrementado durante los primeros tres años de esta década, pero con una tendencia positiva hacia el futuro). Pero debido a que los precios de los productos agrícolas cayeron fuertemente en términos reales¹⁴¹, parecería que los ingresos reales de los productores han declinado a lo largo de este cuarto período.

En 1991, la diferencia entre el precio y los costos totales promedio, dividido por los costos totales promedio, fueron negativos para maíz duro, algodón, papa, arroz y maíz; en 1992, esta razón fue igual a -2.6, -47.4, +1.7, -10.5 y -32.1% respectivamente¹⁴². Y a pesar de la remoción del sesgo anti-agrícola de la política comercial peruana, las tasas efectivas de protección continuaron siendo negativas, fundamentalmente gracias a la sobrevaluación de la moneda local.

139. Ibid., pág. 98.

140. Una buena discusión sobre las reformas es presentada por Briceño Lira, Arturo y Geoffrey Cannock Torero. Cambios estructurales. Apertura económica y el sector agropecuario en el Perú. Lima, Perú: IICA, 1992.

141. Interesantes datos sobre precios e ingreso agrícola se encuentran en: Escobar, Javier y Martín Valdivia: "El sector agrícola peruano: situación actual y evaluación de las reformas emprendidas". Mayo de 1993. No publicado.

142. Ibid, pág. 29.

E. Venezuela

Un clima tropical favorable y una alta diversidad geográfica permitiría a Venezuela, el sexto país de América del Sur en tamaño -con el sexto mayor ingreso per cápita en América Latina-, producir un conjunto diverso de productos agrícolas para exportar a mercados de climas templados. Su localización permite el acceso fácil a los mercados de América del Norte. Pero la agricultura no ha surgido todavía como una industria moderna y dinámica. Esto se debe en parte a la asignación de recursos hacia el sector petrolero, una política sectorial distorsionada que ha producido una aparente asignación equivocada de recursos, escasez de servicios públicos e infraestructura, derechos de propiedad inadecuadamente definidos para algunos factores de producción, la falta de una infraestructura moderna de mercadeo y una estructura gubernamental muy centralizada¹⁴³.

De ser exportador neto de productos agrícolas antes del surgimiento del petróleo en 1914, cuando la agricultura daba cuenta de la mitad del PIB, Venezuela se ha convertido en un importador neto, con importaciones agrícolas que representan el 45% del consumo total de alimentos.

Entre 1990 y 1992, la economía venezolana adelantó bastante su programa de apertura. Justo antes de estas reformas, la agricultura había sido significativamente subsidiada: los precios de importantes productos agrícolas fueron mantenidos por encima de niveles de mercado y licencias discrecionales de importación y otras formas de restricciones cuantitativas, tasas de cambio preferenciales y el conjunto de los aranceles, jugaron un papel importante en la distorsión de los precios. Los precios mínimos al productor fueron fijados a través de negociaciones del Ministerio entre productores y procesadores. Los precios de los fertilizantes fueron mantenidos al 10% del verdadero costo de oportunidad de los fertilizantes. Además, los insumos basados en el petróleo y el agua de riego fueron subsidiados. La agricultura pareció responder, creciendo a una tasa anual de 6.3%, mientras el resto de la economía lo hizo solo al 4.2% anual.

143. Estas conclusiones provienen de un documento borrador del Banco Mundial: "Venezuela: selected issues in agriculture", 1996. Documento preparado por el Doctor Dario Nielson, Del Castillo Anne Salazar, T. Venezuelan productivity of selected agricultural commodities. Washington, D.C.: World Bank, 1995. Abreu, O. Edgar y otros. La agricultura: componente básico del sistema alimentario venezolano. Caracas, Venezuela. Fundación Polar, 1993.

Para 1987, los subsidios a la agricultura, incluyendo aquéllos a los consumidores para mantener los “alimentos baratos”, absorbieron el equivalente a 2.0% del PIB (US\$1 billón). Esta situación contribuyó a la crisis macroeconómica de 1988. Jonathan Coles, Ministro de Agricultura, decía en 1993; “el Estado se convirtió en la gran araña de una crecientemente compleja red de políticas agrícolas”.

Las reformas agrícolas instituidas en 1989-92 por el régimen de Carlos Andrés Pérez, redujeron sustancialmente el nivel de intervención pública en los mercados finales e intermedios, estimulando la competitividad agrícola en mercados de exportación mientras los bienes agrícolas importados se hacían más baratos en Venezuela, efectivamente liberando la agricultura de un amplio conjunto de subsidios implícitos y explícitos. Las tarifas, p.ej., fueron reducidas a una tasa máxima de 20%. La producción se elevó significativamente en carne, arroz, frutas tropicales y vegetales, café y cacao, bienes en los cuales se piensa que Venezuela tiene una ventaja comparativa verdadera. La producción de otros bienes apoyados de manera artificial -maíz, sorgo, cerdo y la producción lechera intensiva en capital- comenzó a declinar.

Sin embargo, en el período 1993-95, diversos factores se combinaron para contraer la producción: dificultades climáticas y macroeconómicas renovadas, una severa crisis del sector financiero y una contrarreforma a las medidas en el sector agrícola. De hecho, para 1993 la mayor parte de las reformas habían sido logradas, la oportunidad para más reformas había pasado y había presión política para reintroducir medidas proteccionistas en la agricultura. Lo que siguió para el sector (siempre con la explicación de que eran “cambios temporales”) fueron tasas de interés subsidiadas, controles a las divisas, precios techo para más de 100 ítems alimenticios a nivel minorista (reducidos a 12 en enero de 1996) y controles cuantitativos a las importaciones, ostensiblemente por razones de salud y sanitarias.

Venezuela es un miembro activo del PA y de la Zona de Libre Comercio Andina. El acceso de importaciones es libre de impuestos entre Venezuela y Colombia (el socio comercial más importante de Venezuela), Ecuador y Bolivia. Venezuela ha suscrito también acuerdos de comercio con Perú para mantener su acceso a ese país; con CARICOM para un acceso no recíproco a los bienes del mismo; con el Mercado Común Centro Americano (MCCA) y con Chile. Venezuela es también miembro del Grupo de los Tres (G-3), junto con Colombia y México. Venezuela se unió al GATT en 1990 y recientemente se convirtió en miembro de la OMC.

Muy recientemente, este país ha intentado revitalizar las exportaciones agrícolas. Los controles han sido removidos de los productos agrícolas y los privilegios de los monopolios eliminados, como en los paraestatales FONCAFE y FONCACAO.

Como sus vecinos andinos, Venezuela tiene hoy un pie en el campo de la apertura y otro en su antiguo sistema de intervención y controles de precios. Se hace necesaria una elección. El futuro de la agricultura venezolana puede encontrarse por fuera de la región del Pacto Andino, especialmente en Norte América y CARICOM, si el sector se puede volver enteramente competitivo. Por sus alianzas con Estados Unidos, el país debe ocupar un puesto más alto en la lista de socios aceptables en el caso en que se expanda el NAFTA.

F. Síntesis

Del análisis anterior, se desprende que los cambios en la política agrícola en los PA en los últimos años tienen más similitudes que diferencias. Las diferencias radican en la intensidad y la continuidad de los cambios y en los momentos en que fueron hechos, más que en su contenido. La similitud puede señalarse principalmente en los cambios realizados en los mercados de bienes y factores y en la políticas comerciales.

Por el lado de los primeros, son comunes a los cinco países la tendencia a liberalizar el crédito agrícola a las tasas del mercado, la liberalización del mercado de divisas, la eliminación de la intervención estatal en los mercados de productos agrícolas, la disminución y supresión generalizada de subsidios y la liberalización paulatina de los mercados de tierras. Por el lado de las políticas comerciales, es común a los cinco países la disminución de aranceles y de barreras no arancelarias, la integración a la zona de libre comercio andina, la vinculación de todos los países al GATT y el establecimiento de franjas de precios para productos agrícolas y agroindustriales, así como su armonización imperfecta.

Otro punto en común del ajuste en las políticas fue la falta bastante generalizada, de mecanismos de alivio de los impactos negativos de la reforma a corto plazo sobre los productores, lo que condujo a presiones sociales internas. La respuesta a estas presiones en algunos países fue dejar en suspenso el proceso de ajuste y en otros la implementación de algunos mecanismos de alivio transitorios, o de apoyo a la reconversión. Es claro que si al momento de iniciar el ajuste, se hubieran implementado

mecanismos económicamente neutrales de alivio en el corto plazo para contrarrestar sus efectos negativos y propiciar procesos de reconversión, muy probablemente se habría evitado la incertidumbre que actualmente es evidente en el sector.

IV. ANALIZANDO LA COMPETITIVIDAD DE LA AGRICULTURA ANDINA

A. Indicadores de “competitividad”

1. Antecedentes

En las últimas dos décadas, el mundo se ha “internacionalizado” y la participación del comercio en el PIB de la mayoría de las economías se ha incrementado. Para los 120 países reportados en los **Indices del Desarrollo** del Banco Mundial, la participación ponderada promedio de las exportaciones de bienes y servicios no factoriales en su PIB, se incrementó de 12 a 19% entre 1965 y 1987. Este hecho ha incrementado dramáticamente a su vez la competencia internacional y el interés mundial en la competitividad.

Conceptualmente, la competitividad ha dado lugar a confusiones, en parte debido a que ha sido abordada a distintos niveles por diferentes investigadores. En el primer nivel, algunos aspectos de la competitividad se relacionan claramente con lo que ocurre al interior de la empresa o finca. Pero otros aspectos se relacionan con el entorno fuera de la finca. El entorno externo incluye el entorno nacional, nivel 2, relacionado con la eficiencia de las industrias de apoyo que proveen insumos, servicios y tecnologías; infraestructura física básica e institucional y el entorno macroeconómico general que afecta las tasas de interés, las tasas de cambio, la inflación y las decisiones de inversión. Sin embargo, el entorno externo incluye también un tercer nivel, el internacional, con variables externas como las tasas de inflación, tasas de cambio y precios de los bienes básicos y regímenes de comercio en otros países, así como costos de transporte entre países. La existencia de múltiples medidas de competitividad utilizadas en estos tres niveles es una de las causas importantes de una cierta confusión al respecto, e inclusive el origen de conclusiones contradictorias.

2. Indicadores holísticos

En parte debido a las confusiones y contradicciones derivadas de la consideración de la competitividad a distintos niveles, ha surgido entre los investigadores una tendencia que asume puntos de vista más holísticos sobre la competitividad, a través de la incorporación de conjuntos diversos de factores económicos, históricos, culturales, institucionales y de valores. El profesor Michael Porter, por ejemplo, ha mencionado el “diamante de la ventaja nacional”, en el cual cuatro grupos de aspectos interactúan y se refuerzan entre sí: la disponibilidad de factores de producción, incluyendo el trabajo calificado y la infraestructura; la naturaleza y nivel de la demanda doméstica; la disponibilidad de industrias de oferta competitiva a nivel internacional y por último, las condiciones que rigen la creación, organización y administración de las empresas y aquéllas que regulan la competencia doméstica¹⁴⁴.

El diamante de Porter es, sin embargo, menos medible que otros indicadores holísticos. Uno en particular, conocido como el análisis del Costo de los Recursos Domésticos CRD (DRC en inglés), ha ganado aceptación porque arroja un único número que refleja “la ventaja competitiva (o comparativa)”¹⁴⁵. Este número es la Relación del Costo de los Recursos-RCR, calculada como los costos de insumos “domésticos” no comerciables (capital, trabajo y tierra principalmente) dividido por los ingresos de los productos comerciables menos los costos de los insumos transables. Si el CRD se encuentra entre 0 y 1, existe “ventaja competitiva (comparativa)” porque el valor de los recursos domésticos utilizados en la producción es menor que el valor de las divisas obtenidas o ahorradas. Si un CRD es de valor negativo, los costos de los transables exceden los retornos a los productos agrícolas. Si el CRD es mayor que 1, el valor de las divisas obtenidas no es suficiente para cubrir los costos de capital, trabajo y tierra. De esta manera, el CRD ofrece un indicador explícito de la eficiencia con la cual cada alternativa de producción utiliza recursos domésticos para generar o ahorrar divisas.

La ventaja competitiva se refiere al CRD calculado a partir de la multiplicación de todos los productos e insumos por sus precios corrientes correspondientes en el mercado doméstico. La ventaja comparativa se

144. Porter, Michael. “The Comparative Advantage of Nations”. Harvard Business Review. Abril de 1990.

145. Morris; Michael L. Determining Comparative Advantage through DRC Analysis. CIMMYT Economics Paper No.1. México, D.F. CIMMYT, 1990.

refiere esencialmente al CRD calculado a través de la multiplicación de todos los productos e insumos por sus precios “sociales” correspondientes, donde los precios sociales buscan reflejar el valor económico verdadero de escasez de insumos y productos (“inputs” y “outputs”) en sus mejores usos alternativos. El salario recibido por el trabajo utilizado para la elaboración de un producto agrícola puede ser menor que el precio social (o valor verdadero de escasez) del trabajo, por ejemplo, debido al aislamiento derivado de pobres condiciones de transporte y altos costos de desplazamiento.

Los CRD no carecen, sin embargo, de problemas conceptuales y prácticos. Por ejemplo, hay un elemento de arbitrariedad en la definición de transables y no transables; los costos sociales estimados requieren a veces de mucho más arte que ciencia, y la evaluación del mercado o de los precios sociales para los no transables (insumos que no son comerciados con frecuencia en mercados formales) es una tarea muy difícil. La Tabla 3 ilustra otro planteamiento relacionado con el CRD, asociado con el significado de “costos” de activos cuyos valores representan rendimientos futuros o rentas descontadas. ¿Es realmente Sonora menos competitiva que Tlaxcala? O más bien será que porque Sonora es más competitiva, los costos de su tierra se incrementaron haciéndola parecer menos competitiva ex-post.

Este tipo de preguntas nos ha llevado a utilizar otro indicador de competitividad en este documento, es el de las “cuasi rentas” (C)¹⁴⁶, plenamente análogo al de Costo de Recursos Domésticos (CRD), pero que evita algunas de sus dificultades.

Primero, este indicador sustituye en gran medida los **insumos no transables** por el concepto de “**factores fijos de producción**”. Estos incluyen tierra, capital y administración, pero no el trabajo que cambia según el nivel de producción (el trabajo se trata como un “insumo variable”). Creemos que los insumos como los factores fijos, o insumos cuyo empleo no puede ser variado excepto a lo largo de un extenso período de tiempo, pueden ser definidos de manera más confiable que aquéllos no transables en la mayoría de los escenarios.

Segundo, en primer término valoramos los productos e insumos agrícolas a sus precios de mercado prevalecientes, aunque también pueden estimarse sus precios sociales. La razón de esta aproximación es que hemos encontrado que hoy existen otras fuentes más significativas de diferencias

146. Stigler, George J. *The Theory of Price*. New York. MacMillan Company, 1952.

TABLA 3
México: Relación de Costos de los Recursos para dos Regiones
productoras de Trigo, 1985

Items	Sonora Valle Yaqui	Tlaxcala Altiplano
Transables:		
Producto		
Valor de la producción	221.990	69.040
Insumos		
Depreciación maquinaria	8.330	7.020
Combustible y lubricantes (netos)	8.540	3.860
Repuestos	6.660	5.570
Insumos adquiridos en el mercado	50.720	12.950
Otros costos misceláneos	9.210	9.700
Factores Primarios		
Capital (interés)	30.590	20.760
Trabajo	9.580	2.060
Mantenimiento	2.220	1.860
Agua	17.160	-
Tierra	81.060	1.070
Costo neto-Factores primarios	140.610	25.750
Valor agregado-transables	138.530	29.940
Relación de costos de los recursos	1.02	0.86

Fuente: Byerlee, D., and J. L. Longmire. Comparative Advantage and Policy Incentives for Wheat Production in Rainfed and Irrigated Areas of Mexico. CIMMYT Economics Program Working Paper 01/86. Mexico, D.F.: CIMMYT, 1986.

en posiciones competitivas que merecen un examen, en gran medida como consecuencia del hecho de que las distorsiones económicas y de precios han sido reducidas debido a reformas institucionales y de política.

Tercero, la estimación de los costos de los factores fijos de producción, como la tierra por ejemplo, tiene especiales dificultades, además de la ambigüedad del concepto de competitividad de activos que refleja rentas futuras descontadas, y a la vez influyen en la medida de la competitividad.

Soslayando estas dificultades, el indicador que aquí se propone está relacionado con los retornos a los productos agrícolas menos los costos de producción variables totales por unidad de tierra (definición de las C o ganancias más retornos a factores fijos de producción). Se nota que este

indicador de competitividad, como el RCR, toma valor negativo en situaciones que pueden ser interpretadas como “no competitivas” (donde los ingresos no alcanzan a cubrir los costos de los insumos variables; valor fuertemente positivo en situaciones que pueden ser interpretadas como “competitivas” (y entre más positiva, más potencialmente competitiva será la situación), y se aproxima al valor cero cuando la viabilidad de largo plazo de la empresa es “riesgosa” (porque prácticamente no hay retornos crecientes a los factores fijos de producción).

Ya que lo que está siendo realmente evaluado por este indicador es la “habilidad para sobrevivir” de la empresa, estimativos únicos en un solo momento del tiempo no son tan valiosos como aquéllos realizados para un período de tiempo. Es peligroso predecir si una empresa sobrevivirá o no a las batallas de la competencia, mirando su desempeño en una sola de dichas batallas. Esto es, por supuesto, cierto para estimativos de CRD. Donde, excepto en circunstancias especiales, los estimativos puntuales son pocos relevantes.

De esta manera, el indicador de competitividad que se propone se define como

$$(1) C = P - V$$

donde P es el ingreso por la venta del producto y V representa los costos de producción variables totales para una empresa. Cuando esta expresión se divide por el área de tierra utilizada, nos queda:

$$(2) c = p r m$$

donde “c” son los C’s por unidad de área, “p” es el precio del producto, “r” representa los rendimientos (producción por unidad de área) y “m” un margen que equivale al precio menos los costos variables promedio dividido entre el precio. Esta es una descomposición útil pues implica que cambios porcentuales en “c” (entre distintos momentos en el tiempo, entre puntos en el espacio o entre bienes en un punto determinado del tiempo y del espacio) son simplemente la suma de los porcentajes observados en los precios de los productos, rendimiento y márgenes brutos, lo que puede conducir a inferencias acerca del papel y el peso de estos tres factores en posiciones competitivas cambiantes.

Cuando los insumos fijos o la escala de la producción, son constantes y no hay otras fuentes de cambio en la productividad de los insumos,

prevalecerá la famosa ley de rendimientos decrecientes. Como consecuencia, al aumentar el rendimiento del cultivo, tiene que bajarse el valor del margen de los ingresos disponibles para los retornos a los factores fijos y las utilidades de la empresa. Por eso, una relación negativa entre cambios en los rendimientos y márgenes es síntoma de una situación bastante estática y de una empresa que no está ajustando la escala y la productividad de las operaciones.

En cambio, una relación positiva entre rendimientos y márgenes nos indica que la empresa ha iniciado un proceso para salir de la ley de rendimientos decrecientes, ajustando su escala y productividad. Específicamente, al observar incrementos simultáneos en rendimientos y márgenes nos indica que hay una rentabilidad promisoría que pueda compensar los cambios realizados en la escala y productividad de la empresa a largo plazo. Al contrario, bajas simultáneas en rendimientos y márgenes tiene implicaciones opuestas.

En un momento más avanzado del análisis, es posible investigar las razones de los cambios en cada uno de estos tres determinantes de las cuasirrentas. La variable “p” puede ser descompuesta y sus determinantes analizados en términos de una ecuación de “transmisión de precios”, caracterizando precios FOB y CIF, tasa de cambio y costos de transporte internos. De manera similar, “r” puede ser examinada en el marco de la “función de producción” de la empresa. Además, los determinantes de las variaciones de “m” pueden ser analizados en el marco de una “función de costos variables”.

3. Indicadores intuitivos

Hay una gran cantidad de tales indicadores que han sido sugeridos en el pasado: su debilidad es que no están ligados rigurosamente a una estructura teórica y entonces usualmente pueden ser únicamente evaluados de una manera intuitiva. Un ejemplo, sugerido por el USDA, es un indicador que mide la participación de las exportaciones de un producto determinado que proviene de un país, dentro de las exportaciones mundiales totales de ese producto¹⁴⁷. Este es un indicador de penetración de mercados y puede reflejar la competitividad del país como un oferente del producto. Sin embargo, es bien conocido que este indicador podría variar sin ningún

147. US Department of Agriculture. Basic Elements of Agricultural Competitiveness. ERS Report N.1510. Washington, D.C.; USDA, 1993.

cambio en las variables reales de fondo, conduciendo a medir la competitividad a través de, por ejemplo, cambios impuestos por el gobierno en tasas de cambio o a través de subsidios a la exportación del producto.

4. Indicadores relacionados con los precios¹⁴⁸

Como se observa en la Ecuación 2 arriba, los precios son sólo uno de los aspectos de un indicador holístico de competitividad. Sin embargo, como los precios se encuentran disponibles en fuentes de información secundarias, muchos indicadores de precios han sido propuestos y utilizados como medidas de competitividad. Por ejemplo, Lía Gutterman, en un excelente análisis de la competitividad del sector agrícola colombiano después de la apertura, utilizó un indicador que es igual al precio internacional del producto multiplicado por la tasa de cambio prevaleciente y dividido por el deflactor de precios implícitos del PIB. Este indicador está basado en que “las condiciones prevalecientes en los mercados internacionales (reflejadas en precios internacionales) se combinan con condiciones prevalecientes en los mercados internos (a través de la tasa de cambio y el nivel de precios internos)”¹⁴⁹.

Utilizado también por Gutterman y por muchos otros investigadores como indicador, la Tasa Nominal de Protección-TNP (NPR en inglés), se define como la relación entre el precio doméstico de un producto y su precio internacional multiplicado por la tasa de cambio, menos uno.

Afines a éste hay tres indicadores adicionales relacionados con precios, que poseen aspectos holísticos:

- la Tasa de Protección Efectiva-TPE (EPR en inglés): calculada como la relación entre el valor agregado de un producto (precio multiplicado por cantidad producida, menos los costos de los principales insumos adquiridos en el mercado) a precios domésticos y su valor agregado a precios internacionales, menos uno;
- el Equivalente del Subsidio al Productor ESP (PSE en inglés), estimado como la diferencia entre el ingreso bruto generado por un producto evaluado a precios domésticos y a precios internacionales, más la diferencia entre los costos de los insumos adquiridos en el mercado, evaluados a precios domésticos e interna-

148. El material aquí presentado está adaptado a partir de varios documentos internos del Banco Mundial, escritos por Alberto Valdés.

149. Gutterman, L. “El Sector Agropecuario frente a la Apertura”, en *El Agro Colombiano ante las Transformaciones de la Economía*. Bogotá, Colombia. IICA/Fundagro, 1994.

cionales, mas la suma de subsidios como apoyo al precio y transferencias de ingresos a los productores, todo dividido por el valor de la producción a su precio doméstico y

- la Tasa Efectiva de Apoyo TEA (ERA en inglés), calculada como la diferencia entre los valores agregados domésticos e internacionales, mas transferencias a través de pagos de deficiencia y mecanismos indirectos de pago a los productores, dividido por el valor agregado del bien a precios internacionales.
- Indicador de Apoyo al Sector Agropecuario (IASA), esta medida, usada en un estudio sobre los PA¹⁵⁰, es aproximadamente igual al ESP, menos las transferencias de ingresos entre los productores agropecuarios y el resto de la economía.

Lo más importante es que TPE, ESP y TEA son básicamente indicadores basados en precios, resumiendo en el valor de un único número, diferencias que existen entre precios de productos e insumos, cuando se evalúan en mercados domésticos e internacionales. Por esta razón, estos indicadores son más propicios para analizar políticas comerciales y de apoyo a la agricultura.

Hay un concepto especialmente importante que los indicadores ESP y TEA introducen, que debe ser reconocido; es el de los pagos directos de transferencia (vía precio) e indirectos a los productores. Cuando estas transferencias se consideran de gran magnitud, se deben tener en cuenta pues pueden conducir a diferentes conclusiones sobre las posiciones competitivas de empresas particulares.

5. Indicadores de productividad

Muchos estudios contrastan la producción unitaria de un factor único (usualmente tierra), con el fin de llegar a inferencias sobre competitividad¹⁵¹. De nuevo, la Ecuación No.2 indica que la productividad parcial, sin embargo, es uno de los determinantes de la posición competitiva de una empresa.

La productividad total de los factores PTF (TFP en inglés), de otro lado, es un indicador de la competitividad muy útil, especialmente si puede

150. Barceló, Luis. García, Jose M. Apoyo a la Agricultura en el Grupo Andino. 1986-1992. JUNAC. Comisión de las Comunidades Europeas. Lima. Febrero. 1994.

151. Por ejemplo, véase Estudio para Determinar las Ventajas Comparativas del Sector Agrícola en Venezuela. Caracas, Venezuela: Fondo de Crédito Agropecuario, 1991. También, U.S. Department of Agriculture, op. cit.

ser identificado por tamaños de finca (a nivel del producto), producto y zona agroecológica en el contexto de un modelo econométrico estimado estadísticamente (digamos una función de producción agregada), pues puede sugerir dónde se encuentran ubicados los diferentes tipos de empresa en relación con la función de costo medio de largo plazo y qué posibilidades tienen de sobrevivir a precios descendentes y presiones de ganancias¹⁵². En este sentido, incorpora las dimensiones de precios, costos y productividad de la competitividad. Sin embargo, estimativos consistentes de la productividad total de los factores son tan difíciles de hacer como los estimativos consistentes de las ganancias de las empresas (el lado opuesto de la PTF), porque los niveles de empleo de todos los insumos (incluyendo insumos fijos) deben ser estimados para especificar completamente el proceso de producción de donde se deriva la PTF.

Existe un indicador de competitividad potencialmente interesante, el cual, aunque intuitivo en su naturaleza, tiene sus bases sólidamente analizadas en la teoría de la PTF. Se trata de las tasas de entrada y salida de empresas en áreas específicas, zonas agroecológicas y producción final. No hemos visto este indicador utilizado y analizado en la agricultura de América Latina, pero consideramos que es una aproximación promisoriosa al estudio de la competitividad.

B. El caso Colombiano

1. Análisis del período 1985-93

En un estudio realizado por el IICA¹⁵³ en 1995 se calculó y analizó la evolución del indicador de utilidades más retornos a los factores fijos por hectárea (C), como un indicador de competitividad para un grupo de cultivos en diferentes regiones del país.

La Tabla 4 presenta los promedios de las utilidades más los retornos a los factores fijos por hectárea, "c", para las cuatro regiones en los dos años y la Tabla 5 presenta los valores promedio de "c" para los dos años por cultivo. De estos datos se desprende lo siguiente:

No hay falta de competitividad evidente, ya que los valores de "c" son todos positivos. Sin embargo, las posiciones competitivas de todas

152. Una reciente discusión sobre PTF en agricultura puede leerse en Huffman W.E. y Evenson Robert E. *Science for Agriculture*. Ames, Iowa. Iowa State Press, 1993.

153. Hertford, R. Espinal, C. *Evaluación de la Competitividad de la Agricultura. Algunos Resultados Preliminares y Recomendaciones en el Caso Colombiano*. XXVIII Congreso Agrario Nacional. Santa Marta, Noviembre. 1995.

TABLA 4
Utilidades más retornos a los factores fijos
por hectárea y por región, 1985 y 1993
Pesos por Hectárea

Región (Número)	1985	1993	93/85
Altiplanos Andinos (1)	129,448	642,110	4.96
Caribe (2)	57,429	185,423	3.23
Valles Interandinos (3)	58,974	302,556	5.13
Orinoquia y Amazonia (4)	38,920	160,004	4.11

Fuente: CEGA

TABLA 5
Utilidades más retornos a los factores por hectárea
y por cultivo, 1985 y 1993 - pesos por hectárea

Cultivo	1985	1993	93/85
Algodón	63,537	398,139	6.27
Arroz Riego	70,048	110,935	1.58
Arroz Secano	36,298	110,022	3.03
Cebada	34,764	147,741	4.25
Maíz	29,737	178,600	6.01
Papa	258,870	1,306,828	5.05
Sorgo	48,924	264,283	5.40
Soya	63,296	194,182	3.07

Fuente: CEGA

las regiones y cosechas aparentemente se han deteriorado entre 1985 y 1993, aún si los promedios estimados de "c" aumentaron de 2.9 veces (región 2) a 5.0 veces (regiones 1 y 3) y los promedios estimados de "c" por cultivo aumentaron de 1.6 veces (arroz riego) a 6.3 veces (algodón).

El deterioro es más evidente, cuando los cambios estimados en los valores de "c" se comparan con los cambios en otras variables de la economía colombiana que tienen que ver con las tendencias de los niveles de precios. Por ejemplo, el salario mensual mínimo fue de \$ 3.558 en 1985 y de \$ 81.510 en 1993, lo que implica un crecimiento de 23 veces en el período de ocho años. De esta manera, para obtener los mismos niveles

de “c” relativos a los salarios mínimos prevalecientes en 1985 y 1993, los agricultores deberían haber aumentado el área cultivada en estos cultivos entre tres y once veces, lo cual no hicieron.

Las regiones 1 y 3 (Altiplanos Andinos y Valles Interandinos) parecen haber aumentado el promedio de “c” más rápidamente que las regiones 2 y 4 (Caribe y Orinoquia, Amazonia). Consistente con este hallazgo es el hecho de que el área cultivada en los ocho productos en las regiones 1 y 3 ha sido estable en 0.9 millones de hectáreas entre 1985 y 1993, mientras que el área cultivada para los mismos productos en las regiones 2 y 4 ha aumentado de 0.6 a 0.9 millones de hectáreas, 50% (Tabla 6).

Dicho de otra manera, los productores de las regiones 1 y 3 eligieron principalmente intensificar la producción, mientras que aquellos de las regiones 2 y 4 eligieron expandir la escala y el área de sus operaciones para elevar sus ingresos. Estas son estrategias racionales dada la disponibilidad de tierras en los dos grupos de regiones en Colombia.

Solo en pocos casos el orden de los valores de “c” cambia entre 1985 y 1993. En la mayoría de los casos los cultivos que fueron más competitivos en 1985, se mantienen en 1993 (papa y algodón, por ejemplo) y aquellos que fueron menos competitivos en 1985 continúan siéndolo en 1993 (por ejemplo, arroz seco y cebada).

Lo anterior implica que hubo pocos cambios en el patrón de uso de insumos y en las funciones de producción por cultivo entre 1985 y 1993, conclusión que se confirma más adelante. El cuadro que estas observaciones proyecta es el de un sector que no tuvo cambios dinámicos y muy positivos en la producción y la tecnología por cultivo.

Esta inferencia es consistente con una anterior, concerniente a los cambios a nivel regional. En efecto, importantes cambios ocurrieron hacia cultivos de uso intensivo de la tierra en las regiones 1 y 3 y hacia cultivos más extensivos en las regiones 2 y 4. La Tabla 6 muestra aumentos significativos en el área de arroz seco y maíz (ambos cultivos extensivos) como proporción del área total cultivada en los ocho productos en la región 2; y un significativo aumento de la proporción del área en papa (intensivo en el uso de la tierra) en el área cultivada para los ocho productos en la región 1.

La Tabla 7 desagrega todavía más la información, presentando los datos para 1985 y 1993, promediados por cultivo y región y ordenados en forma decreciente conforme a los valores de “c” para 1993. También, muestra los valores estimados de los rendimientos, de los precios al productor y de los márgenes. Aunque no hay una evidente falta de compe-

TABLA 6
Evolución del área sembrada por cultivo y por región
Hectáreas

Cultivo	Andina y Altiplano (1)		Caribe y Pacífico (2)		Valles Interandinos (3)		Oronoquia /Amazonia (4)		Totales	
	1985	1993	1985	1993	1985	1993	1985	1993	1985	1993
Algodón	17,770	5,900	138,700	72,348	43,480	37,540	9,600	2,449	209,550	118,237
Arroz secoano	6,300	10,189	21,100	66,641	300	0	41,600	67,136	69,300	143,966
Arroz riego	55,600	63,339	63,300	34,376	122,100	115,660	47,800	79,024	288,800	292,399
Cebada	30,000	36,092	0	0	0	0	0	0	30,000	36,092
Maíz	279,103	264,533	138,500	308,723	50,500	81,264	73,000	80,566	541,103	735,086
Papa	131,600	171,657	0	0	4,350	10,568	150	55	136,100	182,280
Sorgo	12,300	7,707	47,300	81,989	116,200	101,001	14,700	8,030	190,500	198,727
Soya	1,730	1,878	60	1,350	72,300	37,279	100	12,488	74,190	52,995
Totales	534,403	561,295	408,960	565,427	409,230	383,312	186,950	249,748	1,539,543	1,759,782

Fuente: Ministerio de Agricultura. Anuario estadístico

TABLA 7
Utilidades más los retornos a los factores fijos por hectárea (c), rendimientos, precios al productor y márgenes,
promedios por región, cultivo y año, 1993-1985

	1993				1985			
	c	r	p	m	c	r	p	m
Papa	1203.1	21.7	137.5	0.389	258.9	15.1	30.8	0.537
Algodón	431.1	2.3	546.7	0.343	57.5	2.5	107.0	0.233
Sorgo	363.8	4.9	154.6	0.448	54.9	3.7	31.1	0.461
Algodón	351.6	1.5	580.0	0.404	53.7	1.4	99.9	0.392
Arroz riego	321.7	6.3	147.3	0.317	92.0	6.7	31.7	0.434
Algodón	317.3	1.8	575.0	0.298	73.5	1.8	107.1	0.388
Arroz riego	197.6	5.4	147.0	0.249	44.3	5.6	263.6	0.298
Soya	194.2	2.5	239.1	0.304	63.3	1.9	66.6	0.462
Sorgo	181.0	3.5	155.4	0.335	32.4	3.2	27.9	0.368
Arroz riego	175.3	5.5	142.7	0.223	86.8	5.9	30.9	0.477
Arroz secano	166.3	4.8	147.0	0.236	41.1	5.3	25.9	0.300
Cebada	147.7	2.7	180.9	0.291	34.8	2.2	37.1	0.407
Maíz	109.4	1.9	142.5	0.356	36.9	3.0	28.6	0.426
Arroz Secano	68.3	2.7	132.5	0.197	34.8	4.0	24.0	0.352
Maíz	29.3	3.0	120.0	0.113	28.4	2.1	34.7	0.392
Sorgo	7.3	2.7	135.7	0.020	39.1	3.2	29.4	0.417

Fuente: IICA, para soya, sorgo y cebada, CEGA.

titividad, se ve otra vez un deterioro de la posición competitiva entre 1985 y 1993.

Las utilidades más los retornos a los factores fijos por hectárea, fueron en extremo bajos (menos que un salario mínimo mensual) en 1993 en los casos de arroz seco en la región 2, maíz en la región 1 y sorgo en la región 2. Aunque "c" tiene valores positivos, estos están muy cerca de cero, de tal manera que la competitividad está al borde de perderse en estas situaciones.

La mayoría de los valores de "c" que aparecen en la Tabla (10 de los 16 casos) son menores que el equivalente de 2.5 salarios mínimos mensuales de 1993 (\$203.7).

Estas son situaciones que, aunque no tanto como las anteriores, también pueden estar comprometidas y, por lo tanto, requieren atención y acción en el futuro.

Las seis situaciones mejores se relacionan con papa en la única región donde se analizó, con algodón en todas las regiones, con el arroz de riego en la región 3 y con el sorgo en la región 3.

La Tabla 8 desagrega los cambios porcentuales de "r" entre 1985 y 1993 en sus componentes principales. Se nota que en siete de los casos, los rendimientos aumentaron y los márgenes se redujeron, consistentes con la prevalencia de la ley de rendimientos decrecientes, es decir, no se experimentó cambios en la escala y/o la productividad, sino sencillamente en la intensidad de la producción, siguiendo con el uso de los mismos patrones de producción. En un solo caso, hecho que nos llama la atención, el de algodón en la región 4, se nota un aumento en rendimientos y márgenes, indicándonos que los productores salieron de la ley de rendimientos decrecientes y aumentaron la escala y/o la productividad de sus empresas algodonerías, lo cual no habrían hecho sin gozar posiciones competitivas especialmente favorables.

En el resto de los casos (ocho en total), se observa el revés, es decir, bajas simultáneas en los rendimientos y los márgenes. Estas situaciones nos indican que hubo disminuciones en la escala de producción y/o la productividad de las empresas, lo cual los productores no habrían hecho sin sentir presiones competitivas más allá de sus posibilidades de contrarrestarlas.

Entonces, las principales conclusiones son:

- El cultivo de algodón en la región 4 fue especialmente competitivo por observar aumentos tanto en rendimiento como el margen entre 1985 y 1993;

TABLA 8

Variación de las utilidades más los retornos a los factores fijos por hectárea (r), rendimientos, precios al productor y márgenes, promedios por región y cultivo

Cambio Porcentual 1985-1993

Cultivo	Región	c	r	p	m
Algodón	(3)	649.0	-10.1	410.8	-27.5
Sorgo	(3)	562.1	31.9	396.6	-2.9
Algodón	(4)	554.5	9.2	480.6	3.2
Sorgo	(4)	459.1	10.1	457.9	-9.0
Papa	(1)	364.7	43.5	346.1	-27.5
Arroz Riego	(4)	346.5	-4.1	457.6	-16.5
Algodón	(2)	331.9	0.7	436.7	-23.3
Cebada	(1)	325.0	22.8	387.3	-28.6
Arroz Secano	(4)	304.1	-9.4	468.0	-21.4
Arroz Riego	(3)	249.6	-5.2	364.9	-27.4
Soya	(3)	206.8	27.0	259.1	-34.2
Maíz	(2)	196.9	-36.1	398.4	-16.5
Arroz Riego	(2)	102.1	-6.5	362.1	-53.2
Arroz Secano	(2)	95.9	-33.0	451.3	-44.1
Maíz	(1)	3.2	45.9	245.9	-71.1
Sorgo	(2)	-81.3	-15.7	362.2	-95.2

Fuente: IICA. Para soya, sorgo y cebada, CEGA.

- Con referencia a 1993, los cultivos adicionalmente competitivos son algodón en las regiones 2 y 3, papa en la región 1 y sorgo en la región 3;
- Los cultivos con problemas de competitividad en 1993 son arroz de riego en las regiones 2 y 4, soya en la región 3, cebada en la región 1, maíz en la región 2, sorgo en la región 4 y arroz seco en la región 4 y
- Los cultivos con problemas serios de competitividad en 1993 son arroz seco en la región 2, maíz en la región 1 y sorgo en la región 2.

Si los cultivos y las regiones de la tabla 7 se clasifican en tres grupos en orden descendente del valor de "c", de tal manera que el grupo 1 lo conformen los cinco casos con cambios porcentuales mayores en "c", el grupo 2 los seis casos en medio y el grupo 3 los cinco casos con los cambios menores en "c", tenemos:

GRUPO	"c"	"r"	"p"	"m"
1	+518.0	+20.9	+418.6	-14.0
2	+294.0	-6.7	+395.6	-25.2
3	+101.2	-27.4	+363.8	-30.3

De esta agrupación podemos concluir:

Primero, que los cambios porcentuales en los tres determinantes no son siempre iguales al cambio porcentual en "c", debido al hecho de que estamos calculando cambios relativamente grandes por un período largo de tiempo (1985-1993). Segundo, que la estrategia del grupo que logró incrementar más sus cuasirrentas (proteger mejor sus posiciones competitivas) fue la de aumentar los rendimientos, ser favorecidos por incrementos mayores de precios y subir menos los costos variables de producción, lo cual representa una estrategia sumamente lógica y racional.

Vale la pena anotar, que las empresas con problemas serios de competitividad podrían ser viables si obtienen ingresos adicionales en el futuro, mediante la reconversión, trabajos remunerativos dentro o fuera del sector agropecuario, o transferencias por la vía de programas de ayuda. En la próxima sección, nos centramos en la primera opción, analizando las proyecciones de los precios relativos de los cultivos y las posibilidades de mejorar los rendimientos y/o disminuir los costos de producción.

2. Una visión complementaria hacia el futuro

Debido a que Colombia es básicamente un "tomador de precios", incapaz de influir significativamente en la formación de los precios internacionales de los productos analizados en este documento, interesa contar en esta sección con las proyecciones de los precios de los productos y los insumos a nivel internacional, para calificar futuras presiones sobre las posiciones competitivas de los cultivos y regiones anteriormente analizados.

Para este propósito serán utilizados los datos de *Commodity Markets and Developing Countries*, publicado trimestralmente por la División de Comercio Internacional del Banco Mundial. El Banco suministra información para algunos años del período 1970-95 y proyecciones para 1995-2005. Las proyecciones de precios agrícolas son basadas en el modelo usado por el Banco en *The World Food Outlook*; sin embargo, algunos

especialistas hacen estimativos gruesos, sin la ayuda de modelos formales para unos productos incluidos en las series.

Los datos contenidos en la Tabla 9 incluyen dos series de precios, las cuales son relevantes para precios de insumos, cinco series de precios de productos agrícolas y un índice usado por el Banco para deflactar todos los precios.

El precio nominal de la úrea (producto de multiplicar el precio en el cuadro por el índice deflactor), se proyecta que crecerá en el 46% entre 1995 y 2005. El precio nominal del algodón, se proyecta que crecerá en una proporción casi igual (42%). Esto implica que no habrá cambios en la relación del precio del algodón y los precios de los insumos variables, reflejados en los precios de los fertilizantes, de hoy al 2005.

Los precios nominales del arroz y la soya, se proyecta que aumentarán en cerca de un 25% entre 1995 y el 2005, reflejando cambios negativos leves en la relación de precios producto-insumo de estos dos productos. Los precios nominales de maíz y sorgo, se proyecta que aumentarán en solo el 5% para el período, lo que implica una fuerte declinación en los precios de los productos en relación a los precios de los insumos.

Las principales implicaciones de estas proyecciones se sintetizan en la Figura 1, sobre la cual se pueden hacer los siguientes comentarios:

- Las proyecciones de precios relativos indican que los cultivos y las regiones que son competitivos hoy en día, mantendrán su posición favorable hacia el futuro, aunque el sorgo en la región 3 va a ser afectado adversamente por las tendencias de los precios relativos.
- Entre los cultivos con problemas de competitividad en 1993, el maíz de las regiones 2 y 4, el sorgo en la región 4, merecerían especial atención por la baja acentuada en sus futuros precios relativos.
- Los cultivos con problemas serios de competitividad en 1993, van a experimentar problemas aún más severos en un futuro, especialmente el maíz en la región 1 y el sorgo en la región 2.

Una de las estrategias que mayor consideración tiene actualmente para mejorar los índices de competitividad señalados en cada uno de los cultivos, es la introducción de cambios tecnológicos que incrementen los rendimientos, o disminuyan los costos de producción. Algunas consideraciones sobre el margen que tienen estos cambios en la mejora de los índices de competitividad para cada uno de los cultivos estudiados, se señalan a continuación.

TABLA 9
Precios mundiales de 1990, índice de deflación,
1970-2005, Años seleccionados

Año	Petróleo \$/bbl (1)	Urea \$/Ton (2)	Maíz \$/Ton (3)	Algodón \$/Kg (4)	Arroz \$/Ton (5)	Soya \$/Ton (6)	Sorgo en grano \$/Ton (7)	G-5 MVU Índice (8)
1970	5.2	193	233	2.52	574	466	207	25.08
1980	42.4	309	174	2.84	603	412	179	71.97
1985	38.8	199	164	1.92	315	327	150	68.60
1989	17.2	140	118	1.77	338	291	112	94.65
1990	21.2	157	109	1.82	287	247	104	100.00
1991	17.0	168	105	1.64	308	234	103	102.93
1992	16.3	132	98	1.20	270	221	96	106.64
1993	14.2	100	95	1.19	250	238	92	107.17
1994	13.1	115	109	1.29	298	253	106	110.85
1995	13.6	123	104	1.30	259	237	101	114.02
1996	14.5	127	99	1.29	245	211	97	117.48
2000	17.5	144	93	1.50	255	219	91	130.25
2005	17.0	140	85	1.44	251	233	83	146.83

Fuente: *Commodity Markets and Developing Countries*, Banco Mundial, 1994.

a. Algodón

A pesar de que es uno de los cultivos que se destaca por haber conservado su posición competitiva, se debe señalar que se han agravado los problemas causados por la tecnología usualmente empleada en la preparación y manejo de los suelos. Existen evidencias de problemas serios para la sostenibilidad del cultivo en diversas zonas, atribuibles a procesos de compactación de los suelos cuyos efectos no han sido adecuadamente evaluados.

FIGURA 1

Matriz de Competitividad por Cultivos y Regiones

Situación Futura	Situación Actual		
	Competitivos	con Problemas de Competitividad	con Problemas Serios de Competitividad
Buena	Algodón (2,3,4) Papa (1) Sorgo (3)		
Problemática		Arroz Riego (2,4) Soya (3) Cebada (1) Sorgo (3)	¡Atención! Arroz secano (2)
Mala		¡Atención! Maíz (2 y 4) Sorgo (4) Arroz Secano (4)	¡Atención Prioritaria! Maíz (1) Sorgo (2)

Fuente: Basado en la tablas 8 y 9

En materia de costos, el factor relevante es el control de plagas, labor que representa alrededor del 20% de los costos totales del cultivo. En el país se sigue dependiendo del control químico de las plagas, aunque se han realizado algunas experiencias importantes de controles culturales y biológicos, sobre todo en el Valle del Cauca. Se reconoce que en materia de control de plagas, lo fundamental sería la implantación de los métodos de control integrado de plagas (MIP), pero estos han tropezado con la carencia de una estrategia más agresiva de implantación entre los productores y en la indisciplina de éstos en la práctica de la destrucción de socas.

La posición competitiva del algodón señalada en la sección anterior podría consolidarse en la medida en que es posible hacer reducciones hasta del 10% en los costos de herbicidas, mediante preparación adecuada del suelo, la aplicación de herbicidas en la época apropiada y reducciones importantes en el costo de control de plagas mediante la aplicación de manejos integrados de plagas. Así mismo, con mejor preparación de suelos, siembra más precisa y fertilizaciones conformes a los requerimientos del

suelo, se estima que los rendimientos pueden mejorarse hasta en un 10% en las zonas donde estos están por encima de las dos toneladas por hectárea y hasta en un 20% cuando estos sean inferiores¹⁵⁴.

b. Arroz

Se confirma que el deterioro competitivo del arroz se debe a haber alcanzado “un techo tecnológico en el uso de variedades como fuente generadora de incrementos en la productividad”¹⁵⁵, cambio que fue acentuado por el incremento del área de producción en secano (Tabla 3). Otro factor bien conocido que ha afectado la productividad durante este período, es la obsolescencia de la maquinaria agrícola usada en el cultivo del arroz.

En el caso del arroz, mejoras en la cosecha, modificaciones en la cantidad de semilla usada, en las prácticas de fertilización, control de malezas y uso de agua pueden reducir el costo unitario del producto hasta de un 15%¹⁵⁶.

c. Cebada

A comienzos de la década de los ochenta hubo un notable incremento en los rendimientos promedios del cultivo de cebada en el país, pasando de 1.5 a 1.9 ton/ha., principalmente debido a la introducción de nuevas variedades. En 1990 la terminación de los convenios de investigación con Malterías Unidas, suspendió las investigaciones dirigidas a producir nuevos materiales genéticos. A partir de 1985, estos rendimientos se estabilizaron en 1.9 ton/ha., a pesar de los datos que presenta la Tabla 5 que incluye un universo más limitado.

Parece ser que existe una gran heterogeneidad de semillas que se usan en la producción de cebada en Colombia, entre ellas, semillas para producción de cebada forrajera que tiene rendimientos más altos y jalonan los rendimientos promedios a niveles más altos de aquellos que en promedio tienen las cebadas de uso maltero cuyo rendimiento promedio es menor.

154. Posada, R. “Evolución de los índices de competitividad regionales inducidos por la adopción de recomendaciones tecnológicas. Estudios de caso para Algodón, arroz, maíz y papa”. Documento preparado para el IICA en julio de 1995.

155. Op. cit.

156. Op. cit.

d. Maíz

La situación de competitividad del maíz es una de las precarias en el grupo de cultivos analizados, lo cual está relacionado con el hecho de que es un cultivo típicamente de secano y sujeto al régimen de lluvias. Se estima que alrededor de un 5% del área sembrada dispone de riego. Al no tenerse riego, se incurre en grandes riesgos de pérdida de la cosecha, o disminuciones sensibles en los rendimientos.

Aunque existe un significativo desarrollo y disponibilidad de materiales mejorados, los niveles de utilización de los mismos suelen ser muy bajos. Aparentemente ha faltado un mayor énfasis en la inducción al consumo de semillas certificadas y/o de selección y tratamiento adecuado de materiales propios en las diferentes zonas maiceras del país.

Las prácticas de fertilización y control de malezas, que resultan determinantes en la productividad del cultivo, no registran una significativa evolución. En general, el empleo de fertilizantes sigue siendo muy bajo, mientras que el control de malezas suele realizarse con un alto grado de inoportunidad.

En el caso del maíz, es posible un aumento en los rendimientos hasta de 0.5 ton/ha., mediante el uso de semillas de variedades mejoradas, una preparación adecuada del suelo y un mejor control de malezas. La adopción de este tipo de cambios tecnológicos, se estima que tendría como efecto una reducción en los costos unitarios del producto hasta de un 35%¹⁵⁷.

e. Papa

La papa es el otro cultivo que ha conservado su posición competitiva en el período, entre otros factores, debido a un importante proceso de fomento de las producciones para uso industrial, particularmente en la Sabana de Bogotá y áreas circunvecinas. Estas producciones registran altos rendimientos y explican en parte el incremento de los rendimientos promedios del cultivo.

Sin embargo, no ha habido un desarrollo importante de nuevas variedades, que además implique mejorar la resistencia genética a las principales plagas y enfermedades. En materia de fertilización, existe cierto grado de consenso entre investigadores y técnicos, en la opinión de que gran parte de los productores aplican sobredosis de fertilizantes.

157. Op. cit.

Así mismo, el uso excesivo de plaguicidas para el control de plagas y enfermedades, sigue siendo uno de los factores que más pesan en los altos costos de producción y el problema principal parece radicar en que las aplicaciones se realizan con un criterio más preventivo que respondiendo a evaluaciones del daño o riesgo de daño económico en campo.

En el caso de la papa, se estima que en promedio se pueden incrementar en un 25% los rendimientos, si se mejoran las condiciones de siembra relativas a calidad de semilla y densidad de siembra. Es posible lograr un incremento adicional de otro 5% en el "r" mediante reducciones hasta del 15% en los costos de fertilización y de control de plagas y enfermedades¹⁵⁸.

f. Sorgo

Aunque el sorgo no ha tenido un desarrollo dinámico por lo general, en la década de los ochenta se incrementó notablemente el área sembrada con híbridos (principalmente la región 2) con dos efectos: un aumento de cerca de una tonelada por hectárea, pasando de dos a tres ton/ha. y un incremento de los costos de control de malezas y de fertilización.

En algunas regiones del país, el costo de control de malezas se ha incrementado notablemente, por efecto de la aparición de gramíneas que no responden a la atrazina y ha sido necesario la introducción de herbicidas más específicos y de mayor costo.

g. Soya

Entre 1986 y 1989 se lanzaron en el país ocho variedades de soya de las cuales cuatro fueron soyica y cuatro lanzadas por productores de semillas. Estos materiales tuvieron rendimientos experimentales entre 2.6 y 3.4 ton/ha., rendimientos por encima de los promedios registrados en los países mayores participantes en el mercado mundial del producto.

Lo anterior, se refleja en particular para la región 3 donde los rendimientos aumentaron aproximadamente un 25%. En el resto de las regiones los rendimientos físicos promedio del frijol soya presentan una tendencia relativamente estable y se situaron en un nivel de 2.0 ton/ha., los cuales resultan ligeramente superiores al promedio mundial.

158. Op. cit

En un estudio reciente sobre la competitividad de la producción de soya en Colombia¹⁵⁹ se señalan como los mayores problemas que afectan dicha competitividad, los costos de la tierra, en particular en el Valle del Cauca, los costos de control químico de malezas y la escala de los cultivos. Se afirma en relación con este último punto que la mayor proporción de los cultivos en Argentina y Bolivia tienen áreas que están entre 200 y 1000 has.

Para la soya existen expectativas sobre la posibilidad de liberación de materiales genéticos, que permitan elevar los rendimientos en el Valle del Cauca en promedio a 2.5 ton/ha. y reducir en un 15% los costos de producción. Así mismo, existe la posibilidad de obtener rendimientos de dos ton/ha. en los Llanos Orientales, mediante el desarrollo y adopción de una semilla apropiada a las condiciones de sus suelos (Región 4)¹⁶⁰.

En conclusión, el margen de contribución de la oferta tecnológica actual, para cambiar las posiciones competitivas señaladas en la figura 9 es bastante limitado, lo que sugiere, la necesidad de estimar el potencial que puede tener para inducir estos cambios de la introducción de nuevos materiales genéticos de mayor rendimiento y hacer una evaluación sistemática de algunas prácticas de manejo de suelos y manejo agroeconómico de los cultivos, que se están poniendo en práctica en algunas regiones del país con resultados sorprendentes¹⁶¹

En el caso colombiano, uno de los efectos de la apertura¹⁶² fue colocar en evidencia la falta de competitividad manifiesta en algunos productos y regiones, haciéndose necesario por lo tanto, diseñar instrumentos de política selectivos, que reconozcan el carácter regional de la competitividad y propicien procesos de reconversión, en especial en aquellas regiones y productos donde la situación hacia el futuro se prevé especialmente crítica.

159. Acevedo, Francisco. CORPOICA. Competitividad del Sector Agropecuario Colombiano. Estudio del Fríjol Soya. Santafé de Bogotá, septiembre de 1995.

160. Bastidas, Gilberto. *ibid.*

161. IICA. Principios de agricultura sostenible, 1996.

162. Entendida como un efecto de la combinación de los precios domésticos a los precios internacionales y de la creación de la Zona de Libre Comercio Andina.

V. PROPUESTA PARA AMPLIAR EL ANALISIS A LA SUBREGION ANDINA

A. Antecedentes y justificación

Si los países de la Subregión Andina insisten en la creación de un espacio económico integrado, es preciso avanzar en la armonización de políticas económicas en general, y de políticas agrícolas en particular. En un escenario de integración, es de suponer en el futuro un reordenamiento de la producción, basado en las ventajas competitivas, ya no de cada país, sino de cada región. Por eso, proponemos emprender un análisis en los otros PA, basado en el indicador de competitividad aquí utilizado, que verifique la relevancia de las conclusiones obtenidas para el caso colombiano en torno a las siguientes hipótesis:

- H-1: El ajuste en la política sectorial fue similar en los cinco países, con variaciones en el período de tiempo y en la intensidad y la continuidad de los cambios.
- H-2: El ajuste no tuvo en cuenta el alivio necesario al impacto negativo sobre los productores.
- H-3: El ajuste afectó adversamente los ingresos y la competitividad del agro, con especificidades al interior de cada país entre sus regiones productoras.
- H-4: El horizonte de la ganancia de competitividad es bastante limitado, lo que implica una urgente búsqueda de soluciones.

B. Objetivos general y específicos

El objetivo general de la propuesta es integrar una capacidad analítica, basada en los importantes esfuerzos afines que ya se están llevando a cabo, del progreso de la apertura y la liberalización económica de los países de la Subregión, así como de los impactos económicos y sociales del mismo. Se evaluará el logro de este objetivo general en la medida en que la red se constituya en una fuente importante de información y análisis para la toma de decisiones sobre políticas agrícolas.

Los objetivos específicos están relacionados con los esfuerzos tendientes a:

- verificar las hipótesis sugeridas;
- identificar y estudiar otras hipótesis de amplia relevancia para la

política agrícola y la competitividad de los PA, de tal manera que los estudios sirvan para el diseño de instrumentos sectoriales nuevos;

- refinar y facilitar el uso de la metodología de análisis de la competitividad aquí presentada, usándola como mecanismo integrador de otros esfuerzos y otras metodologías afines y
- generar, armonizar y mantener los datos más relevantes.

C. Estrategias y actividades para lograr los objetivos

Para minimizar costos y evitar la creación de otra burocracia, se propone la conformación de una red virtual de individuos -virtual en el sentido de que sus conexiones son electrónicas más bien que físicas- quienes realizan primordialmente investigaciones que podrían contribuir al programa de trabajo adoptado. La administración de la red podría aprovechar las facilidades ya instaladas de alguna institución regional de una manera rotativa, pero el liderazgo ejecutivo le correspondería a un Presidente elegido por los miembros por períodos definidos.

La red se reuniría físicamente una vez por año con el fin de aprobar un programa de trabajo, estudiar alcances técnicos y financieros del año anterior y, por medio de documentos preparados para la reunión, intercambiar resultados, datos y métodos analíticos. La red dispondría de recursos financieros modestos (posiblemente algo del orden de US\$100,000 por año) para apoyar parcialmente estudios cooperativos de interés colectivo de los miembros y otros gastos operativos, entre los cuales se puede contemplar la publicación de documentos en colaboración con otras entidades que son de interés regional. Los recursos financieros podrían provenir de instituciones (entre otras) que ya están contribuyendo a trabajos de monitoreo económico en la Subregión, como son el Banco Mundial, el BID, CEPAL, la FAO, la Unión Europea, el Departamento de Agricultura de los Estados Unidos y Agricultura Canadá, dado que la red podría economizar sus esfuerzos individuales en un futuro.

VI. CONCLUSIONES

El sector agropecuario en la Subregión Andina aunque ha perdido dinamismo y peso en el PIB, sigue siendo importante para el desarrollo económico de los países y un factor a considerar en las estrategias de

alivio a la pobreza. En promedio el subsector ganadero ha crecido más que la agricultura.

En los últimos 15 años, la agricultura de la Subregión a crecido al mismo ritmo del promedio mundial, la productividad de la tierra aumentó en forma considerable y hubo un estancamiento en los rendimientos de los cultivos de alimentos básicos. La pobreza rural aumentó y el margen de sostenibilidad de la agricultura ha disminuido considerablemente en la medida que los recursos naturales se han degradado en forma creciente. En suma, tenemos un sector agropecuario con más pobres, menos tierra y agua y más exposición a los mercados internacionales.

Los cambios en la política agrícola de los PA como producto de los procesos de ajuste económico emprendidos desde mediados de la década pasada, tienen más similitudes que diferencias. Las diferencias se relacionan con la intensidad y continuidad de los cambios y en los momentos en que estos fueron hechos, más que en su contenido. Los mercados domésticos de bienes y factores fueron liberados en la medida en que se liberaron el crédito agrícola, el mercado de tierras, el mercado de divisas y se suprimieron casi todos los subsidios y las intervenciones estatales en los mercados de productos.

El ajuste en las políticas comerciales se basó principalmente en la disminución de aranceles y de barreras no arancelarias, la conformación de la zona de libre comercio andina, la adopción imperfecta de un arancel común y el establecimiento de un sistema de franjas de precios armonizado de forma incompleta y la adhesión de todos los países andinos a la OMC.

Dos características adicionales del ajuste sectorial son, el proceso de una cierta “contrarreforma” emprendido como respuesta a la crisis creada por la apertura, en tiempos de precios internacionales bajos, y la ausencia generalizada de programas de alivio al impacto de la apertura, simultáneos con la apertura misma.

El período de ajuste también se caracterizó por un deterioro de la rentabilidad de los principales cultivos de alimentos básicos y por una pérdida generalizada de la competitividad, medida ésta a partir de un indicador de cuasirrentas, cuyo sustento teórico y práctico se desarrolla en el documento.

Este indicador calculado para el caso colombiano, confirma que la competitividad es un hecho regional (en la producción de un cultivo determinado hay regiones más o menos competitivas), hecho a tener en cuenta en el diseño de políticas y estrategias para mejorar la competitividad.

La estrategia de los agricultores que lograron proteger mejor sus posiciones competitivas, fue la de aumentar los rendimientos de las cosechas y subir menos los costos variables de producción. Así mismo, este grupo de agricultores fueron favorecidos con incrementos mayores de precios. En suma queda confirmada, como era de esperarse, la relación de la competitividad agrícola con mayores rendimientos, menores costos de producción y mejores precios.

Cultivos como la soya, cebada, sorgo y maíz en algunas regiones parecen no ser viables ni ahora ni en el futuro, dadas las proyecciones que se tienen de los mercados internacionales.

Es de esperarse que, salvo por la competitividad que imprimen algunas ventajas comparativas específicas, las conclusiones para el caso colombiano sean válidas para los otros Países Andinos y en este sentido se sugiere ampliar el ejercicio a los demás países.

Con la tecnología disponible actualmente, parece improbable mejorar la posición competitiva de la mayoría de los cultivos. Es necesario entonces evaluar el horizonte que tiene el mejoramiento genético como contribución a ésta mejoría y emprender la evaluación sistemática del impacto que pueden tener mejores prácticas de manejo del agua, del suelo, y de la fertilidad y de manejos integrados de plagas, en los costos, en los rendimientos y en la sostenibilidad a largo plazo.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- ABREU, O. Edgar y otros. *La agricultura: Componente Básico del Sistema Alimentario Venezolano*. Caracas, Venezuela. Fundación Polar, 1993.
- ACEVEDO, Francisco. CORPOICA. *Competitividad del Sector Agropecuario Colombiano. Estudio del Fríjol Soya*. Santafé de Bogotá, septiembre de 1995.
- BANCO MUNDIAL, *Poverty in Colombia*. Washington, D.C.: IBRD, 1994.
- BANCO MUNDIAL. Ecuador: *Poverty Report*. Washington, D.C. IBDRD, 1995. Working Paper #4, confidencial.
- BANCO MUNDIAL. Ecuador: *Poverty Report*. Washington, D.C.: IBRD, 1995, Working Paper # 5, confidencial.
- BANCO MUNDIAL. *Informe sobre el Desarrollo Mundial 1993*. Washington, 1993.
- BANCO MUNDIAL: "Bolivia: Poverty, equity, and income—Expanding earning opportunities for the poor." Washington, D.C.: IBRD, 1996.
- BANCO MUNDIAL: "Venezuela: selected issues in agriculture", 1996. Preparado por Darío Nielson.
- WORLD BANK, *Poverty in Colombia*. Washington D.C. IBRD, 1994.
- WORLD BANK. "Access to land and rural poverty" Background Paper #5.
- WORLD BANK. "Colombia: Review of agricultural and rural development strategy." Washington, D.C.: 1995, pág. 73.
- WORLD BANK. "Ecuador: Agricultural Sector Review." Washington, D. C.: 1993.
- WORLD BANK. "Perú: Agricultural policies for Economic Efficiency." Washington, D.C., 1992.
- BARCELÓ, Luis. GARCÍA, José M. *Apoyo a la Agricultura en el Grupo Andino. 1986-1992*. JUNAC. Comisión de las Comunidades Europeas. Lima. Febrero. 1994.
- BEJARANO, J. A. *Inseguridad y Violencia: sus efectos económicos en el sector agropecuario*. Bogotá. 1995.
- BRICEÑO Lira, Arturo y Geoffrey CANNOCK TORERO. *Cambios estructurales. Apertura económica y el sector agropecuario en el Perú*. Lima, Perú: IICA, 1992.
- DEL CASTILLO Anne SALAZAR, T. *Venezuelan Productivity of selected Agricultural Commodities*. Washington, D.C.: World Bank, 1995.
- ESCOBAR, Javier y Martín VALDIVIA: "El sector agrícola peruano: situación actual y evaluación de las reformas emprendidas". Mayo de 1993. No publicado.
- FONDO DE CRÉDITO AGROPECUARIO-Venezuela. *Estudio para Determinar las Ventajas Comparativas del Sector Agrícola en Venezuela*. Caracas, Venezuela. 1991.

- GUTTERMAN, L. "El Sector Agropecuario frente a la Apertura", en *El Agro Colombiano ante las Transformaciones de la Economía*. Bogotá, Colombia. IICA/Fundagro, 1994.
- HERTFORD, R. ESPINAL, C. *Evaluación de la Competitividad de la Agricultura. Algunos Resultados Preliminares y Recomendaciones en el Caso Colombiano*. XXVIII Congreso Agrario Nacional. Santa Marta, Noviembre. 1995.
- HUFFMAN W.E. y EVENSON Robert E. *Science for Agriculture*. Ames, Iowa. Iowa State Press, 1993.
- IICA. MINISTERIO DE AGRICULTURA. *Proyecto de competitividad del sector agropecuario colombiano. Evaluación preliminar del estado y sostenibilidad de los recursos naturales en la agricultura colombiana*. Santafé de Bogotá. Octubre de 1995.
- IICA. *Principios de agricultura sostenible*, 1996.
- INSTITUTO GEOGRÁFICO AGUSTÍN CODAZZI. *Suelos y Bosques de Colombia*. Bogotá, 1998.
- JOSLING, Tim. "Agricultural trade policies in the Andean Group: issues and options". Stanford, California: Food Research Institute, 1995, pág. 19. Borrador.
- LÓPEZ, Ramón y Alberto VALDÉS, "Determinants of Rural Poverty in Colombia", Washington D.C., the World Bank, versión inédita para comentarios.
- MALAGÓN D. et al. *Suelos de Colombia*. IGAC. Santafé de Bogotá. 1995.
- MORRIES; Michael L. *Determining Comparative Advantage through DRC Analysis*. CIMMYT Economics Paper No.1. México, D.F. CIMMYT, 1990.
- PAZ-CAFFERATA, Julio y Víctor REVILLA: "Protección efectiva a la agricultura". Lima, Perú. Kellog International Fellowship Program, 1989.
- PORTER, Michael. "The Comparative Advantage of Nations". *Harvard Business Review*. Abril de 1990.
- POSADA, R. "Evolución de los índices de competitividad regionales inducidos por la adopción de recomendaciones tecnológicas. Estudios de caso para Algodón, arroz, maíz y papa". Documento preparado para el IICA en julio de 1995.
- SCOBIE, G.M. y Verónica JARDINE. *Efectos de las políticas macroeconómicas de ajuste sobre el sector agrícola y alimentario del Ecuador*. Buenos Aires, Argentina: IICA, 1988.
- SCHIFF, Maurice and Alberto VALDÉS. *The plundering of agriculture in developing countries*. Washington, D.C.: World Bank, 1992.
- STIGLER, George J. *The Theory of Price*. New York. MacMillan Company, 1952.

- US DEPARTMENT OF AGRICULTURE. Basic Elements of Agricultural Competitiveness. ERS Report N.1510. Washington, D.C.; USDA, 1993.
- VALDES, Alberto y B. SCHAEFFER. Handbook on surveillance of agricultural price and trade. Ecuador. Washington, D.C.: The World Bank, 1995, borrador.
- VALDES, Alberto y B. SCHAEFFER. Surveillance of agricultural price and trade. A Handbook for Colombia. World Bank Technical Paper. Number 268. Washington, D.C. 1995.
- VALDES, Alberto. Surveillance of agricultural price and trade policy: a synthesis por selected Latin American countries. Washington, D.C.: The World Bank, 1995, borrador confidencial.

3.1.1 COMENTARIOS Y DISCUSIONES

Edgardo Moscardi¹⁶³: El trabajo de Carlos Federico Espinal, se ha realizado dentro del convenio de recuperación técnica entre el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y la Oficina del IICA en Colombia.

Hay muchos modelos alternativos para incursionar en el tema de la competitividad, algunos más sofisticados que otros. En Colombia, por diferentes circunstancias, no ha sido posible recurrir sistemáticamente a la información de campo y se ha hecho un esfuerzo, por lo menos de consenso, en lo relacionado con costos de producción, con agricultores.

El modelo utilizado por el conferencista, puede ser catalogado como sencillo y tiene la característica de ser robusto, porque la información es consistente. Lo analizado permite mirar a través del tiempo, el comportamiento de las cuasirrentas. Hay metodologías alternativas, pero esta información es útil para alimentar el diseño de políticas y para analizar los movimientos migratorios e industriales.

Esta información sirve como insumo para los pactos de competitividad del sector agropecuario y como apoyo a las discusiones en torno a la competitividad en este sector. El estudio se centra en algunos cultivos concretos y en proyecciones de extensión y de transferencia de tecnología. Hay cruce de información entre regiones y productos, el cual ayuda a identificar “clusters” de producción. El resto de la producción y de la actividad agropecuaria, se encuentra dispersa, a lo largo y ancho del país. En la horticultura y en la fruticultura, ocurren situaciones similares.

Es importante hablar sobre el futuro de la competitividad de algunos productos; hay ciertas regiones donde los precios pueden caer y la situación de competitividad mantenerse; en otras, aunque los precios suban y exista una tecnología disponible, es muy difícil que la competitividad se incremente. Allí entran los temas de reconversión productiva o de diversificación del ingreso. En ese sentido, este tipo de trabajos son de gran utilidad para la formulación de políticas.

Comentario. Sería conveniente que se pudiera mantener este trabajo en el tiempo y hacerle seguimiento a una serie de resultados importantes; se podría complementar a todo nivel y con énfasis en los pequeños productores y aquellos cuya línea de producción no es específica, sino que tienen un conjunto de productos con los cuales trabajan. Se podría hacer un trabajo sobre categorías de grupos y productores, con el fin de

163 Moderador. Director del IICA -Oficina de representación técnica en Colombia.

analizar los resultados de los efectos de estos cambios y sobre los ingresos de los productores. Se debe pensar en las zonas marginales, donde aún, bajo los esquemas de producción de economía campesina, es totalmente imposible mantener un ingreso. Esto incluye el tiempo que la familia dedica a la unidad de producción y el que tiene que dedicar a otros trabajos, fuera de la unidad de producción. Por esto es necesario diseñar metodologías que no sean intensivas en mano de obra, sino todo lo contrario, que liberen mano de obra, con el fin de que la gente pueda aprovechar oportunidades de trabajo, como la agroindustria rural, y otras actividades por fuera de la unidad de producción.

***Comentario.** Desde el punto de vista conceptual, la competitividad es un término que nos está llevando a confundirnos y sería conveniente discutir un poco más. Por ejemplo, si se mide la competitividad, o se cree que la competitividad tiene que ver con ganancias o cuasirrentas, cuál es el método que se ha utilizado? Hay un problema, porque si las unidades productivas buscan la máxima ganancia -y esa es la lógica que guía sus acciones-, va a ser difícil observar los coeficientes negativos que se buscan, porque van a ser raras las ocasiones donde haya pérdidas, excepto por cuestiones de contingencia, pero no como una cuestión secular. No parece ser una hipótesis válida, esperar obtener, con la misma probabilidad, valores positivos y negativos. Los datos están sesgados a mostrar mayores rentabilidades positivas. En el trabajo, se menciona que hay un problema serio de competitividad, con cultivos de algunas zonas, pero éstos son problemas serios de rentabilidad y posiblemente tengan que ver con rentas diferenciales de la tierra. En estas zonas, la producción seguirá igual.*

Se efectúan algunos cálculos sobre cómo introducir este tema de la competitividad y cómo utilizar conceptos ilustradores sobre los factores que determinan el desarrollo de la agricultura o de una economía. Parece ser interesante trabajar desde el punto de vista de los cambios en las productividades, no solamente del producto en Colombia, por ejemplo, arroz, sino la relación de los cambios con respecto a los cambios en los países exportadores.

La competitividad como relación de productividad, puede ser un concepto más interesante y mucho más útil, porque en el largo plazo, éstos van a ser los factores que determinan la posición de la economía en la sociedad y en el comercio internacional. Existe un cierto olvido de conceptos antiguos pero muy útiles, como las ventajas comparativas y absolutas, las cuales tienen que ver también con relaciones entre

productividades. Por ejemplo, existe la pregunta, de si la relación entre arroz y trigo ha cambiado en Colombia, de una manera diferente a los países con los cuales se comercia. Hoy en día se puede creer en las ventajas absolutas, pues un país Andino debería estar exportando productos andinos, en razón a que tiene ventajas absolutas; de la misma forma, un país tropical debe exportar productos tropicales.

Carlos Federico Espinal. Las cuasirrentas son un indicador de competitividad. En los cultivos analizados, se han realizado cálculos comparados de productividad, con los principales socios comerciales de Colombia; se han elaborado indicadores de relaciones de precios internos e internacionales, en zonas de producción relevantes. No es coincidencia, pues los argumentos son válidos para las regiones y los productos estudiados; si se hacen comparaciones de productividad y de precios, se ratifica el resultado de este trabajo. Estos estudios se encuentran disponibles y confirman los resultados de la investigación.

Con respecto a los cultivos andinos, es cierto que hay unas ventajas comparativas las cuales deben ser explotadas, pero también tenemos unos problemas en los mercados de esos productos andinos. Lo ideal sería producir en forma intensiva, amaranto en la región andina, pero con una comercialización asegurada, ya que existe un problema de mercadeo, inclusive a nivel interno. De todas maneras una parte importante de la producción en la región, es de cultivos andinos, como el caso de la papa. En el altiplano colombiano, se están explotando estas ventajas comparativas de producción de papa, con unos rendimientos que están llegando proporcionalmente a los niveles de rendimientos internacionales.

Comentario. *El tipo de indicador es explicativo, por lo cual no merece un comentario crítico, mientras se entienda adecuadamente. Sin embargo, estos indicadores pueden ser preocupantes, si de su utilización se extraen conclusiones para dirigir la investigación agropecuaria, pues ésta no debe solamente mirar la competitividad, sino también la equidad y la sostenibilidad. De un análisis anterior llamó la atención el origen de las ventajas absolutas del sector agropecuario Colombiano y se encontraron cosas interesantes, pero poco explicadas. Por ejemplo, que los productos más competitivos tienen un punto débil en la calidad. Colombia tiene serios problemas como país tropical, en términos de plagas y enfermedades que constituye una desventaja comparativa. Volviendo a revisar las tecnologías de "Revolución Verde", se ha reflexionado sobre la biodiversidad colombiana, no sólo biofísica, sino también social. Un objetivo, a muy largo plazo, que implica muchos cambios, no es tanto el*

de aumentar la productividad, sino de tener cultivos adecuados a su ambiente y que requieran pocos insumos.

Esta posición tiene para el largo plazo un valor en términos del cambio tecnológico, el cual a nivel nacional constituye un problema de competitividad. Si tenemos biodiversidad, las escalas de producción no van a ser grandes, por lo cual se debe jugar entre escala y ajuste, además de la necesidad de disminuir los insumos. Por esta razón, causa preocupación la productividad como medida de competitividad, en el sentido en que existe una oposición entre productividad con alto uso de insumos y sostenibilidad con ausencia de los mismos.

La reorientación de la investigación agropecuaria, a nivel de un país tropical, no puede estar solo basada en competitividad y debe tener en cuenta los factores adicionales considerados.

Carlos Federico Espinal. El último ejercicio señalado en la presentación consideró dicho fenómeno. Algunos indicadores de competitividad calculados, se han basado en relaciones de precios unitarios del producto y se ha mirado cómo ese tipo de indicador puede cambiar con la adopción de cierta tecnología disponible, inclusive ahorradoras de insumos en algunos cultivos. Es el caso del algodón en el cual se utiliza el manejo integrado de plagas en algunas zonas del país, con tecnologías disponibles.

No se ha analizado qué tipo de tecnología se debe desarrollar, sino cómo pueden variar los índices de precios con la tecnología disponible, de la cual se han considerado dos tipos: las tecnologías aditivas o que se pueden adoptar de manera inmediata y las modificativas las cuales requieren algún tipo de cambio en la empresa. Pero para 4 de estos 8 cultivos, los márgenes actuales de sus tecnologías, son relativamente pequeños con respecto a las necesidades de mejorar esas relaciones de precios. Aunque se considera que no es un elemento suficiente para tomar decisiones en investigación, sí constituye una importante señal para una agricultura expuesta a los mercados internacionales. Para los productores, las señales de los mercados internacionales, cumplen la función de referente para los movimientos dentro de la empresa y todos los servicios complementarios, incluyendo el de generación y transferencia de tecnología.

Comentario. El expositor habla de ciertos productos denominados de “alerta”, o “asistencia necesaria” dentro de los cuales el maíz es el más preocupante. Aunque este producto se cultiva en toda la zona Andina, no es un producto competitivo, ni en términos absolutos ni relativos.

En la exposición se plantea transformar vía tecnología los sistemas productivos de un cultivo no competitivo, en un producto competitivo, o

la reconversión hacia productos que signifiquen para el agricultor una fuente de mayor de ingreso.

Aunque el estudio es para Colombia, seguramente se encontrarán los mismos resultados si se replica en el resto de países. En Colombia, está el Instituto de Mercadeo Agropecuario (IDEMA) y su principal actividad es comprar el maíz con precios de garantía superiores al internacional. Cuando se encuentra un producto no competitivo, no se piensa en mejorar la situación de los agricultores, sino de tratar de hacerlos competitivos a la fuerza.

Carlos Federico Espinal. Como conclusión final, se subraya la importancia de explorar distintas alternativas productivas dentro de una perspectiva regional. En el presente caso, la reconversión (entendida como sustitución), de la agricultura maicera en la Costa del Caribe, posee menos opciones que en la zona andina. Se debe comenzar con estos ejercicios, para posteriormente analizar con más detalle, cuáles son los instrumentos y las estrategias adecuadas a nivel regional. Se debe comenzar a ensayar y a manejar los instrumentos y las estrategias de política agrícola, con un enfoque regional, que complementen los instrumentos globales.

Edgardo Moscardi. A propósito de la importancia de este comentario, se hace otro sobre el cultivo de mango en Colombia, cuyas zonas productoras más importantes son los Valles interandinos y la Costa. A pesar de que éste es un producto con potencialidad de exportación, su costo de transporte del centro del país hasta el puerto de exportación, es el mismo que del puerto hasta Europa.

El enfoque regional es muy importante, pues hay ciertas regiones que tienen un gran potencial de maíz, otras donde no hay problemas de competitividad y otras en las cuales es obvio que hay problemas y hay que pensar en la reconversión.

Comentario. Cuando se habla de competitividad y de creación de condiciones para la misma, se habla de periodos de tiempo de 10 años por lo menos, según lo reporta el BID. Si se quiere ser competitivo, hay que tomar acciones cuyos resultados se verán dentro de 10 años.

Se debe pasar del concepto de ventaja comparativa a ventaja competitiva, con otros indicadores y con el tema de los "clusters"; se deben analizar las condiciones de las regiones productoras: recursos humanos, niveles de inversión pública, niveles de inversión privada, desarrollo de la agroindustria, nivel de calificación de la mano de obra.

Se debe ir pensando hacia el futuro, en estos nuevos indicadores, de relaciones en el sentido de "clusters", para poder llegar a determinar

unos elementos de ventajas; no para hablar de competitividad, sino para identificar las acciones públicas y privadas que deben manejarse en diversas esferas, como inversión en educación, contratos entre agroindustrias y asistencia técnica, para poder afianzar estos "clusters" y llegar a la competitividad.

Comentario. Un estudio de estas características posee gran importancia, sobre todo en la actualidad, cuando el tema de la competitividad se encuentra en discusión y se requiere de cifras y análisis orientados en este sentido, para poder discutir sobre una base objetiva.

Causa preocupación el hecho de que los cultivos de más baja competitividad: cebada, arroz seco y maíz, tienen una característica particular y es que por lo menos, en Colombia, nunca se siembran solos en el periodo anual, sino en rotación, además de que se comparten insumos. Si se va a analizar cada cultivo independientemente de su asociado y únicamente en el periodo semestral, desde el punto de vista de la rentabilidad para el agricultor, puede tener rentabilidad y complementar sus ingresos con ambos cultivos en el periodo anual.

Comentario. El tema de la reconversión se está enfocando de manera radical, en el sentido en que se presta poca atención a los sistemas de producción actuales. Muchas zonas son de minifundio, donde la interrelación con otros agricultores es mínima. Esto hace que su paquete tecnológico sea muy limitado, además de comunidades en las cuales hay problemas de índole político y organizacional. Se debe empezar a pensar en otros esquemas, que lleven a que los cultivos no se trabajen en unidades de 1/2, 2 o 10 hectáreas, sino en núcleos de manejo de 500 y de 1.000 hectáreas, así la propiedad siga siendo de los pequeños productores.

Es preocupante el énfasis de la reconversión sobre el producto y no sobre otros aspectos, los cuales podrían ser los limitantes de la competitividad.

Edgardo Moscardi. Este esquema propuesto se está practicando en algunas regiones Mexicanas, con los productores de tomate en el Valle Sinaloa. Los productores de palma aceitera en Indonesia, tienen también este esquema de asalariados con tierra.

Comentario. *Este tipo de estudios debe observarse como un valioso elemento de juicio, teniendo en cuenta la dificultad para conseguir información. Este estudio no pretende convertirse en un paradigma inamovible, a partir del cual se van a desarrollar políticas de precios, de investigación, etc. Más bien es un elemento de juicio a considerar dentro de una temática amplia y compleja. Es innegable que el productor no se*

basa solamente en un determinado producto, sino en combinaciones de productos en cada unidad productiva. Por otro lado, es importante saber que la ganancia de algunos productos operan como elementos de juicio.

Carlos Federico. Una de las limitaciones de este trabajo, y está señalado en el mismo, es que hacia un futuro, deberíamos apuntar al desarrollo de indicadores que capten más la empresa, para lo cual se sugiere la productividad total de los factores. Se deben tener investigaciones que arrojen datos más sólidos como el número de empresas que salen del mercado, ya sea porque se cierran o porque se integran. Ese tipo de contabilidades no las tenemos en estos países.

ANEXO ESTADISTICO

TABLA A
COMPARACION DE LA PRODUCCION AGROPECUARIA Y SU COMPOSICION, 1970-1990
(EN MILES DE DOLARES INTERNACIONALES) - PAISES DEL GRUPO ANDINO

1970

COMPOSICION DE LA PRODUCCION TOTAL

PAIS	COMPOSICION DE LA PRODUCCION TOTAL					GANADERIA
	PROD. TOTAL	PROD. FINAL	CEREALES	OTROS CULTIVOS	TOTAL CULTIVOS	
COLOMBIA	1895874	1819259	7.69	49.25	56.94	43.06
VENEZUELA	827700	764349	8.05	40.82	48.87	51.13
ECUADOR	719108	662190	6.87	66.43	73.30	26.70
PERU	922223	928234	11.85	53.04	64.89	35.11
BOLIVIA	281126	256663	11.83	46.48	58.31	41.69

1975

COMPOSICION DE LA PRODUCCION TOTAL

PAIS	COMPOSICION DE LA PRODUCCION TOTAL					GANADERIA
	PROD. TOTAL	PROD. FINAL	CEREALES	OTROS CULTIVOS	TOTAL CULTIVOS	
COLOMBIA	4061587	3830526	10.47	54.50	64.97	35.03
VENEZUELA	1649541	1484268	8.75	38.21	46.96	53.04
ECUADOR	1311007	1219059	8.41	65.01	73.42	26.58
PERU	1770243	1639013	11.50	51.94	63.44	36.56
BOLIVIA	634788	574618	12.16	51.20	63.36	36.64

TABLA A (Continuación)
COMPARACION DE LA PRODUCCION AGROPECUARIA Y SU COMPOSICION, 1970-1990
(EN MILES DE DOLARES INTERNACIONALES) - PAISES DEL GRUPO ANDINO

1980

COMPOSICION DE LA PRODUCCION TOTAL

PAIS	PROD. TOTAL	PROD. FINAL	CEREALES	OTROS CULTIVOS	TOTAL CULTIVOS	GANADERIA
COLOMBIA	6506267	6080550	9.11	54.30	63.42	36.58
VENEZUELA	2670073	2254584	9.97	32.44	42.41	57.59
ECUADOR	1933285	1779126	6.50	62.75	69.25	30.75
PERU	2299108	2097852	8.49	51.60	60.09	39.91
BOLIVIA	959084	853884	10.10	47.16	57.26	42.74

1985

COMPOSICION DE LA PRODUCCION TOTAL

PAIS	PROD. TOTAL	PROD. FINAL	CEREALES	OTROS CULTIVOS	TOTAL CULTIVOS	GANADERIA
COLOMBIA	5323964	4980331	8.39	48.14	56.53	43.47
VENEZUELA	2688424	2263020	8.66	30.16	38.82	61.18
ECUADOR	1843270	1625514	6.26	57.53	63.79	36.21
PERU	2164128	1956684	11.64	47.15	58.79	41.21
BOLIVIA	974121	863248	12.81	41.29	54.10	45.90

TABLA A (Continuación)
COMPARACION DE LA PRODUCCION AGROPECUARIA Y SU COMPOSICION, 1970-1990
(EN MILES DE DOLARES INTERNACIONALES) - PAISES DEL GRUPO ANDINO

1990

PAIS	COMPOSICION DE LA PRODUCCION TOTAL					
	PROD. TOTAL	PROD. FINAL	CEREALES	OTROS CULTIVOS	TOTAL CULTIVOS	GANADERIA
COLOMBIA	8221176	7721885	8.56	45.86	54.42	45.58
VENEZUELA	3433498	3155560	7.51	31.83	39.34	60.66
ECUADOR	2765847	2418003	8.68	55.18	63.86	36.14
PERU	2659304	2409197	11.26	43.41	54.67	45.33
BOLIVIA	1428683	1306317	8.40	38.82	47.22	52.78

Tomado de: comparaciones internacionales de la producción y la productividad agropecuarias. Estudio FAO Desarrollo económico y social. No. 112. Roma, 1993.

TABLA B.
COMPARACION DE LAS PRODUCCIONES FINALES POR PAISES Y PER CAPITA
(EN DOLARES INTERNACIONALES)
PAISES DEL GRUPO ANDINO

PAIS	1970			1975			1980			1985			1990		
	PROD. FINAL MILES	PER CAPITA	INDICE PROM.= 100	PROD. FINAL MILES	PER CAPITA	INDICE PROM.= 100	PROD. FINAL MILES	PER CAPITA	INDICE PROM.= 100	PROD. FINAL MILES	PER CAPITA	INDICE PROM.= 100	PROD. FINAL MILES	PER CAPITA	INDICE PROM.= 100
COLOMBIA	1.819.259	85,2	107	3.830.526	159,7	118	6.080.550	226	124	4.980.331	166,7	102	7.721.885	234,2	117
VENEZUELA	764.349	72,1	90	1.484.268	117,2	87	2.254.584	150,1	82	2.263.020	130,7	80	3.155.560	159,9	80
ECUADOR	662.190	109,4	137	1.219.059	173,3	128	1.779.126	219	120	1.625.514	174,5	106	2.418.003	228,4	114
PERU	928.234	70,4	88	1.639.013	108,1	80	2.097.852	121,3	66	1.956.684	100,8	61	2.409.197	111,8	56
BOLIVIA	256.663	59,4	74	574.618	117,4	87	853.884	153,3	84	863.248	135,5	83	1.306.317	178,6	90

Tomado de: Comparaciones internacionales de la producción y la productividad agropecuarias". Estudio FAO Desarrollo Económico y Social. No. 112. Roma, 1993.

TABLA C.
COMPARACION DE LA PRODUCTIVIDAD DE LAS TIERRAS AGRICOLAS, INCLUIDOS PRADOS Y PASTIZALES
PAISES DEL GRUPO ANDINO

PAIS	1970			1975			1980			1985			1990		
	TIERRAS AGR. 000 HAS	PROD POR HA. (\$INT.)	INDICE PROM.= 100	TIERRAS AGR. 000 HAS	PROD POR HA. (\$INT.)	INDICE PROM.= 100	TIERRAS AGR. 000 HAS	PROD POR HA. (\$INT.)	INDICE PROM.= 100	TIERRAS AGR. 000 HAS	PROD POR HA. (\$INT.)	INDICE PROM.= 100	TIERRAS AGR. 000 HAS	PROD POR HA. (\$INT.)	INDICE PROM.= 100
COLOMBIA	40.480	44,9	70,8	41.928	91,4	77,9	43.369	140,2	81,9	44.810	111,1	67,0	45.820	168,5	77,3
VENEZUELA	19.933	38,3	60,4	20.358	72,9	62,1	20.955	107,6	62,9	21.220	106,6	64,3	21.595	146,1	67,0
ECUADOR	4.855	136,4	215,0	5.385	226,4	192,9	6.478	274,6	160,5	7.240	224,5	135,4	7.875	307,0	140,9
PERU	29.933	31,0	48,9	30.315	54,1	46,1	30.640	68,5	40,0	30.816	63,5	38,3	30.850	78,1	35,8
BOLIVIA	29.297	8,8	13,8	29.080	19,8	16,8	29.112	29,3	17,1	29.097	29,7	17,9	28.908	45,2	20,7
MEXICO	97.637	43,7	68,9	98.339	84,1	71,7	99.029	134,6	78,6	99.199	129,2	77,9	99.209	176,1	80,8
EEUU	434.400	89,4	140,8	430.158	173,5	147,8	428.163	252,9	147,8	431.382	246,7	148,8	431.382	295,2	135,4
BRASIL	188.122	50,1	79,0	205.001	95,3	81,2	220.518	145,7	85,1	230.081	149,0	89,8	244.200	175,6	80,6
CHILE	15.018	50,5	79,6	16.318	81,5	69,5	17.234	118,3	69,1	17.594	106,5	64,2	18.026	174,1	79,9
INDONESIA	30.480	171,6	270,5	31.996	295,7	252,0	31.550	548,5	320,5	32.950	499,2	301,0	33.800	708,4	325,0
MALASIA	4.456	260,0	409,8	4.705	434,6	370,4	4.827	802,2	468,8	4.907	735,0	443,1	4.907	1.085,6	498,1
TAILANDIA	14.248	202,9	319,8	17.220	333,2	284,0	18.938	515,5	301,2	20.577	460,3	277,5	22.920	468,9	215,1
FRANCIA	32.495	308,2	485,8	32.357	554,2	472,3	31.744	838,4	489,9	31.442	786,7	474,3	30.628	1.003,9	460,6
ESPAÑA	32.119	126,6	199,5	31.921	264,7	225,5	31.238	437,2	255,4	30.712	406,5	245,1	30.525	562,8	258,2

Tomado de: Comparaciones internacionales de la producción y la productividad agropecuarias". Estudio FAO Desarrollo Económico y Social. No. 112. Roma, 1993.

TABLA D
AREA COSECHADA, RENDIMIENTO Y PRODUCCION DE ALGUNOS PRODUCTOS AGRICOLAS.
COMPARACION INTERNACIONAL
MAIZ

	SUPERFICIE COSECHADA (MILES DE HA)			RENDIMIENTO (TON/HA)			PRODUCCION (MILES DE TON)					
	1979-81	1991	1992	1993	1979-81	1991	1992	1993	1979-81	1991	1992	1993
PAISES ANDINOS												
COLOMBIA	620	822	696	767	1.4	1.6	1.5	1.5	868	1.274	1.056	1.164
VENEZUELA	372	460 *	435 *	350 *	1.5	2.1	1.8	2.0	547	964 *	800 *	700 *
ECUADOR	230	474	501	470F	1.1	1.1	1.0	1.1	247	519	522	530 F
PERU	641	343	276	360	1.7	1.9	1.9	2.2	569	660	520	785
BOLIVIA	295	273	283	286	1.4	1.9	1.5	1.8	422	510	430	504
OTROS PAISES												
MEXICO	6.836	6.947	7.217	7.833 *	1.7	2.1	2.4	2.4	11.866	14.253	17.003	18.600 *
ESTADOS UNIDOS	29.661	27.862	29.203	25.492	6.5	6.8	8.2	6.3	192.084	189.885	240.844	161.145
BRASIL	11.430	13.064	13.364	11.833	1.7	1.8	2.3	2.5	19.265	23.624	30.506	29.967
CHILE	124	100	107	106	3.8	8.4	8.5	8.5	471	836	911	899
INDONESIA	2.761	2.909	3.629	2.982 *	1.5	2.2	2.2	2.2	4.035	6.256	7.996	6.513 *
MALASIA	7	20 *	21 *	22 *	1.1	1.8	1.7	1.7	8	35 *	36 *	37 *
TAILANDIA	1.412	1.451	1.282	1.400 F	2.2	2.6	2.9	2.0	3.103	3.793	3.672	2.850 *
FRANCIA	1.773	1.769	1.869	1.851	5.5	7.3	8.0	8.1	9.627	12.873	14.886	14.966
ESPAÑA	450	485	393	274	5.0	6.7	7.1	6.2	2.227	3.233	2.758	1.699

Fuente: Anuario FAO de Producción, 1993. Vol.147.

*: Cifras extraoficiales

F: Estimación de la FAO.

TABLA E
AREA COSECHADA, RENDIMIENTO Y PRODUCCION DE ALGUNOS PRODUCTOS AGRICOLAS.
COMPARACION INTERNACIONAL.
PAPA

	SUPERFICIE COSECHADA (MILES DE HA)			RENDIMIENTO (TON/HA)			PRODUCCION (MILES DE TON)				
	1979-81	1991	1992	1979-81	1991	1992	1979-81	1991	1992	1993	
PAISES ANDINOS											
COLOMBIA	150	151	147	185	12.9	14.7	15.6	1.931	2.225	2.281	2.860
VENEZUELA	17	15 *	15 F	15 F	11.3	14.3	14.2	187	215 *	215 F	215 F
ECUADOR	30	52	64	59 F	10.8	7.1	7.7	323	372	497	450 F
PERU	225	183	135	178	7.5	7.9	7.4	1.680	1.451	998	1.475
BOLIVIA	170	125	110	126	4.7	5.2	6.1	794	655	671	756
OTROS PAISES											
MEXICO	78	75	75 F	74 F	12.7	16.2	16.4	993	1.211	1.230 F	1.210 F
ESTADOS UNIDOS	493	556	532	533	30.2	34.1	36.3	14.923	18.943	19.294	19.024
BRASIL	185	162	173	162	10.8	14.0	14.6	2.002	2.267	2.432	2.365
CHILE	87	59	62	63	10.3	14.2	16.4	894	844	1.023	926
INDONESIA	25	40	41 F	42 F	8.7	13.3	13.5	217	526	554 F	560 F
MALASIA											
TAILANDIA	1	1 F	1 F	1 F	8.9	9.2	9.2	10	12 F	12 F	12 F
FRANCIA	238	171	184	164	28.5	32.0	36.2	6.735	5.467	6.676	5.801
ESPAÑA	351	266	257	212	16.0	19.5	20.1	5.615	5.182	5.181	3.977

Fuente: Anuario FAO de Producción, 1993, Vol.47.

*: Cifras extraoficiales

F: Estimación de la FAO.

TABLA F
AREA COSECHADA, RENDIMIENTO Y PRODUCCION DE ALGUNOS PRODUCTOS AGRICOLAS.
COMPARACION INTERNACIONAL
ARROZ PADDY

	SUPERFICIE COSECHADA (MILES DE HA)			RENDIMIENTO (TON/HA)			PRODUCCION (MILES DE TON)					
	1979-81	1991	1992	1993	1979-81	1991	1992	1993	1979-81	1991	1992	1993
PAISES ANDINOS												
COLOMBIA	428	435	424	386	4.3	4.0	4.1	4.3	1.831	1.739	1.735	1.650
VENEZUELA	214	152 *	142 *	150 *	3.0	4.3	4.2	4.3	638	660 *	595 *	645 *
ECUADOR	123	284	310	205	3.1	3.0	3.3	4.0	378	848	1.030	814
PERU	132	158	166	174	4.4	5.1	5.0	5.5	587	814	829	950
BOLIVIA	60	130 *	100	121	1.5	2.0	2.0	1.8	91	257	195	223
OTROS PAISES												
MEXICO	153	85	84	85 F	3.4	4.1	4.3	3.8	528	347	361	325 *
ESTADOS UNIDOS	1.345	1.123	1.267	1.146	5.2	6.4	6.4	6.2	6.968	7.142	8.149	7.081
BRASIL	5.932	4.122	4.687	4.431	1.4	2.3	2.1	2.3	8.533	9.488	10.006	10.193
CHILE	40	30	32	29	3.1	3.9	4.2	4.5	125	117	134	131
INDONESIA	9.063	10.282	11.103	10.932 *					29.570	44.688	48.240	47.885
MALASIA	722	691	670	665 *					2.053	2.140	2.070	2.100 F
TAILANDIA	8.986	9.271	9.558	8.972	1.9	2.1	2.1	2.1	16.967	19.810	20.180	19.090
FRANCIA	6	21	24	26	4.0	5.3	5.3	4.9	25	114	125	127
ESPAÑA	69	94	86	50	6.3	6.2	6.5	6.3	435	582	564	316

Fuente: Anuario FAO de Producción. 1993. Vol.47.

*: Cifras extraoficiales

F: Estimación de la FAO.

TABLA G
AREA COSECHADA, RENDIMIENTO Y PRODUCCION DE ALGUNOS PRODUCTOS AGRICOLAS.
COMPARACION INTERNACIONAL.
CEBADA

	SUPERFICIE COSECHADA (MILES DE HA)		RENDIMIENTO (TON/HA)		PRODUCCION (MILES DE TON)							
	1979-81	1992	1993	1991	1992	1993	1993					
PAISES ANDINOS												
COLOMBIA	58	50	33	36	1.7	2.1	1.7	101	102	56	73	
VENEZUELA												
ECUADOR	29	60	62	75	0.8	0.7	0.7	0.8	24	45	64	
PERU	127	113	82	60	0.9	1.0	0.8	0.8	115	117	50 F	
BOLIVIA	80	82	75	86	0.7	0.8	0.6	0.7	53	63	61	
OTROS PAISES												
MEXICO	281	284	278	229 *	1.7	2.0	1.9	2.4	486	580	551 *	
ESTADOS UNIDOS	3,214	3,405	2,964	2,748	2.7	3.0	3.4	3.2	8,838	10,109	8,714	
BRASIL	84	97	67	67	1.1	1.1	1.9	1.7	94	112	113	
CHILE	51	32	28	23	2.0	3.4	3.8	3.7	103	107	84	
INDONESIA												
MALASIA												
TAILANDIA		2	3	3 F		0.7	0.7	0.7		1	2	2 F
FRANCIA	2,670	1,750	1,800	1,623	4.1	6.1	5.8	5.5	10,997	10,643	8,995	
ESPAÑA	3,520	4,413	4,112	3,485	1.9	2.1	1.5	2.7	6,571	9,262	9,520	

Fuente: Anuario FAO de Producción. 1993. Vol.47.

*: Cifras extraoficiales

F: Estimación de la FAO.

TABLA H
AREA COSECHADA, RENDIMIENTO Y PRODUCCION DE ALGUNOS PRODUCTOS AGRICOLAS.
COMPARACION INTERNACIONAL.
SORGO

	SUPERFICIE COSECHADA (MILES DE HA)			RENDIMIENTO (TON/HA)			PRODUCCION (MILES DE TON)					
	1979-81	1991	1992	1993	1979-81	1991	1992	1993	1979-81	1991	1992	1993
PAISES ANDINOS												
COLOMBIA	220	257	245	201	2.2	2.9	3.1	3.1	488	738	752	631
VENEZUELA	227	265 *	240 *	133 *	1.6	2.2	2.2	1.9	365	577 *	528 *	250 *
ECUADOR		4	2	2 F	3.1	1.5	1.4	1.3		6	2	3 F
PERU	14	10	1	3	3.3	3.1	2.6	4.6	46	31	4	15
BOLIVIA	5	15	15	37	4.2	3.2	2.8	3.2	21	47	42	121
OTROS PAISES												
MEXICO	1.491	1.381	1.417	833 *	3.3	3.1	3.8	3.1	4.991	4.250	5.345	2.602 *
ESTADOS UNIDOS	5.273	3.994	4.917	3.839	3.6	3.7	4.6	3.8	19.157	14.856	22.435	14.424
BRASIL	81	174	164	124	2.1	1.5	1.7	2.0	172	258	282	249
CHILE												
INDONESIA												
MALASIA												
TAILANDIA	220	192	202 F	150 F	1.1	1.3	1.3	1.7	237	250	264 *	256
FRANCIA	75	72	102	83	4.5	5.5	5.6	6.2	332	394	568	516
ESPAÑA	38	19	9	4	4.7	5.6	5.6	4.8	181	104	49	21

Fuente: Anuario FAO de Producción. 1993. Vol.47.

*: Cifras extraoficiales

F: Estimación de la FAO.

TABLA I
AREA COSECHADA, RENDIMIENTO Y PRODUCCION DE ALGUNOS PRODUCTOS AGRICOLAS.
COMPARACION INTERNACIONAL.
SOYA

	SUPERFICIE COSECHADA (MILES DE HA)			RENDIMIENTO (TONHA)			PRODUCCION (MILES DE TON)					
	1979-81	1991	1992	1993	1979-81	1991	1992	1993	1979-81	1991	1992	1993
PAISES ANDINOS												
COLOMBIA	64	101	49	53	2.0	1.9	1.9	2.1	130	194	96	113
VENEZUELA		7 *	8 *	8 F		1.7	1.9	1.9		12 *	15 *	15 F
ECUADOR	23	91	84	60 *	1.4	1.9	1.6	1.8	32	172	137	106 *
PERU	6			1	1.7	1.7	1.3	1.6	11	1		1
BOLIVIA	34	190	192	211	1.5	2.0	1.4	2.3	49	384	278	491
OTROS PAISES												
MEXICO	304	342	317	240 *	1.9	2.1	1.9	2.2	580	725	594	520 *
ESTADOS UNIDOS	27.561	23.476	23.545	22.844	2.0	2.3	2.5	2.2	54.961	54.066	59.546	49.221
BRASIL	8.510	9.617	9.441	10.644	1.6	1.6	2.0	2.1	13.468	14.938	19.215	22.710
CHILE	1				1.0				1			
INDONESIA	775	1.368	1.400 *	1.500 *	0.9	1.1	1.1	1.1	679	1.555	1.575 *	1.630 *
MALASIA					1.2	0.3	0.3	0.3				
TAILANDIA	110	318	345	378	1.0	1.4	1.3	1.3	111	436	435	480 *
FRANCIA	11	66	41	57	1.9	2.4	1.7	2.6	19	161	70	147
ESPAÑA	7	5	16	1	1.7	2.6	2.0	1.0	12	12	33	1

Fuente: Anuario FAO de Producción, 1993, Vol.47.

*: Cifras extraoficiales
F: Estimación de la FAO.

TABLA J
AREA COSECHADA. RENDIMIENTO Y PRODUCCION DE ALGUNOS PRODUCTOS AGRICOLAS.
COMPARACION INTERNACIONAL.
ALGODON SIN DESMOTAR

	SUPERFICIE COSECHADA (MILES DE HA)			RENDIMIENTO (TONHA)			PRODUCCION (MILES DE TON)					
	1979-81	1991	1992	1993	1979-81	1991	1992	1993	1979-81	1991	1992	1993
PAISES ANDINOS												
COLOMBIA	208	248	210	114	1.6	1.7	1.5	1.6	334	415	307	180
VENEZUELA	32	50 *	48 *	55 *	1.3	1.4	1.4	1.3	41	72 *	65 *	70 F
ECUADOR	21	30	35	22 *	1.7	1.1	0.9	1.5	36	34	33	33 F
PERU	147	118	86	64	1.8	1.5	1.3	1.5	265	176	108	94
BOLIVIA	24	17	26	12	1.1	1.6	1.1	2.2	27	26 *	30 *	26 F
OTROS PAISES												
MEXICO	362	249	46	31 *	2.7	2.2	2.2	2.1	984	559	100 F	65 F
ESTADOS UNIDOS	5.381	5.245	4.509	5.175	1.5	1.9	2.0	1.8	8.038	10.118	9.183	9.211
BRASIL	3.619	1.831	1.878	1.061	0.5	1.1	1.0	1.1	1.681	2.080	1.885	1.139
CHILE												
INDONESIA	18	20	20	21 F					12	24 *	24 *	24 F
MALASIA												
TAILANDIA	138	98	48 *	32 *	1.2	1.3	1.9	2.3	170	129	90 *	75 *
FRANCIA												
ESPAÑA	62	79	75	32	2.8	3.3	2.8	2.8	174	260	210	88

Fuente: Anuario FAO de Producción. 1993. Vol.47.

*: Cifras extraoficiales

F: Estimación de la FAO.

TABLA K
COMPARACION DE LA PRODUCTIVIDAD DE LA FUERZA LABORAL AGRICOLA-FLA (*)
PAISES DEL GRUPO ANDINO

PAIS	1970			1975			1980			1985			1990		
	FLA MILES	PROD.POR FLA (\$ INT.)	INDICE PROM.= 100	FLA MILES	PROD.POR FLA (\$ INT.)	INDICE PROM.= 100	FLA MILES	PROD.POR FLA (\$ INT.)	INDICE PROM.= 100	FLA MILES	PROD.POR FLA (\$ INT.)	INDICE PROM.= 100	FLA MILES	PROD.POR FLA (\$ INT.)	INDICE PROM.= 100
COLOMBIA	2.446	744	221,5	2.590	1.479	249,2	2.726	2.230	272,2	2.831	1.759	232,5	2.885	2.677	278,7
VENEZUELA	798	958	285,2	815	1.821	306,8	793	2.842	346,8	781	2.899	383,1	752	4.198	437,2
ECUADOR	949	698	207,7	951	1.282	216,0	940	1.892	230,8	975	1.668	220,4	996	2.429	252,9
PERU	1.821	510	151,8	1.977	829	139,7	2.152	975	119	2.305	849	112,2	2.443	986	102,7
BOLIVIA	736	349	103,8	771	746	125,7	808	1.057	129	873	989	130,7	949	1.377	143,4
MEXICO	6.571	650	193,6	7.426	1.114	187,7	8.341	1.598	194,9	8.867	1.446	191,0	9.340	1.871	194,8
EEUU	3.738	10.384	3092,7	3.781	19.739	3326,3	3.801	28.485	3476	3.339	31.873	4212,0	2.872	44.336	4616,9
BRASIL	14.166	665	198,2	14.205	1.376	231,9	13.784	2.331	284,5	13.701	2.502	330,7	13.366	3.208	334,1
CHILE	674	1.124	334,8	642	2.072	349,2	604	3.377	412	601	3.121	412,4	585	5.368	559,0
INDONESIA	30.262	173	51,5	31.203	303	51,1	32.180	538	65,6	33.726	488	64,5	35.077	683	71,1
MALASIA	2.005	578	172,1	2.130	960	161,7	2.220	1.744	212,9	2.250	1.603	211,8	2.255	2.362	246,0
TAILANDIA	13.734	210	62,7	14.921	385	64,8	16.717	584	71,3	18.027	525	69,4	18.990	566	58,9
FRANCIA	2.943	3.403	1013,5	2.509	7.147	1204,4	2.024	13.149	1604,5	1.655	14.942	1974,6	1.341	22.929	2387,7
ESPAÑA	3.109	1.307	389,4	2.657	3.180	535,9	2.215	6.164	752,2	1.882	6.632	876,4	1.561	11.007	1146,2

Tomado de: Comparaciones internacionales de la producción y la productividad agropecuarias". Estudio FAO Desarrollo Económico y Social. No. 112. Roma, 1993.

(*) La productividad de la Fuerza Laboral Agrícola se obtiene de la razón entre la producción final y el número de unidades laborales agrícolas. Las unidades laborales representan la población económicamente activa que trabaja en la producción agropecuaria.

TABLA I
COMPARACION DE LA PRODUCTIVIDAD DE LAS TIERRAS DE LABRANZA
PAISES DEL GRUPO ANDINO

PAIS	1970			1975			1980			1985			1990		
	TIERRAS DE LABRANZA 000 HAS	PROD POR HA. (\$ INT.)	INDICE PROM.= 100	TIERRAS DE LABRANZA 000 HAS	PROD POR HA. (\$ INT.)	INDICE PROM.= 100	TIERRAS DE LABRANZA 000 HAS	PROD POR HA. (\$ INT.)	INDICE PROM.= 100	TIERRAS DE LABRANZA 000 HAS	PROD POR HA. (\$ INT.)	INDICE PROM.= 100	TIERRAS DE LABRANZA 000 HAS	PROD POR HA. (\$ INT.)	INDICE PROM.= 100
COLOMBIA	5.030	361,7	169,1	5.118	784,4	189,0	5.199	1169,6	203,9	5.280	943,2	169,7	5.420	1424,7	194,8
VENEZUELA	3.503	218,2	102,0	3.590	413,4	104,4	3.755	600,4	104,7	3.770	600,3	108,0	3.895	810,2	110,8
ECUADOR	2.555	259,2	121,1	2.585	471,6	119,1	2.462	722,6	126,0	2.540	640,0	115,1	2.725	887,3	121,3
PERU	2.813	330,0	154,2	3.195	513,0	129,6	3.520	596,0	103,9	3.696	529,4	95,2	3.730	645,9	88,3
BOLIVIA	1.697	151,2	70,7	1.880	305,6	77,2	2.062	414,1	72,2	2.247	384,2	69,1	2.308	566,0	77,4
MEXICO	23.138	184,6	86,3	23.840	346,9	87,6	24.530	543,2	94,7	24.700	518,9	93,3	24.710	707,1	96,7
EEUU	190.500	203,8	95,2	188.218	396,5	100,1	190.624	568,0	99,0	189.915	560,5	100,8	189.915	670,5	91,7
BRASIL	33.984	277,4	129,7	40.001	488,6	123,4	49.104	634,3	114,1	52.281	655,8	118,0	60.000	714,7	97,7
CHILE	4.018	188,7	88,2	4.118	322,9	81,6	4.234	481,6	83,9	4.344	431,4	77,6	4.526	693,3	94,8
INDONESIA	18.080	289,3	135,2	19.740	479,3	121,1	19.550	885,2	154,3	21.100	779,6	140,2	22.000	1088,4	148,8
MALASIA	4.430	261,5	122,2	4.678	437,1	110,4	4.800	806,7	140,6	4.880	739,0	132,9	4.880	1091,7	149,3
TAILANDIA	13.808	209,3	97,9	16.680	344,0	86,9	18.298	533,5	93,0	19.847	477,2	85,8	22.140	485,4	66,4
FRANCIA	19.101	524,4	245,1	18.954	946,0	238,9	18.894	1408,6	245,5	19.242	1285,4	231,2	19.248	1597,4	218,4
ESPAÑA	20.519	198,1	92,6	20.833	405,5	102,4	20.499	666,2	116,1	20.416	611,5	110,0	20.325	845,2	115,6

Tomado de: Comparaciones internacionales de la producción y la productividad agropecuarias". Estudio FAO Desarrollo Económico y Social.
 No. 112. Roma, 1993.

TABLA M
HOGARES EN SITUACION DE POBREZA E INDIGENCIA, POR ZONAS URBANA Y RURAL
 (Porcentaje del total de hogares)

PAIS	AÑO	TOTAL	HOGARES EN SITUACION DE POBREZA 1/ URBANO			RURAL	TOTAL	HOGARES EN SITUACION DE INDIGENCIA 2/ URBANO			RURAL
			TOTAL	AR.METROP.	RESTO			TOTAL	AR.METROP.	RESTO	
BOLIVIA	1989		50	55	46			22	27	19	
	1992		46				18				
COLOMBIA	1970	45	38			54	14		23		
	1980	39	36	37	45	16	13	10	22		
	1986	38	36	37		17	15	11	22		
	1990		35	36			12	11			
	1992		38				15				
VENEZUELA	1970	25	20			36	6		19		
	1981	22	18	20	35	7	5	3	15		
	1986	27	25	28	34	9	8	4	14		
	1990	34	33	36	38	12	11	7	17		
	1992	33	32	35	36	11	10	6	10		
PERU	1970	50	28		68	25	8		39		
	1979	46	35	41	65	21	10	8	38		
	1986	52	45	53	64	25	16	11	39		

1/ Porcentaje de hogares cuyo ingreso es inferior al doble del costo de una canasta básica de alimentos. Incluye los hogares en situación de indigencia.

2/ Porcentaje de hogares cuyo ingreso es inferior al costo de una canasta básica de alimentos.

Fuente: ANUARIO ESTADISTICO DE AMERICA Y EL CARIBE. CEPAL, 1994.

TABLA N
BALANCE COMPARATIVO DE RECURSOS NATURALES

PAIS	SUPERFICIE (MILES DE KM ²)	SUPERFICIE CON BOSQUE (% SUP. TOT.)	SUPERFICIE CULTIVABLE (% SUPERF. CULTI- VABLE)	SUPERFICIE REGADA (% SUPERF. CULTI- VABLE)	RECURSOS FORESTALES				REC. HIDRICOS INTERN. PER CAP. PER CAP. (MILES DE M ³ ANUALES)	EXTRACCION ANUAL DE AGUA DULCE	
					DEFORRESTACION		REFOREST. (MILES HAS ANUALES)	PRODUCCION DE LEÑA Y CARBON (MILES DE M ³ ANUALES)		% RECUB. HIDRICOS	PER CAP. %
					(MILES HAS ANUALES)	TASA ANUAL (%)					
					1980-89	1980-89	1980-89	1992		1980-89	1980-89
COLOMBIA	1.039	47,1	5,3	192	890	1,7	8,0	13.441	16.936	32,0	172
VENEZUELA	882	33,6	4,4	9,7	245	0,7	19,0	578	776	42,4	387
ECUADOR	277	37,2	10,9	4,9	340	2,3	4,0	5.549	4.231	28,4	567
PERU	1.280	53,1	2,9	18,4	300	0,4	6,0	6.166	6.813	1,8	301
BOLIVIA	1.084	51,2	2,2	34,3	117	0,2	1,0	1.020	1.377	39,9	184
MEXICO	1.909	21,5	13,0	24,7	615	1,3	22,0	11.752	15.450	4,1	875
EEUU	9.573	29,9	19,6	10,8						9,7	1.952
BRASIL	8.457	5,8	7,0	4,7	3.650	0,7	449,0	150.432	191.191	33,7	248
CHILE	749	11,8	5,7	29,9	50	0,7	74,0	5.300	7.999	34,4	1.623
INDONESIA	1.812	59,9	12,4	36,7	920	0,8	131,0	115.525	146.278	13,2	95
MALASIA	329	58,9	14,9	7,0	310	1,5	20,0	6.711	9.157	24,3	768
TAILANDIA	511	26,4	39,4	21,9	397	2,5	24,0	29.001	34.855	2,0	600
FRANCIA	550	27,0	35,0	6,2						3,0	783
ESPAÑA	499	31,9	39,9	17,1						2,8	1.184

Fuente: INFORME SOBRE DESARROLLO HUMANO 1995. PNUD. Mexico, 1995.

3.2 LA COMPETITIVIDAD DE LA PRODUCCION DE ALIMENTOS EN MEXICO. LOS CASOS DE MAIZ Y DE FRIJOL.¹⁶⁴

*Jaime Matus*¹⁶⁵

INTRODUCCION

Apertura es un concepto regido básicamente por las relaciones industriales. Estamos hablando de empresas altamente incorporadas, con mucho capital, las cuales compiten en los mercados internacionales. Sabemos que las empresas ya no son nacionales, por lo tanto no es un asunto de soberanía, ni de nacionalidad, ni de problemas “domésticos” de los países. Cuando entramos a los procesos de apertura del sector agrícola, estamos años atrás del proceso de relaciones interindustriales, de procesos de inversión entre países, o sea muy rebasados a las épocas de intercambio de productos. Es decir, dónde se invierte el dinero, se ubica la planta y se va a utilizar el producto.

En esos procesos de integración mundial, se generan las condiciones en las cuales un conjunto de agentes privados con poderes decisorios, logran tener éxito en este mundo de manera sostenida a través del tiempo; a pesar de esto, IBM, General Motor, EXXON y otras, han tenido sus bajas. Cuando hablamos de algo sostenido, quiere decir que en conjunto, cuando unas caen otras suben y como inversionistas o accionistas, se busca dónde poner el dinero y eso puede cambiar de la noche a la mañana o de un día a otro. Por otro lado, las transferencias de capitales son enormes, comparadas con el comercio de bienes. La corrida ante la Libra Esterlina es un ejemplo de la problemática que implica para la Unión Europea la regulación de la libra, la lira, las pesetas etc. y esto tiene efectos reales en la economía. Determina hacia donde van los flujos tanto de inversión como de productos.

Surge la inquietud de cuánto pesa el sector agrícola, incluyendo las manufacturas del campo. Esto es marginal y por lo tanto, en cualquier mesa de discusión entre gobiernos, éste es un tema incómodo. Todos los

164. Presentación durante el Seminario Internacional Política Agrícola hacia el 2020.

165. Maestría en estadística del Colegio de Postgraduados de Chapingo y doctorado en economía agrícola, desarrollo y comercio internacional, en la Universidad de Purdue. Secretario de Agricultura y de la Comisión Nacional del Agua en México.

países en desarrollo tienen una preferencia hacia el sector rural, no tanto por la producción agrícola, sino por la problemática social de estos países. Lo que hace importante al sector agrícola en muchos países, no es su contribución al día o su aporte en mano de obra, sino los niveles nutricionales, los índices de morbilidad y todo eso que llamamos pobreza.

El papel asignado al sector agrícola no es teórico. Es de políticas nacionales, considerando los excedentes, las políticas de retención, inversión y sociales. Los países deben crear fuentes alternativas de empleo y sostenimiento familiar. No importa cómo veamos las políticas, ahí tenemos que llegar. Es un problema que la sociedad reconoce como tal.

La economía habla de eficiencia y ésta es de los grandes conglomerados. Michael Porter, en "La ventaja competitiva de las naciones", llega a la conclusión de que ésta es una ventaja de empresas; si tienen ventajas y están en un ramo, es ventaja del ramo; si varios ramos en sus clasificaciones aparecen juntos en las estadísticas, este conjunto es competitivo. El país es competitivo *en unas cosas* y en otras no. La función que se le asigna al Estado en los países industriales es facilitador de la ganancia y además del compromiso social, si está en una democracia. Además de la eficiencia económica, debe haber eficiencia social, no en el sentido del máximo de Pareto, sino un óptimo social. A veces en la toma de decisiones hay que dar prioridades. En términos de plazos para resolver algunos asuntos, son de 10, 15 años o más, pero los de los gobiernos son entre 4 y 6 años y después, que arrastre el que sigue. En la mayoría de los países, no hay reelección y por lo tanto se requiere que las políticas sean muy bien trazadas, para que los sucesores las continúen.

Definición de competitividad

Es un principio de la meta principal de la política económica; alguien dice que "es la habilidad para mantener en una economía global, un crecimiento aceptable en el estándar real de vida de la población con una distribución aceptablemente justa, mientras que eficientemente provee empleo para todos aquellos que pueden y desean trabajar, sin reducir el potencial del crecimiento en el estándar de vida de las generaciones futuras". Se dice también que es un gran objetivo, es un problema del futuro del sector agrícola y de los agroindustriales. Es problema de los conjuntos sociales.

Institucionalidad

En la Unión Europea nos hablan de la política agrícola común y esto no se puede desligar de los fondos estructurales y de apoyo para las regiones deprimidas.

Retomando el cómo se piensa atacar el problema agrícola, si a la par se están deteriorando las condiciones y alternativas de empleo? Los ministerios de agricultura y hacienda entran en conflicto de competencia. Si resumimos las acciones de todos los países, se podría concluir que el único responsable de la política social es el Ejecutivo, pero el problema es que las instituciones son deficientes.

La competitividad Mexicana

Tomando las regiones comprendidas por la península de Baja California Norte y Sur, Sonora, Sinaloa, además de Chihuahua, Nuevo León, Huaguila, Tamaulipas (lugares áridos), allí está la mayor superficie que requiere de riego. En cambio, en el altiplano, se encuentra la mayor concentración de población. La mayor productividad y extensión agrícolas están en el Norte en los sitios de riego. El consumo está en el centro y hay que transportarlo.

Competencia interregional

El costo de movilización de una tonelada desde Dakota del Norte hasta Ciudad de México, es igual al costo desde Ciudad Obregón. Pero la desventaja mexicana es la ineficiencia del sistema férreo. El costo de transporte de una tonelada de trigo desde Dakota hasta Ciudad de México, es el mismo que desde Ciudad Obregón. La competencia radica en rendimientos absolutos. Obregón y Dakota deben ser tan productivos en términos unitarios, en cuanto a uso de los recursos.

Las condiciones naturales de Obregón, han permitido sembrar trigo por bombeo desde avioneta y ofrecerle condiciones climáticas mínimas, obteniendo mejores rendimientos a un costo unitario muy bajo. Con este sistema, no se puede ser eficiente. El costo de transporte desde EEUU es igual, a pesar de la distancia. Se debe continuar cultivando trigo, siempre y cuando se disponga de mejores sistemas, de lo contrario dedicar la tierra a otro cultivo.

Si el productor maneja bien los recursos que tiene desde hace 25 años, asegura su futuro. De lo contrario, se suma a los grupos de pobreza y malnutrición, como Chiapas, Guatemala y Belice.

Condiciones de apertura

En este entorno, si vamos a abrir por GATT o por NAFTA, y no tenemos dinero para seguir subsidiando la actividad económica en México, no se alcanza a resolver el problema. El problema no es la apertura; no se obliga a un país a abrirse si no corresponde con sus condiciones económicas.

Desde el año 82 cuando en México se hablaba del sistema alimentario, el pagador de impuestos se cuestionó qué porcentaje de su aporte se asignaba a cada sector y a cada región del país y si sería factible quitárselo. La mayor protección se daba en la industria automotriz, en general en las áreas urbanas, lo que provocó desequilibrios en ingresos entre sectores, siendo el agropecuario el más afectado.

En México los productores de maíz son 2.7 millones, según el censo de 1991; aunque esta cifra ha sido discutida, es una gran cantidad para cualquier programa de apoyo. Su distribución está en 32 entidades federativas y 71 del D.F. Sólo Oaxaca tiene 281 mil productores. En comparación con Chile, donde los productores alcanzan a 280 mil.

La reingeniería industrial, así como otros esquemas, nos impone la reducción de costos. La reingeniería propone invertir el valor de los activos en la mejor alternativa y más que reducir costos, es proporcionar una óptima calidad. Aunque la mano de obra en México es más barata, no hay suficiente disponibilidad de personal calificado. De ahí la importancia de la tecnificación de la agricultura y la capacitación del agricultor para mejorar sus sistemas de producción.

Vemos el caso de Sinaloa, que tiene un área grande de riego. Se producía trigo, en combinación con soya y otros productos. Cuando el Estado fijó precios de garantía para el maíz, en algunas regiones se sustituyeron los cultivos por maíz. El rendimiento promedio mexicano de maíz es de 2 toneladas por hectárea, mientras que Sinaloa se encuentra por encima de 5 y con explotaciones hasta de 8 y 10 toneladas bajo riego, con el agravante de que el agua se encuentra cada vez menos subsidiada.

En el país, los pequeños productores, cerca de 1 millón, diversifican y cubren riesgos. Estas unidades con predios de menos de 12 hectáreas, tienen 2 hectáreas de maíz. Ahora se quiere insertarlos en la alta tecnología

y que conserven sus recursos. De hecho, los están conservando, porque si se les va la tierra se les va la vida. 35 mil productores entre 100 y 1.000 hectáreas, usualmente áreas del norte desérticas, con pastizales que no soportan más de una res en 5 hectáreas.

Con respecto a la participación porcentual de las unidades en cada Estado, tomamos Chihuahua, que tiene una cuarta parte de sus productores de maíz, con cultivos de 2 hectáreas. El 50% tiene menos de 5 hectáreas. Las políticas tecnológicas son distintas para éstos, que para los productores con riego. Con respecto a la frecuencia relativa acumulada de la superficie total, el 73% tiene menos de 20 hectáreas.

Si se divide la superficie cosechada por las unidades de producción en cada Estado, nacionalmente la media es de 3 hectáreas por unidad de producción. En México, el maíz se cosecha solo una vez al año, no hay condiciones climáticas para obtener más, a menos que tenga riego.

Elevar la productividad del agro Mexicano al doble, se podría hacer en algunos casos y regiones. El Cimmyt ha presentado un maíz de altiplano de ciclo largo temporal, donde el productor está obteniendo cerca de 2 toneladas, y hasta 4. Ya que se presenta una alternativa, es conveniente que las instituciones promuevan esta innovación, pero que signifique una disminución del riesgo para el cultivador.

Por otro lado, si se quiere hacer una acción de política que unifique las opiniones de un gran número de puntos de consulta, cuesta demasiado, pero si queremos resolver el problema desde la perspectiva del productor y la sociedad en donde se inserta, tenemos un gran número de puntos de decisiones y de planes municipales agrícolas que por conveniencia deben integrarse. El problema es que a veces las regiones agrícolas no coinciden con la división política donde trazaron las fronteras, por lo cual se requiere de acuerdos concertados para desarrollar proyectos regionales.

Esto nos lleva a plantear que no es suficiente hacer un análisis regional, sino de los sistemas de producción en cada región: tamaños, microclimas, existencia o no de riego, morfología, tecnología, desarrollo social y asistencia de las instituciones públicas.

Se requiere saber si cada tecnología es eficiente:

1. En el sentido de magnitudes brutas, que cubra los costos.
2. En el sentido de la cuasi renta, o valor agregado.
3. En el sentido de los acuerdos del GATT y de la OCDE y NAFTA.
4. En el costo de los recursos internos.

Como lo interprete cada quien, es responsable de la explicación que quiera dar. No es un indicador de ventaja comparativa, pero se requiere para cualquier discusión, porque esto puede definir la toma de decisiones del gobierno.

En los ejercicios de estimación de costos que se realizaron en México, se estimaron los ingresos totales, los costos totales excluyendo tierra. Se supuso que la mano de obra es asalariada, pero no se hizo medición alguna sobre el costo de la mano de obra familiar, su costo de oportunidad fue estimado. Por otro lado, la estimación de costos de servicios tienen problemas como por ejemplo, el subsidio a las tarifas de energía. Cuando se realizan análisis de participaciones porcentuales de rubros de costos, suponemos que los insumos seguirán siendo utilizados en la misma cantidad, pero si sube su precio, las participaciones deberían variar. De igual manera, cuando se modifica la tecnología.

Conversión del maíz a otros cultivos

En el maíz, tomando los distritos por sus superficies y los jornales utilizados por hectárea, se podría saber cuántos jornales quedan liberados si se libera una hectárea de cultivo. Lo importante es saber cuantos jornales utilizan otros cultivos, para obtener factores de conversión. Sin embargo, la especialización de la mano de obra debe tenerse en cuenta.

3.3 LA TRANSFORMACION AGRARIA MEXICANA Y EL PAPEL DE PROCAMPO¹⁶⁶

Roberto Aceves Avila¹⁶⁷

INTRODUCCION

En los últimos 10 años, México instrumentó uno de los más ambiciosos programas de reforma, tanto de su economía en general, como de su sector agropecuario. De hecho, esta reforma es ambiciosa no sólo de acuerdo con los estándares mexicanos, sino también de acuerdo con los estándares de cualquier país. Grandes reformas se han introducido en el sector, como lo son la eliminación de los subsidios vía precios, la liberalización del comercio exterior e interior, la adhesión al GATT-OMC, la firma del NAFTA, la racionalización y privatización de diversas instituciones de comercialización y la definición de un nuevo marco legal para la tenencia de la tierra y sus derechos de propiedad.

La economía Mexicana, y en especial el Sector Agropecuario, se han visto sujetos a una serie de cambios, tanto en su entorno externo como interno, que han determinado de una manera u otra, la forma en que se ha tenido que reformar la política del sector.

Así, el proceso de estabilización macroeconómica ha influido enormemente sobre el desempeño del sector agropecuario. Por ejemplo, la devaluación de la moneda permitió acelerar los procesos de liberación de los mercados agropecuarios.

Una de las lecciones más importantes de los últimos años, es la de abandonar la visión tradicional, de que en el sector agropecuario basta la aplicación de una o dos políticas generales para solucionar toda una gama de problemas diferentes que se tienen dentro del mismo sector. En la actualidad, hemos aprendido a hacer un uso diferenciado de instrumentos, para atacar no solo diferentes problemas, sino también atender a los diferentes estratos de la población. El PROCAMPO, Programa de Apoyos Directos al Campo, es un ejemplo de los nuevos instrumentos de apoyo que se aplican en el contexto del cambio estructural del sector, aunque no es el único.

166. Presentación en el Seminario Internacional sobre Política Agrícola hacia el 2020.

167. Coordinador de Asesores del Subsecretario de Planeación, en la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural de México. Licenciado en Economía de la Universidad de Guadalajara México y Maestría en Políticas Públicas del Instituto Tecnológico Autónomo de México.

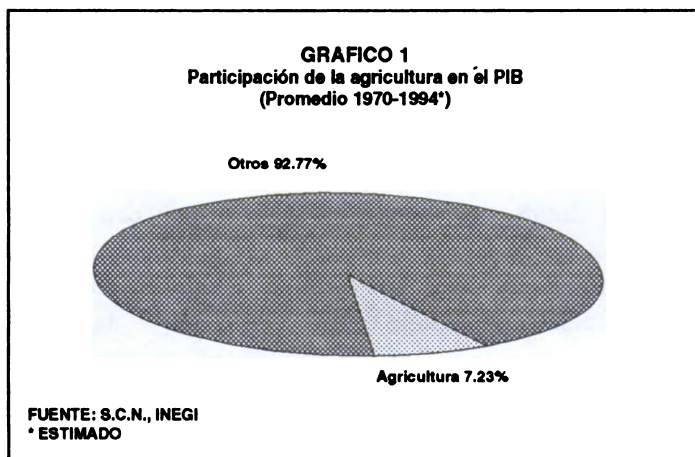
En materia de apertura comercial, se consideró que para llevar a cabo una liberación amplia se requería contar con instrumentos adecuados que permitieran actuar con relativa libertad en esta materia. Por una parte, la apertura comercial conllevó la aplicación de políticas de compensación para los productores. Este es el caso de PROCAMPO. Por otra parte, se están aplicando políticas de fomento a la productividad (como el PRODUCE) y competitividad que permitirán a nuestros productores enfrentar exitosamente la apertura comercial.

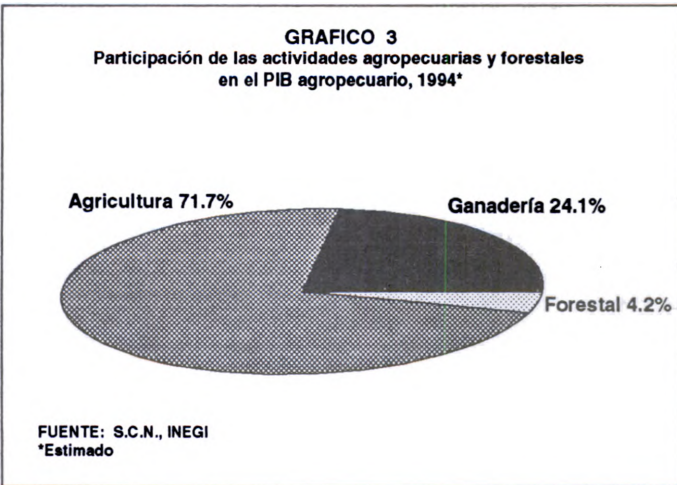
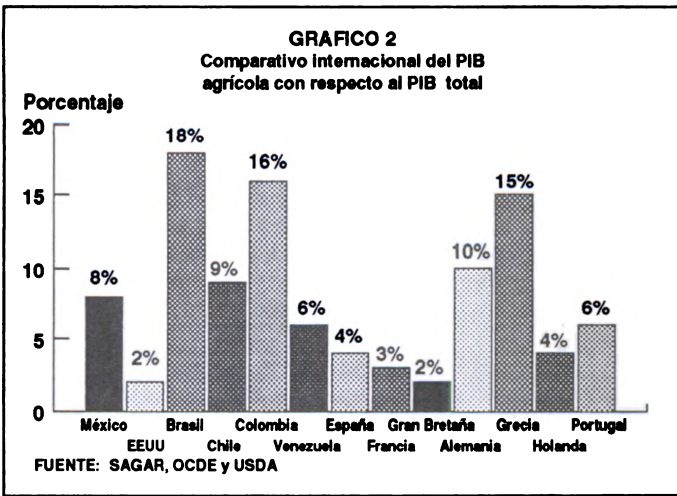
Con el fin de ubicar la importancia de PROCAMPO en el contexto del sector agropecuario mexicano, a continuación se presentan algunos indicadores económicos.

Algunos indicadores económicos del sector agropecuario

El Producto Interno Bruto (PIB) agrícola de México participa con más del 7% del PIB total dentro de toda la economía, como promedio para el período 70-94 (Gráfico 1).

Si comparamos esta participación agrícola dentro del total, con lo que ocurre en otros países, por ejemplo, observamos que en España el sector agropecuario participa con el 4% del total, Francia con el 3% y Gran Bretaña con el 2%. La participación de las actividades agropecuarias en México dentro del total es más o menos comparable con el caso chileno, portugués o venezolano. (Gráfico 2).





La mayor parte de los productores agropecuarios mexicanos se dedica básicamente a la agricultura; el 72% del PIB agropecuario proviene de actividades agrícolas, es decir, del cultivo de granos, oleaginosas, hortalizas y otros (Gráfico 3). La mayor parte de la actividad agrícola se dedica al cultivo de granos y oleaginosas. En segundo lugar de importancia está la ganadería, con el 24% del total, mientras que las actividades forestales participan con el 4%.

Como resultado de los cambios recientes operados en las políticas del sector se observa un proceso de recomposición en la producción agrícola. Hay una tendencia al aumento en la producción y superficies destinadas a productos con mayor valor agregado. En términos relativos, el ritmo de crecimiento de la producción de granos ha caído por debajo del crecimiento de otros productos (Tabla 1). En términos generales, la producción del sector agrícola muestra una tendencia positiva en los últimos años. Este crecimiento se explica por la diversificación de cultivos, el dinamismo de las exportaciones y el hecho de que muchos productores enfrentan los precios internacionales más altos para sus productos en los últimos veinte años.

Por su parte, la ganadería mexicana ha mantenido un crecimiento constante en los últimos años (Tabla 2). En la actualidad enfrenta problemas de sequía, especialmente en los estados del norte del país. A pesar de ello, la industria ganadera mantiene su competitividad debido a sus bajos costos y ventajas competitivas frente a la industria de los Estados Unidos.

TABLA 1
Indices de los principales Productos Agrícolas
(Base 1990 = 100) (Cambio Porcentual)

Concepto	1990	1991	1992	1993	1994	1995e
INDICE DE SUPERFICIE COSECHADA	9.61	(5.57)	(4.31)	0.80	11.17	2.79
Granos Básicos*	15.34	(4.46)	(4.83)	7.53	10.69	(1.15)
Oleaginosas	(13.72)	(2.18)	(34.79)	(21.63)	38.17	2.88
Otros Granos	10.41	(19.79)	0.04	(33.25)	23.00	22.96
Vegetales, Frutas Cíclos, Perennes y Otros	(5.55)	2.39	6.02	2.53	2.62	10.35
INDICE DE VOLUMEN FISICO	12.68	(0.36)	0.82	4.34	2.34	1.15
Granos Básicos*	32.10	(0.09)	0.89	12.92	3.57	(8.98)
Oleaginosas	(24.89)	4.20	(34.06)	(11.61)	13.27	(22.27)
Otros Granos	18.71	(22.46)	18.91	(44.53)	21.20	13.34
Vegetales, Frutas, Cíclos, Perennes y Otros	2.37	3.60	0.59	3.93	(1.37)	14.67

* Comprende maíz, frijol,
trigo y arroz
Fuente: SAGAR - e: estimado

De acuerdo con el censo agropecuario de 1991, en el país hay aproximadamente 3.8 millones de productores dedicados a actividades agrícolas o pecuarias (Tabla 3), la mayor parte concentrados en predios relativamente pequeños (de 0 a 2 y de 2 a 5 hectáreas). La tenencia de la tierra en México está altamente fragmentada y esto varía mucho por regiones. Si se observan las regiones del Sur Pacífico, la concentración de productores en áreas con menos hectáreas es mayor; de otro lado en la región del noroeste, la concentración es a la inversa.

Las regiones en México son extremadamente diversas en sus condiciones físicas, climatológicas, sociales y económicas; por ello se requiere aplicar políticas diferenciales para los distintos segmentos de productores. Una de las preocupaciones es diseñar este tipo de políticas de acuerdo con las necesidades de cada región.

TABLA 2
Producción pecuaria en México 1991-1995
(Variación Porcentual)

Producto	1991	1992	1993	1994	1995	Var% Prom. del Período
CARNES	9.01	3.83	5.01	7.60	8.49	6.78
Bovino	6.71	4.92	0.74	8.61	4.50	5.07
Porcino	7.20	0.97	0.22	6.25	2.93	3.48
Ovino	6.35	6.13	2.87	5.59	(1.21)	3.90
Caprino	8.90	9.10	(3.26)	(6.74)	(1.38)	1.12
Aves	14.33	4.37	15.75	8.27	18.22	12.15
LECHE	9.29	3.89	6.20	(1.24)	4.93	4.56
Bovino	9.37	3.71	6.29	(1.13)	5.06	4.60
Caprino	5.04	13.18	2.21	(6.49)	(1.61)	2.25
OTROS PRODUCTOS						
Huevo	13.03	1.74	6.22	1.03	0.67	4.44
Miel	4.51	(8.07)	(2.99)	(8.94)	(10.76)	(5.41)

Fuente: SAGAR

TABLA 3
Distribución de productores y superficies agropecuarias
por tamaño de predio y región, 1991

	Total de Hogares (miles)	Total de Productores (miles)	0-2 hectáreas			2-5 hectáreas			Más de 5 hectáreas		
			Productores (miles)	Productores (%)	Area (%)	Productores (miles)	Prod. (%)	Area (%)	Productores (miles)	Productores (%)	Area (%)
Nacional	16,780	3,800	1,314	34.56	3.80	964	25.36	10.64	1,522	40.06	85.56
Noroeste	1,263	148	10	6.51	0.35	25	16.84	2.82	113	76.58	96.83
Norte Centro	1,132	313	39	12.32	1.38	69	22.16	8.81	205	65.48	89.82
Noreste	1,975	323	59	18.36	1.08	89	27.60	8.15	175	53.98	90.76
Centro Pacífico	1,981	407	79	19.37	3.11	113	27.85	16.90	215	52.74	79.98
Centro	3,134	1,093	568	51.97	13.53	304	27.85	23.42	222	20.21	63.05
Sur Pacífico	1,770	848	343	40.44	12.37	218	25.69	22.01	286	33.87	65.62
Centro Golfo	1,653	462	119	25.82	2.57	93	20.16	8.85	250	54.01	88.59
Sureste	537	148	48	32.75	12.15	44	29.63	15.82	55	37.54	72.03
Cd. de México	3,335	58	48	83.66	41.78	8	13.04	26.08	2	3.22	32.14

Fuente: INEGI, Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 1992, y VII Censo Agropecuario, 1991.

Comercio exterior

En los últimos años, la exposición de México al sector externo ha sido creciente y esto ha influido en la recomposición de la balanza comercial. En el año 1980, las exportaciones se concentraban básicamente en café, algodón y jitomate y en menor medida, verduras, hortalizas, melón y sandía (Tabla 4). Diez años después, esta recomposición llevó a las hortalizas a ocupar el primer lugar, seguidas por jitomate; el ganado vacuno cobra cada vez más importancia.

Con relación a las importaciones, en los años 80 México era un importador neto de granos (Tabla 4). Para el 94 lo sigue siendo, pero se ha

TABLA 4
Principales importaciones y exportaciones del sector agropecuario
como porcentaje del valor total de la balanza del sector

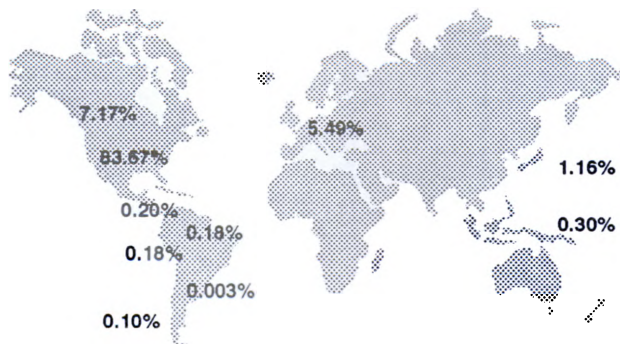
1980	%	1990	%	1994	%
IMPORTACIONES 100		100		100	
Maíz	29.53	Maíz	21.11	Soya	21.10
Sorgo	15.43	Sorgo	16.06	Sorgo	12.38
Frijol	11.98	Frijol	12.27	Otros productos de uso agroindustrial	10.56
Trigo	8.10	Soya	10.55	Maíz	9.25
Soya	6.58	Granos Forrajeros	7.37	Frutas Frescas	8.54
Otros productos	28.28	Otros productos	32.64	Otros productos	38.17
EXPORTACIONES 100		100		100	
Café	27.85	Vegetales y hortalizas	20.37	Vegetales y hortalizas	25.37
Algodón	20.88	Tomates	20.30	Tomates	15.72
Vegetales y	11.17	Ganado Vacuno	16.54	Café	13.89
Tomates	10.99	Café	15.77	Otras frutas frescas	13.74
Melón y sandía	5.22	Otras frutas frescas	6.55	Ganado vacuno	13.29
Otros productos	23.89	Otros productos	20.47	Otros productos	17.99

iniciado un proceso de diversificación de las importaciones, debido entre otras cosas al cambio en la estructura del ingreso de la población que empezó a demandar nuevos productos y por otra parte, también al cambio de la estructura comercial y productiva del país.

Es importante resaltar cómo la estructura de la balanza comercial del sector está evolucionando al pasar de ser un exportador de materias primas, fibras y granos en la década de los ochenta, a ser un exportador de productos con mayor valor agregado en la década de los noventa.

El aprovechamiento de las ventajas competitivas de México, combinado con la posibilidad de hacer uso de las preferencias comerciales que tiene México especialmente con los Estados Unidos y Canadá gracias al NAFTA, significan la posibilidad de incrementar el acceso y el intercambio comercial con algunos de los mercados más importantes del mundo (Gráfico 4).

GRAFICO 4
Porcentaje de destino de exportaciones
agropecuarias mexicanas en 1995, por región



Región Comercial	Participación
NAFTA	90.84%
Estados Unidos	83.67%
Canadá	7.17%
G3	0.34%
Colombia	0.02%
Venezuela	0.18%
Bolivia	0.003%
Chile	0.10%
Costa Rica	0.20%
Unión Europea	5.49%
Japón	1.16%
APEC*	0.30%
Resto del mundo	1.57%

*Excluyendo a Canadá, Estados Unidos y Japón.

Tasas de ocupación

En 1990, la población ocupada total del país, de acuerdo con el censo de población (Tabla 5) era de alrededor de 23.4 millones. De éstos, 5.2 millones estaban dedicados a trabajar en el sector agropecuario y forestal, es decir el 22% de la población ocupada. De éstos, el 84% se dedica exclusivamente a actividades agrícolas.

En el campo no solo se concentra una parte importante de la población ocupada; también se concentra la pobreza absoluta (Tabla 6). Alrededor del 26% de la población ocupada en el sector no recibe ingreso alguno, es decir, es posible que desarrollen actividades familiares. Si definimos la línea de pobreza como 2 salarios mínimos, se observa que prácticamente el 80% de la población en el campo, vive en condiciones de pobreza. El promedio de ingreso en el sector agropecuario es 1.05 salarios mínimos, es decir, la mitad del nivel de pobreza absoluta.

Las entidades federativas en las que predomina la ocupación en el sector agropecuario, son las mismas en donde se concentran los mayores índices de marginalidad y pobreza, de acuerdo con la definición del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) (Tabla 7). Chiapas, por ejemplo, tiene un índice de marginalidad del 58.12%, lo que presenta un contraste con relación al Distrito Federal con 0.60%. En resumen, los Estados con mayor participación en la actividad agropecuaria son aquellos en los cuales se concentra el mayor nivel de pobreza.

TABLA 5
Principales características de la población
ocupada en el sector agropecuario/¹
(1990)

Población ocupada total	23,403,413
Población ocupada en el sector	5,173,725
% de la población ocupada total	22.11%
Trabajan en actividades agrícolas	84.26%
Trabajan en actividades ganaderas	5.41%
Combinación de act. agricultura y ganadería	3.30%
Otras actividades	7.03%

¹/1 Incluye actividades silvícolas y de caza y pesca.

Fuente: XI Censo General de la Población y Vivienda, 1990, INEGI.

TABLA 6

Distribución de los ocupados en el sector por grupo de ingreso

No recibe Ingresos	26.35%
Menos de 1 SM	31.73%
De 1 a 2 SM	26.73%
Más de 2 y menos de 3 SM	5.22%
3 y más SM	4.61%
No especificado	5.36%
Promedio de Ingresos (Veces el SM Mensual)	1.05

Fuente: XI Censo Gral. de la Población y Vivienda, 1990, INEGI
SM: Salario Mínimo

TABLA 7

Mayores y menores tasas de ocupación en este grupo por entidad federativa

Chiapas	58.12%
Oaxaca	53.05%
Zacatecas	38.90%
Veracruz	38.77%
Nayarit	37.80%
Hidalgo	36.63%
↓	↓
México	8.46%
Nuevo León	5.77%
Distrito Federal	0.60%

*Estados con los mayores índices de marginación de IMSS - Solidaridad y CONAPO.

Fuente: XI Censo Gral. de la Población y Vivienda, 1990, INEGI

El caso del maíz

Cuando se habla de política agropecuaria en México, por lo general se habla de la política del maíz, ya que éste es quizá el principal producto agrícola del país, el que atrae mayor empleo y su producción se encuentra íntimamente relacionada con la de la tortilla, la cual sigue siendo uno de los alimentos básicos de los Mexicanos.

Desarrollando una estratificación por productividad (Tabla 8), se pueden clasificar de acuerdo con su participación, los productores, superficie y rendimiento (Kg/ha). El promedio de productividad a nivel nacional es alrededor de dos toneladas por hectárea. Para los demás estratos, se puede apreciar que la mayor parte de los productores se concentran en grupos de baja productividad, con una participación relativamente alta en el monto de superficie. Esto indica una fragmentación muy alta de la tierra con niveles de productividad muy baja. Se observa que los cuatro primeros estratos que suman el 80% de los productores, aportan un 40% de la producción, en contraste con el de mayor rendimiento, en el cual el 3% de los productores, ocupan el 7% de la superficie y aportan el 20% de la producción total. Esto conduce a formular algunas conclusiones interesantes sobre las políticas aplicadas en los últimos años.

Por ejemplo, en los últimos años una de las premisas de las que se partía para el diseño de políticas públicas agropecuarias, era que a través de la política de precios, especialmente para granos y oleaginosas y muy en particular para maíz y frijol, se podía solucionar el problema de la pobreza rural, el de la productividad y por otra parte las cuestiones relacionadas con el desarrollo rural. Es decir, con una sola política se pretendía lograr múltiples objetivos.

TABLA 8
MAIZ

Estrato Rendimiento (Kg/JHA)	Participación Porcentual sobre total		
	Productores	Superficie	Producción
De 0 a 500	19.7	17.5	2.5
De 501 a 1,000	27.0	22.0	10.1
De 1,001a 1,500	15.6	15.3	11.4
De 1,501a 2,000	15.9	15.0	15.7
De 2,001 a 2,500	5.5	6.2	8.1
De 2,501 a 3,000	6.6	7.1	11.5
De 3,001 a 3,500	2.7	4.0	7.3
De 3,501 a 4,000	3.8	5.9	12.9
Más de 4,000	3.2	7.0	20.4
Total	100.0%	100.0%	100.0%

Fuente: SAGAR

Sin embargo, la política de precios aplicada tuvo varios efectos no deseados. El hecho de que pobreza y sector rural estén íntimamente relacionados, hizo suponer que la Secretaría de Agricultura era la única responsable de solucionar el problema de pobreza en el campo, con los pocos instrumentos con que contaba, como es el caso de la política de precios de productos agropecuarios.

El problema de la política de precios es que ha sido altamente ineficiente en materia de distribución del ingreso. De acuerdo con estimaciones que se han hecho utilizando la metodología de estimación de la OCDE, la eficiencia de la transferencia del subsidio vía precios para maíz y frijol, es aproximadamente del 18% en promedio a nivel nacional, es decir, por cada peso que se trate de incrementar al precio de garantía o al precio de compra se está incrementando en solo 18 centavos el ingreso de los productores. (Tabla 9). Sin embargo, la eficiencia de la transferencia del apoyo vía precios se reduce entre más pequeño sea el predio. Es decir, básicamente quienes están recibiendo el subsidio vía precios son los productores comerciales, con las mayores extensiones de tierra, o sea, el estrato que abarca al 3% de los productores de maíz, como se vio en cuadros anteriores. Éstos son los productores más eficientes y son los que se han llevado la mejor parte del subsidio con este tipo de transferencias.

Llegó un momento en el cual el gobierno mexicano decidió que la política más congruente que podíamos seguir, de acuerdo con la política macroeconómica y las condiciones nacionales, era la apertura comercial. La política de precios de garantía, tal como se conocía hasta aquel entonces, tenía varios problemas: por una parte, de eficiencia y por otra, de equidad. Además, era incompatible en el largo plazo con el proceso de desgravación que se podía aplicar en el NAFTA. Se planteó la necesidad de compensar a los productores por la apertura comercial. Es dentro de este contexto que se elabora el diseño y la instrumentación de un programa de apoyo directo: PROCAMPO.

TABLA 9
Estimación de eficiencia en transferencia del subsidio vía
precios

Rubro	Porcentaje de Participación del Ingreso Rural en Ingreso Total (Sf)	Elasticidad Precio de Oferta del Maíz (es)	Porcentaje de Participación del Apoyo Vía Precio en el Ingreso Total en 1994 (Sr)	Eficiencia en Transferencia estimada $\Delta TE = \Delta IT / \Delta CT$
Total Ingresos Agrícolas	40.9	0.58	40.32	0.5237
Por tamaño de predio				
0-2 has.	16.8	0.58	40.32	0.2151
2-5 has.	26.8	0.58	40.32	0.3432
5-10 has.	37.7	0.58	40.32	0.4828
10-18 has.	44.9	0.58	40.32	0.5750
> 18 has.	61.8	0.58	40.32	0.7914
Total Ingresos Agrícolas Por Maíz y Frijol	13.7	0.58	40.32	0.1754
Por Tamaño de predio				
0-2 has.	7.9	0.58	40.32	0.1012
2-5 has.	12.4	0.58	40.32	0.1588
5-10 has.	13.9	0.58	40.32	0.1780
10-18 has.	20.7	0.58	40.32	0.2651
> 18 has.	10.8	0.58	40.32	0.1383

Fuente: Casco Flores, Andrés, y Aceves Avila Roberto, El costo en eficiencia de los sistemas de apoyo al precio. México: Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, 1995.

¿Qué es PROCAMPO?

PROCAMPO es uno de los programas más llamativos o más conocidos a nivel externo, aunque no necesariamente el más importante y dinámico. Como ejemplo de los nuevos programas que paralelamente a PROCAMPO se están instrumentando para apoyar el desarrollo del campo, tenemos al PRODUCE con los programas de financiamiento a la comercialización agropecuaria y de manejo de riesgo para los productores.

PROCAMPO

Objetivos

PROCAMPO fue planteado con los siguientes objetivos básicos:



PROCAMPO

PROGRAMA DE APOYOS DIRECTOS AL CAMPO

OBJETIVOS:

- INCREMENTAR EL BIENESTAR DE LOS PRODUCTORES.
- FOMENTAR EL CAMBIO EN LOS PATRONES DE PRODUCCION Y HACER MAS EFICIENTE LA UTILIZACION DE LOS RECURSOS.
- COMPENSAR LAS DISTORSIONES DE LOS SUBSIDIOS OTORGADOS EN OTROS PAISES.

Mecanismos

Los pagos de PROCAMPO son apoyos directos al ingreso y se asignan por hectárea; no importa el tonelaje producido. En este sentido, el PROCAMPO se inscribe dentro de la tendencia internacional que se observa en el mundo a sustituir los apoyos vía precios o vía costo de insumos, por apoyos directos al ingreso, dadas las ventajas en eficiencia que presentan este último tipo de esquemas.

PROCAMPO comenzó a operar en 1994, después de haberse realizado un arduo trabajo de levantamiento de un directorio de productores y superficies. Sin este directorio, el control de los pagos no podría llevarse a cabo. En la tabla 10, se muestra un resumen de los apoyos otorgados en 1994 y 1995 y un estimado de los apoyos a otorgarse en 1996. La reducción de superficies y productores que se observa en 1995, se debió a los problemas de sequía observados en diversas regiones del país, dado que en la actualidad uno de los requisitos para recibir el apoyo de PROCAMPO es el demostrar que se sembró la tierra.

La duración anunciada del programa es de 15 años. Los criterios de elegibilidad básicos, plantean que las superficies que van a recibir el pago, son aquéllas que han sido sembradas históricamente en los últimos tres años con maíz, frijol, trigo, sorgo, soya, arroz, algodón, cebada y cártamo.

	1994	1995	1996
Productores Beneficiados (productores)	3,124,245	2,728,884	N.D.
Superficie Apoyada (Hectáreas)	13,911,848.07	13,321,271.28	14,900,000.00
Monto promedio del apoyo (pesos/ha)	346.11	431.77	474.85
N.D. No. disponible Fuente: ASERCA			

Es obvio que un programa de apoyos con acceso restringido siempre genera demandas de inclusión por parte de otros sectores no beneficiados. Así, los ganaderos, porcicultores, cañicultores y otros grupos, en algún momento cuestionaron por qué se apoyaba a los productores de granos solamente. La respuesta fue que su participación en el PIB es bastante alta. Por otra parte, la mayoría de estos cultivos reciben apoyo en otros países, de esta manera el programa representa una compensación frente a las distorsiones que ocasionan los subsidios en otros países. El argumento final para decidir o no la inclusión de más grupos dentro del programa es eminentemente presupuestal.

En términos de eficiencia económica, lo ideal sería otorgar un pago directo a todos los productores agropecuarios independientemente de su giro productivo y eliminar todas las distorsiones y las intervenciones que afectarían al comercio. Sin embargo, por razones presupuestales esto no siempre es posible.

Los pagos se mantienen fijos en pesos en términos reales durante los primeros diez años y luego comienzan a descender en forma lineal durante los últimos cinco. La ventaja que tiene el pago, es que la tierra, una vez inscrita, podrá dedicarse a cualquier actividad ecológica productiva y aún así seguir recibiendo el pago por hectárea. El requisito básico para entrar es que haya estado produciendo granos y oleaginosas dentro del periodo histórico de elegibilidad.

Anteriormente los productores tenían los incentivos para “encadenarse” a la producción de maíz y otros granos, simplemente por el incentivo de precios. Esto ocurría en zonas de riego y de alta productividad, donde era conveniente seguir produciendo estos productos. Por lo general, cerca de las plantaciones estaban las bodegas estatales oficiales donde se podía comercializar el maíz a precios superiores al internacional. Con la liberación de los mercados de granos y con el otorgamiento de apoyos de PROCAMPO, los productores pueden tomar mejores decisiones de producción basadas en las señales del mercado.

Efectos sobre la distribución del ingreso

Con el fin de conocer los efectos de los pagos directos sobre la distribución del ingreso, se realizó un ejercicio de cálculo del coeficiente de GINI, para medir como se modificaría la distribución del ingreso en las zonas rurales entre los productores de maíz, cuando se hiciera una sustitución de precios de garantía a pagos directos.

El coeficiente de GINI a nivel nacional, obtenido a partir de la encuesta de ingresos y gastos de los hogares en 1992, fue de 0.4749. Por su parte, el coeficiente de GINI estimado para zonas rurales bajo condiciones de precios de garantía era de 0.6526. Esto indica que la situación en el campo en materia de distribución del ingreso se encontraba más distorsionada, con respecto al nivel nacional o al urbano. (Tabla 11).

Al hacerse el ejercicio de cual sería el coeficiente de GINI, sustituyendo los precios de garantía por los pagos directos, la distribución del ingreso mejoró notablemente, al pasar de 0.6526 a 0.5533. Si bien las zonas rurales no logran equipararse al promedio nacional, por lo menos se tiene un avance importante.

Eficiencia de los apoyos

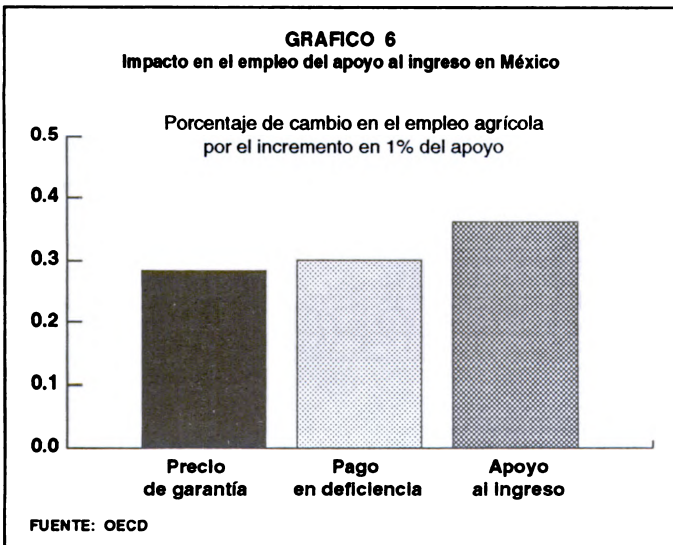
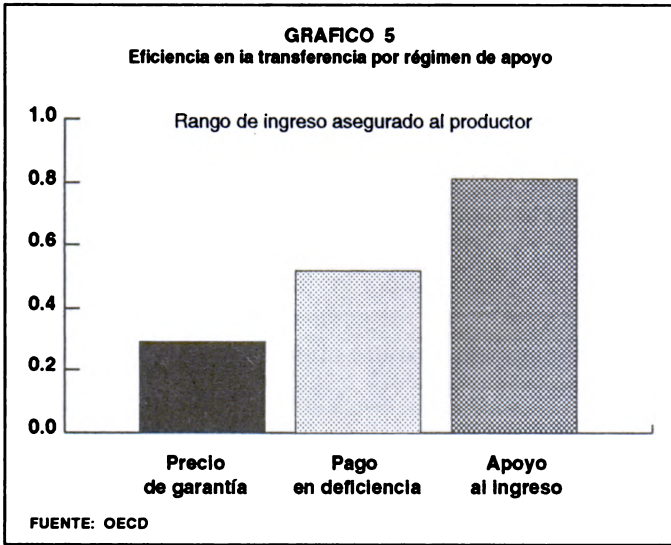
En términos de eficiencia económica, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), organización a la que México ingresó recientemente, estima que la eficiencia en transferencia de ingreso del precio de garantía es alrededor del 23%, mientras que el apoyo al ingreso tiene una eficiencia mayor, cerca del 70% (Gráfico 5).

TABLA 11



PROCAMPO

Coeficiente de Gini Situación Actual en el Campo	0.6526
Coeficiente de Gini Procampo	0.5533
Coeficiente de Gini Ingreso Monetario Nacional 1992	0.4749



Asimismo, se pueden apreciar los impactos de los distintos tipos de apoyo, sobre el empleo (Gráfico 6). Aparentemente, el apoyo al ingreso eleva el cambio porcentual en el empleo. En el corto plazo ello se explica debido a que PROCAMPO exige como condición de elegibilidad para el pago, que las tierras se sigan dedicando, al menos en el primero y segundo año, a la producción agrícola. Por lo general, el productor mantiene la producción de granos los cuales son intensivos en mano de obra.

PROCAMPO tiene ventajas adicionales que en su momento no fueron apreciadas por los productores. El pago por hectárea puede servir y se está utilizando, como un mecanismo colateral para obtener financiamiento en el mercado; de hecho, si las condiciones legales de PROCAMPO permiten asegurar su permanencia en el tiempo, el pago por hectárea puede ser descontado a su valor presente en las instituciones financieras, es decir, tiene un valor presente específico y puede ser negociable en el mercado.

Críticas a PROCAMPO

La *primera* crítica que recibió PROCAMPO, era que castigaba a los más eficientes. Los pagos son fijos por hectárea y no se estaba reconociendo el antiguo premio o la sobrecompensación que antes se les pagaba a los productores orientados al mercado, con mayores rendimientos; por ejemplo, muchos productores maiceros argumentaban que esto castigaba la productividad, lo cual no necesariamente es cierto. El ingreso del productor se compone del pago directo más los ingresos que recibe por la venta de su producto. En la medida en que el productor sea más eficiente y productivo, la compensación por productividad se la otorgará el mercado. El apoyo por hectárea funciona sólo como un “*safety net*” de su ingreso.

La *segunda* crítica formulada a PROCAMPO fue que los productores, una vez que recibieran el cheque, abandonarían su actividad productiva, y con el dinero comprarían un boleto de avión para irse a Estados Unidos a trabajar. Esto no ha ocurrido. En México, la emigración campo-ciudad se mantiene a un ritmo relativamente constante, a pesar de que la cuarta parte de la población ocupada del país, está en el sector agropecuario y genera entre el 7 y 8% del PIB. Es paradójico que teniendo los productores agropecuarios un ingreso que es la tercera parte de las áreas urbanas no se hubiera dado ya un desplazamiento mayor del campo a la ciudad. La mayoría de los migrantes, o ya migraron o van a continuar haciéndolo a una tasa relativamente estable. Por otra parte, el promedio de edad de los inscritos a PROCAMPO es de 57 años, lo que hace suponer que los costos de oportunidad de los posibles migrantes es muy alto.

PROCAMPO debe aplicarse conjuntamente con otros programas de capacitación y productividad, es decir, no se espera que resuelva por sí mismo problemas de competitividad y de productividad o de pobreza que existan en el campo.

Tiene efectos notables, pero no debe verse como el único programa de apoyo al campo. Tiene algunos problemas, como el de favorecer exclusivamente a los usufructuarios de la tierra, excluyéndose del apoyo a los jornaleros, es decir, campesinos que se desplazan de un lado a otro vendiendo su fuerza de trabajo y que no tienen en estricto sentido, la pertenencia o de usufructo de la tierra. Éstos también constituyen una parte importante de la población rural, pero no tienen este acceso al apoyo directo. Para ellos, se requiere un tipo de programa de servicios de salud, nutrición y educación, que ataque su problemática específica.

Algunas cuestiones operativas de PROCAMPO

Cuando se diseñó PROCAMPO, se planteó como una compensación promedio para los productores por efecto de la apertura. Si se compensara a cada uno de los productores por su pérdida derivada de la apertura, se correría el riesgo de mantener las distorsiones que en principio se trataba de corregir. La compensación promedio implica que existirán ganadores y perdedores.

Se cuestionó cómo minimizar el número de perdedores y maximizar a los ganadores. En este sentido, se determinó que el parámetro para establecer los pagos promedio al sector era el maíz por razones obvias. El pago por hectárea estimado, es más o menos igual a la diferencia entre el precio de garantía vigente antes de la liberación, menos el precio internacional puesto en zona de consumo, multiplicado por un rendimiento promedio. Posteriormente, se realizaron otra serie de ejercicios ponderados por destino de la producción: comercial o autoconsumo.

Otra pregunta que se formuló al Programa, estuvo relacionada en el caso del maíz, con el grado de desagregación: nacional, estatal, municipal y micro. Se partió de la estructura administrativa de la Secretaría de Agricultura en México, para realizar los cálculos originales.

En México la división política está a nivel de Estados y siguiendo en importancia, está el municipio. Por su parte, la Secretaría de Agricultura tiene una división administrativa propia que no concuerda con la del Gobierno Federal. La Secretaría se divide en delegaciones estatales; hay un delegado por cada Estado; al interior de cada delegación existen los llamados Distritos de Desarrollo Rural (DDR), que son oficinas de contacto con los productores. Se cuenta con 33 delegaciones y 193 distritos de desarrollo rural (DDR) que a su vez se dividen en Centros de Apoyo al Desarrollo Rural (CADER) en todo el país.

Se utilizaron datos a nivel de los DDR, en las fórmulas básicas de cálculo del apoyo. Se estimó el nivel de pago promedio por DDR y se observó su distribución. Tomando los 193 DDR, se observó que en algunos distritos se requeriría una compensación de cuatrocientos dólares por hectárea, dada la productividad media, y en otros DDR, dos dólares por hectárea.

Dados los problemas de equidad y eficiencia que representarían otorgar pagos diferenciados por DDR, se decidió fijar un pago máximo y uno mínimo, con lo cual la distribución de los pagos podía quedar equilibrada y se reduciría el costo presupuestal. Por cuestiones de equidad y facilidad administrativa, se aplicó un solo pago a nivel nacional, por ciclo agrícola.

Al principio esto generó protestas, pero finalmente los productores más eficientes lo aceptaron, en razón a que ellos son los que tienen las mayores posibilidades de reorientar su producción al mercado. Por otra parte, muchos pequeños productores, que anteriormente nunca habían recibido ningún apoyo federal, de pronto se les dio el equivalente a 60 dólares por hectárea.

Los pagos se hacen por ciclo agrícola. Las tierras de alta productividad pueden recibir hasta dos pagos al año.

Uno de los problemas de este tipo de programas de apoyos directos es el costo. Actualmente están percibiendo beneficios alrededor de 14.9 millones de hectáreas; se están entregando cheques a más de 3 millones de productores, cifra mucho mayor a las de otros programas de apoyo en otros países. PROCAMPO está costando actualmente alrededor de mil millones de dólares.

Por otra parte, existe un problema de capacidad institucional. Las condiciones geográficas, económicas, sociales y políticas, exigen una estructura administrativa fuerte, y al mismo tiempo flexible en su operación. Esto lo facilitó la estructura de la Secretaría de Agricultura. Durante los últimos 40 años, han sido los técnicos de campo de la Secretaría, los que han estado en contacto con los productores. La Secretaría está instrumentando los apoyos a través de un organismo llamado "Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria" (ASERCA), quien montó sistemas de información suficientes y creó oficinas regionales para coordinar la impresión de los cheques.

Se elaboró un directorio de productores, a partir de una encuesta. Asimismo, se cuenta con un padrón de productores, el cual es de registro voluntario, que se cruza con la información obtenida en el directorio y se

van depurando en sucesivas aproximaciones. Pueden existir problemas si se pretende que ASERCA o la Secretaría de Agricultura sean los únicos que verifiquen; por ello se creó otra figura especial llamada "Contraloría Social". Ésta consiste en que los técnicos de DDR convocan a los productores y solicitan su colaboración en la supervisión del Programa. Así se formó una Red de Vigilancia entre los productores, con funciones honoríficas, que a la fecha las han desempeñado bastante bien.

Otro problema que se presenta a la hora de formular un programa de apoyo directo, es la formulación en la Ley de las condiciones de elegibilidad para entrar al Programa. PROCAMPO estableció que las superficies elegibles eran aquéllas que históricamente se habían dedicado en los últimos tres años a la producción de granos y oleaginosas. Esto se interpretó en el Decreto de PROCAMPO que las superficies elegibles eran las que se habían dedicado a la producción de granos y oleaginosas *en cualquiera de los tres años*, es decir, algunos productores habían cultivado una sola vez dentro de los tres últimos años o habían dejado de producir y aún así tuvieron derecho a inscribirse. Actualmente se trabaja en la depuración de este tipo de casos.

En México no existe la multianualidad presupuestal. Sin embargo, PROCAMPO está diseñado para durar 15 años. De acuerdo con la Constitución, se debe negociar en el Congreso un presupuesto para PROCAMPO para ese año. Esto puede generar un problema de credibilidad sobre la duración del programa, ya que a pesar de que el presupuesto se programa para quince años, cada año debe renegociarse su asignación. Sin embargo, hasta ahora las expectativas de la sociedad son las de mantener el programa tal como se anunció.

Para terminar, debe recalcar que PROCAMPO, si bien es uno de los programas más importantes de apoyo al campo, no es el único. Los efectos del cambio de políticas de apoyo en México son resultado de una combinación de apoyos al ingreso y a la productividad, junto con cambios en el marco legal, los cuáles, en el mediano y largo plazo, asegurarán la competitividad del sector agropecuario mexicano.

3.3.1 COMENTARIOS Y DISCUSIONES

Pregunta. Adicional a PROCAMPO hay una serie de programas que están ayudando a la recuperación de la agricultura mexicana?

Roberto Aceves. Sí. PROCAMPO no es el único instrumento de apoyo a los productores mexicanos. En la actualidad, PROCAMPO se ha

convertido en una red de protección al ingreso, y opera con los productores de los principales granos y oleaginosas. Esto soluciona algunos de los problemas de distribución del ingreso y da acceso a los productores, a dinero fresco y permite compensar los efectos de la apertura.

Existe otro tipo de programas para fomentar la reconversión y la productividad. Uno de ellos es PRODUCE; que es un conjunto de programas que engloban apoyos para el desarrollo de proyectos productivos, especialmente en zonas poco desarrolladas. Hay que apoyar en forma diferencial a los productores; por ejemplo, se ofrecen programas de financiamiento a la comercialización y al manejo de riesgos para los productores de Sinaloa, estado eminentemente productor con orientación al mercado, pero por ejemplo, este mismo apoyo no tiene sentido para los productores marginales de Oaxaca o Chiapas. En estos estados se ofrecen los programas "*kilo por kilo*", los cuales consisten en la sustitución gratuita de semilla criolla por semilla certificada en la misma proporción, lo cual permite elevar los rendimientos en zonas marginales que, por lo general no tendrían acceso a este tipo de tecnología. En el caso de los productores con potencial intermedio, que tienen la posibilidad de ser productores eficientes, están recibiendo otro tipo de apoyo, por ejemplo, PRODUCE para la reconversión productiva, y en algunos casos ecológica.

Hay lugares como en la Zona Centro, donde hay campos de golf, clubes deportivos y áreas residenciales. Allí habría mucho interés de los productores maiceros en aprovechar sus tierras, convirtiéndolas en bosques, u otro tipo de desarrollo turístico con un periodo de maduración mucho más largo. Allí los bosques tienen mucho sentido, porque el periodo de maduración del proyecto es muy largo y tiene sentido apoyar estos proyectos de desarrollo.

Los programas de PRODUCE, orientados precisamente hacia la reconversión, se encuentran en etapa de operación. Para los productores más eficientes, la reconversión se está dando rápidamente. Estos productores tradicionalmente han estado expuestos a los precios internacionales. Dadas las actuales condiciones climáticas, las cosechas de granos se venden a buen precio. Los productores más eficientes están respondiendo en forma inmediata a la siembra de los granos, como forrajeros, de los cuales hay déficit. Se necesitan programas de financiamiento, de manejo de riesgos, para lo cual se ofrecen contratación de coberturas en mercados internacionales, con el apoyo de ASERCA. Todos los programas de la Secretaría son de aplicación general, por lo menos como están formulados. Sin embargo, sabemos que por autodiscriminación, de

acuerdo con cada tipo de productor se acercarán al programa que más les convenga.

Pregunta. Se tiene un estimativo del costo para entregar los 60 dólares a cada productor?

Roberto Aceves. Sí, los cálculos se hicieron al inicio del programa hace unos dos años, y creo que costaba: administración, instalación de sistemas y contratación de técnicos, cerca de US\$0.15 por cada dólar gastado. Aún así, se están aprovechando estructuras ya existentes, como las encuestas de DDR que se levantaron por medio de la misma Secretaría.

Pregunta. Partiendo del planteamiento sobre el pago directo por hectáreas, y del hecho de que eventualmente, esto ayuda a tener un valor actual de pagos, significa eso que el agricultor puede vender la tierra, más las primas por concepto de la actualización de pagos?

Roberto Aceves: Sí, el pago por hectárea tiene un efecto sobre el valor de la tierra, pero no se ha estimado. En la comunidad se está comenzando a notar este tipo de efectos debido a que el pago se da al usufructuario de la tierra; la renta internaliza de alguna manera el pago directo, lo que se está reflejando en una recomposición de los precios del mercado de tierra.

Pregunta. Cuáles fueron los criterios de decisión para que el Programa se proyectara a 15 años y qué se espera obtener al final? En ese sentido, qué pasa con el apoyo político?

Roberto Aceves. 15 años es más o menos el término de la desgravación, que tomamos como máximo en el NAFTA. Todos estos programas orientados al libre mercado son de transición; nuestro objetivo en última instancia es preparar a los productores para una transición ordenada y suave. Por esto, la duración es específica.

La gran mayoría de productores que en la actualidad tienen su red de protección rural han llegado al consenso de que PROCAMPO, es algo bueno, útil y necesario, porque está ayudando a resolver parcialmente los problemas de la pobreza.

Pregunta. Sería oportuno que nos dieran alguna información sobre los ASERCA, debido a que en Colombia se ha venido desmontando al IDEMA y en México fue CONASUPO, similar al nuestro Instituto de Mercadeo Agropecuario.?

Roberto Aceves. ASERCA fue creado en 1992 por Decreto Presidencial y CONASUPO lleva operando más de 30 años. CONASUPO, se ha encargado de la comercialización de las cosechas nacionales de maíz y frijol, como comprador de primera instancia. Mientras se tenían fronteras

cerradas, CONASUPO podía mantener precios de compra hasta dos veces por arriba de la referencia internacional. A partir del 94 México ajustó su tipo de cambio, es decir la relación de precios internacionales con respecto a los nacionales.

CONASUPO ha pasado de ser un comprador de primera instancia a un comprador de última instancia al precio internacional. CONASUPO está cediendo parte de los espacios de comercialización, que antes tenía el Estado, a los particulares, en las zonas en donde ello resulta más conveniente.

ASERCA fue creado como un organismo para superar los problemas de transición. CONASUPO tiene una imagen institucional muy importante entre los productores. Si se hubiera eliminado a CONASUPO, se habría eliminado una institución de participación dentro del sector. Con la permanencia de CONASUPO se cuenta con una imagen institucional muy importante que sirve para señalar que el Estado no se ha retirado del campo. La idea es que el Estado no se retire, redireccione. Uno de los cuestionamientos más importantes que se ha hecho a esta política es que se está saliendo del campo. Por el contrario, se están haciendo esfuerzos tendientes a diferentes políticas más orientadas hacia el mercado.

Originalmente CONASUPO manejaba precios de garantía o sustentación para maíz, frijol, trigo, sorgo, soya, arroz, oleaginosas, cártamo y ajonjolí. A partir de 1992, CONASUPO se queda exclusivamente con maíz y frijol y el resto de los productos que tenían precios de garantía, empiezan a moverse hacia otro tipo de apoyos a la comercialización que de hecho, se eliminaron al poco tiempo. Se otorgaban apoyos a la comercialización, buscando compensar a la industria. Mercados de productos finales como el pan blanco, tenían un cierto precio controlado, pero a los productores se les compraba el trigo a precio internacional; la diferencia entre el precio controlado y el precio internacional era un subsidio administrado por ASERCA, para mantener bajos los precios al consumidor. Estos subsidios desaparecieron con la eliminación de las distorsiones en la cadena del pan blanco. Otra función fue precisamente la de instrumentación del PROCAMPO.

ASERCA cumple una función similar a la del CCC en Estado Unidos: "La Commodity Credit Corporation" es un organismo administrador de programas de apoyo, por un lado de los programas de manejo de riesgo para los productores y para PROCAMPO.

Pregunta. Con relación a los efectos macroeconómicos de este tipo de programas, se puede inferir que tiene efectos importantes sobre la inflación, o también en términos de costos sociales?

Roberto Aceves. Se diseñó el programa de tal manera, que tuviera un impacto cero, en el sentido de que no se iba a generar a partir de expansión de base monetaria, sino a sustituir programas que estaban vigentes. El programa de precios de garantía se sustituye gradualmente, en la medida en que van entrando los pagos por hectárea; los presupuestos anteriormente dedicados a programas como política de precios de garantía, apoyos a la comercialización de ASERCA, forma en conjunto el presupuesto de PROCAMPO. En términos macroeconómicos, no estamos inyectando más recursos de los que ya existen en la economía, es una sustitución.

3.4 VISION CRITICA DE LA AGRICULTURA CHILENA Y SUS POLITICAS¹⁶⁸

Eugenia Muchnik¹⁶⁹

INTRODUCCION

En Junio de este año, el editorial de la Revista del campo del diario El Mercurio en el número 987 declaraba: “La agricultura está sufriendo una crisis que ya no admite discusión. Todos en el sector público y privado están de acuerdo que existe ...” Esta situación llevó a todos los gremios del sector a unirse y convocar un encuentro de agricultores para el 5 de junio en la ciudad de San Carlos, Ñuble. Se estima que este fue un acto masivo de los agricultores sin precedentes en la historia chilena, con una participación entre 20 y 30 mil personas.

Se ha dicho con posterioridad que es necesario definir claramente una política y reglas del juego estables, que sean firmes en el tiempo, pero en último término, lo que pide el sector agropecuario es “un esfuerzo nacional para recuperar la agricultura”.

Al respecto es necesario dar una mirada fría a la situación de la agricultura chilena, tomando en consideración que esta actividad, al igual que cualquier otra, debe enmarcarse dentro del modelo económico que se aplica actualmente en el país, sin desconocer sus características propias.

En primer lugar, resulta poco usual que se hable de crisis de un sector, cuando su producto sigue creciendo. Se ajusta más a la realidad del sector hacer referencia a un deterioro en su rentabilidad. No obstante esto, resulta importante determinar si la menor rentabilidad de los últimos años, es consecuencia de factores coyunturales, que requieren de la implementación de políticas específicas para su solución, o responde más bien al proceso normal de desarrollo de un país como Chile.

Este estudio proporciona un diagnóstico de la situación del sector y sus perspectivas futuras. A partir de los resultados obtenidos en dicho análisis, se discuten las políticas sectoriales y las propuestas de cambio que han surgido como respuesta a las presiones del sector privado y a la

168. Trabajo presentado al Seminario Internacional sobre política Agrícola hacia el 2020.

169. Directora del Programa de Postgrado de Economía Agrícola, Universidad Católica de Chile. Asesora Banco Mundial y FAO.

propia visión del sector público. Como parte de esta discusión, se señalan los elementos de la política sectorial que deben mantenerse en el futuro y aquellos que, de persistir, evitarán la modernización y ajuste del sector ante los nuevos escenarios previstos para los próximos años.

Dada la amplitud del tema analizado, se ha optado en este informe por excluir del análisis a los sectores agroindustrial y forestal, los que son mencionados solo en la medida que su desempeño afecte la evolución del sector agropecuario.

La política sectorial

A partir de las reformas económicas de mediados de los setenta, la política agraria fue casi inexistente, debido a una decisión deliberada de la autoridad de mantener una neutralidad entre las políticas aplicadas a los diferentes sectores económicos.

En general, la política sectorial, hasta inicios de la década de los ochenta, se limitó a la investigación y transferencia tecnológica a través de INIA e INDAP, a la protección sanitaria mediante el SAG, a otorgar créditos a los pequeños productores por intermedio de INDAP y a una breve intervención estatal en los precios del trigo. En el sector forestal se instauró a partir de 1974 un subsidio a las plantaciones forestales (DL 701), que durante el periodo 1974-1992 asignó un monto total acumulado de US\$86 millones al sector.

A raíz de la crisis económica de principios de los ochenta, se introdujeron ciertas políticas adicionales que aumentaron el grado de intervención estatal en el sector. Nacieron así las bandas de precios de trigo, aceites vegetales y azúcar, a las cuales, a comienzos de los noventa, se agregó la banda de precios para la harina de trigo.

La política de bandas de precios ha considerado en la fijación de un piso y un techo al costo de importación, tomando como referencia los precios internacionales de los años anteriores. Esto se traduce en la determinación de sobretasas o rebajas arancelarias, si es que el costo real de importación se ubica por debajo, o sobre el piso o techo respectivos. El objetivo inicial de las bandas de precios fue suavizar las fluctuaciones de los precios domésticos que ocurrían entre el momento que el productor nacional toma la decisión de producción, y el momento en que se cosecha, debido a las variaciones de los precios internacionales.

A principios de los ochenta, se instituyó además, un poder comprador, principalmente de trigo, que actualmente corresponde a COTRISA. El

objetivo original de este poder comprador fue evitar que los precios domésticos del cereal se desvincularan de su costo mínimo de importación, dado el piso de la banda, especialmente en la época de cosecha, debido a la presunción de la existencia de poderes oligopsonicos en la industria molinera.

Una medida adicional que se introdujo a fines de 1985, fue la ley 18.450, con el objeto de fomentar la inversión privada en obras menores de riego y drenaje.

Por último, el sector agropecuario se ha beneficiado frecuentemente de la política global de atenuación de distorsiones en los precios internacionales. En efecto, han aplicado Sobretasas Arancelarias (Ej. Harina de trigo, Leche), Valores Aduaneros Mínimos (leche, harina de trigo, arroz y maíz) y Derechos Compensatorios (leche de origen polaco, azúcar de origen argentino), sobre algunos productos importados. El efecto final de la aplicación de estas medidas es que los productos beneficiados han recibido, durante algunos años, un nivel de protección nominal superior al arancel general uniforme.

No obstante las políticas agrícolas mencionadas, se puede afirmar que el sector agrícola se ha desenvuelto en un ambiente de baja intervención estatal, creciendo tanto el sector exportador como el sector que sustituye importaciones.

Desempeño del sector agrícola

a. Evolución del Producto Silvoagropecuario

Después de la recesión de comienzos de los ochentas, la producción silvoagropecuaria creció a un ritmo superior a los niveles de crecimiento tradicionales del sector en Chile, mucho más allá de una simple recuperación de las crisis. Así por ejemplo, en el periodo 1986-1990 el sector creció a una tasa promedio de 8.2% anual, superior incluso al crecimiento de 6.5% del Producto Total. (Cuadro N° 1). A pesar que no se dispone de estadísticas oficiales que separen la producción entre los sectores agropecuario y silvícola, este último sector aún mantiene una importancia menor dentro de la producción sectorial primaria.

Debido a que aproximadamente el 90% del sector agrícola es transable, el crecimiento experimentado por el sector puede explicarse en gran medida, a partir del comportamiento de los precios internacionales, y de las variables que afectan la transmisión de éstos al mercado doméstico, típicamente el tipo de cambio real y el nivel de aranceles.

Cuadro No. 1
Producto interno bruto (PIB) nacional y silvoagropecuario
(Millones de pesos de 1986)

Años	Nacional	Silvoagropecuario	Silvoagro/Nac.
			%
1985	3,238,003	237,112	7.3
1986	3,419,209	253,388	7.4
1987	3,644,681	277,645	7.6
1988	3,911,154	312,716	8.0
1989	4,297,337	327,265	7.6
1990	4,437,355	352,184	7.9
1991	4,759,419	358,471	7.5
1992	5,284,882	383,466	7.3
1993	5,616,414	389,575	6.9
1994	5,855,011	416,399	7.1

Fuente: Banco Central de Chile

Durante la década de los ochenta, a pesar de que se mantuvo la tendencia declinante de largo plazo de los precios internacionales de los principales cultivos, los precios internos de la mayoría de éstos, aumentaron en términos reales.¹⁷⁰ La explicación de esto se encuentra en el aumento del tipo de cambio real que, entre 1982 y 1990, se incrementó en más de un 90% (Cuadro No.2). Esto fue consecuencia de la fuerte devaluación de la moneda nacional y de la reducción en el gasto público. Además, se aumentó el arancel general uniforme de 10% en 1982, a 26% en 1985, esto reforzó el alza en los precios domésticos de los principales productos agropecuarios.

Asimismo, la necesidad de otorgar estabilidad de precios a los productos agrícolas básicos, junto con la escasez de divisas existentes, fue abordada con la creación de las bandas de precios de trigo, azúcar y aceites comestibles. Si bien el objetivo final de las bandas de precios fue otorgar una mayor estabilidad a los precios, y no garantizar su nivel, la implantación de la política se tradujo en sus primeros años, en altos niveles de protección. Como se desprende del Cuadro N°2, en 1986 las bandas de

170. Banco Mundial (1995). Chile: Estrategias para elevar la Competitividad Agrícola y Aliviar la pobreza rural. Serie de Estudios del Banco Mundial sobre países. Washington D.C. Panorama Económico de la Agricultura No. 88 (1993). Perspectivas y Desafíos de la Agricultura Tradicional pp 4-14. Departamento de Economía Agraria P.U.C.

precios significaron un arancel equivalente promedio a las importaciones, adicional al arancel advalorem, de 29, 98 y 64%, para trigo, azúcar y aceites vegetales, respectivamente. A pesar que en los años siguientes el nivel de protección otorgado por las bandas se redujo, especialmente para el azúcar, se puede observar que, en promedio, éstas han sido proteccionistas para el sector.

La explicación del proteccionismo que han otorgado las bandas, está en la tendencia experimentada por los precios internacionales, y en su metodología de cálculo. Los precios internacionales de los productos agrícolas han presentado una tendencia de largo plazo declinante, y el cálculo de la banda de precios se basa en una serie pasada de precios internacionales. Esto ha determinado que se active más frecuentemente el piso de la banda que su techo, y que, por lo tanto, la banda signifique un arancel adicional promedio mayor que cero.

Cuadro No. 2
Arancel ad-valorem, tipo de cambio real y
tipo de cambio real en US\$ (Base 1986=100)

Años	Arancel ad-Valorem	Tipo de Cambio Real	Tipo de Cambio Real en US\$*	Arancel equivalente en banda**		
				Trigo	Azúcar	Oleaginosas
1982	10%	59	63			
1983	18%	71	77			
1984	25%	74	83			
1985	26%	91	103	7%		
1986	20%	100	100	29%	98%	64%
1987	20%	104	97	32%	48%	92%
1988	15%	111	99	1%	27%	27%
1989	15%	109	96	0%	-0%	11%
1990	15%	113	90	90%	-9%	13%
1991	13%	106	85	39%	-8%	21%
1992	11%	98	77	11%	0%	29%
1993	11%	97	77	7%	14%	20%
1994	11%	94	72	3%	11%	1%

Fuente: Banco Central de Chile

* Estimado en base al tipo de cambio normal deflactado por el cociente entre inflación interna e índice de precios a mayoristas de EEUU.

** Estimaciones del DEAUC en base a la información del Servicio Nacional de Aduanas.

Con posterioridad, y a medida que la economía se fue recuperando, el arancel ad valorem se fue reduciendo, en el entendido que el alza anterior era respuesta a una situación conyuntural, y que la estrategia de desarrollo adoptada por el país seguía comprometida con una apertura económica al exterior. Paralelamente, con la vuelta de Chile al mercado de capitales voluntario y el renovado atractivo que presentó para la inversión extranjera, se alivió la restricción de financiamiento externo que tenía el país,¹⁷¹ comenzando así un período de creciente abundancia de divisas, y de sostenido deterioro del tipo de cambio real. Entre 1990 y 1994, el tipo de cambio real se redujo en un 17% (Cuadro N°2).

El deterioro del tipo de cambio real, representaba el fortalecimiento de la moneda nacional respecto al resto de las monedas con que el país se relaciona comercialmente. Sin embargo, dicho indicador será diferente para cada sector económico en particular, dependiendo de los países con los cuales se relaciona. En el caso del sector agrícola, el comercio internacional con EEUU es significativamente más gravitante que para otros sectores. Así por ejemplo, en 1993, EEUU representaba el 20% del comercio internacional total del país, pero el 30% del comercio internacional del sector agropecuario. Esto se explica porque las exportaciones agropecuarias a EEUU representaron el 37% de las exportaciones agropecuarias totales, mientras que las importaciones agropecuarias provenientes de dicho mercado lo hicieron en un 15%.

Considerando lo anterior, se calculó la evolución del tipo de cambio real que han experimentado aquellos agentes que comercian sólo con EEUU (Cuadro N°2), es decir, teniendo sólo como base el dólar norteamericano y como inflación externa relevante, al de dicho país.

Tal como se desprende del Cuadro N°2, el deterioro del tipo de cambio real, para quienes comercian sólo con EEUU, comenzó en 1985, y ha acumulado hasta 1994, una caída de 30%. Esto permite explicar por qué se han desviado parte de las exportaciones del sector desde Norteamérica, hacia otros mercados cuyas monedas no se han deteriorado en la misma magnitud. Más aún, estos resultados debieran fortalecer el esfuerzo de apertura de nuevos mercados para las exportaciones del sector, y reducir más aún la importancia relativa de EEUU.

Considerando que el sector no concentra todo su comercio internacional en EEUU, es probable que el verdadero deterioro del tipo de cambio real se encuentra en alguna situación intermedia entre ambos tipos de

171. Vergaar, R. Política Cambiaria en Chile: La Experiencia de una Década (1984-1994). Estudios Públicos N°56, Centro de Estudios Públicos, (1994).

cambio, nacional y en base al dólar respectivamente.

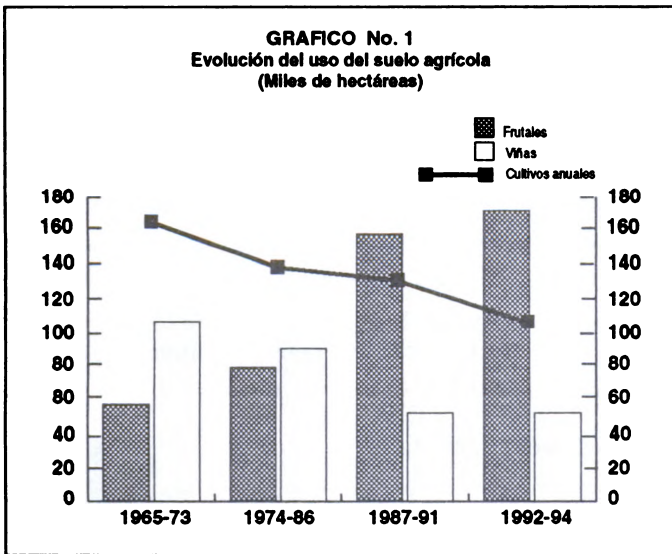
Como consecuencia del deterioro del tipo de cambio real, de la reducción de aranceles generales y del menor proteccionismo otorgado por las bandas de precios, se inicia, a partir de 1991, un período de reducción en la tasa de crecimiento promedio del producto silvoagropecuario. Sin embargo, los demás sectores del país tuvieron un alto crecimiento en presencia del tipo de cambio real y aranceles ad-valorem decrecientes. Entre 1990 y 1994, la tasa de crecimiento promedio del producto silvoagropecuario fue de 4.3%, mientras que el PIB total del país creció a una tasa promedio de 7,1% (Cuadro N°1). Esto hizo disminuir la participación del sector en el PIB desde un 8% en 1988 a un 7% en 1994.

b. Uso del suelo agrícola

El crecimiento experimentado por el sector en el período analizado, trajo consigo una reasignación de los factores de producción hacia donde el país tenía mayores ventajas para competir en el mercado mundial. Tal como se observa en el Gráfico N°1, se produjo un fuerte incremento en la tierra dedicada a frutales y una reducción en la superficie de cultivos anuales. Estos últimos representan la superficie de cereales, cultivos industriales y, en menor importancia, chacarería. Interesa destacar además, que el mercado fue ajustando las producciones de los diferentes rubros, hacia aquellas regiones que tienen ventajas comparativas para su producción. Así por ejemplo, el trigo aumentó su concentración en la zona sur, el maíz lo hizo en la VI región, y los frutales se concentraron en el norte y centro del país.

Además del uso agrícola de la tierra, debe destacarse el rápido crecimiento que han tenido las plantaciones forestales comerciales, especialmente en eucaliptos y pinos. Así por ejemplo, entre 1990 y 1993, las plantaciones de eucaliptos crecieron en 105 mil has, mientras que la superficie de pino radiata, creció en 118 has. Las plantaciones de eucaliptos han representado una buena alternativa de uso de la tierra agrícola en las regiones productoras de cultivos tradicionales del sur de país. En efecto, estudios realizados por el Departamento de Economía Agraria de la P. Universidad Católica, muestran que, para la VIII región, el resultado operacional anual obtenido por una plantación de eucaliptos, es aproximadamente un 30% mayor que para cultivos tradicionales¹⁷².

172. Domínguez, Errázuriz y Dulcic (1993). Eucaliptos: Una Alternativa para la Reconversión Agrícola. Serie de investigación N° 54. Departamento de Economía Agraria, P. Universidad Católica de Chile.



c. Empleo y Desocupación

El cambio en el uso de la tierra, tuvo como consecuencia un crecimiento en la demanda de mano de obra, debido al incremento en la producción de rubros más intensivos en el uso de dicho factor, como por ejemplo, frutales orientados hacia el mercado externo. Tal como se observa en el Cuadro N°3, entre 1987-1992, el sector aumentó en un 8.5% el número de empleados. A pesar de que el deterioro en la rentabilidad del sector comenzó antes de 1992, hasta ese año, el incremento en las plantaciones frutales permitió absorber más mano de obra que la liberada con la reducción de la superficie de cultivos anuales. Sin embargo, a partir de 1992, el efecto neto de la evolución de ambos subsectores, frutales y cultivos anuales, determina una reducción en el empleo sectorial.

Se destaca del Cuadro N°3, que la tasa de desocupación sectorial ha seguido la tendencia de la tasa nacional y se ha mantenido consistentemente debajo de ésta. Por ello, es un error asociar la reducción en el nivel de empleo con un aumento en el desempleo sectorial. La reducción en el empleo observada en el período 1992-1995, va acompañada con una reducción en la fuerza de trabajo silvoagropecuaria, permitiendo que la tasa de desempleo sectorial siga el comportamiento de la tasa nacional. En los últimos años, el sector agrícola ha enfrentado un proceso natural de competencia en el uso de la mano de obra por parte de otros sectores de la economía, donde ésta es más productiva y, por lo tanto, recibe un salario mayor.

Cuadro No. 3
Evolución del empleo silvoagropecuario
1987-1995 (en miles de personas)

Años	Fuerza de Trabajo		Ocupados		Tasa de desocupación	
	Nacional	Sectorial	Nacional	Sectorial	Nacional	Sectorial
1987	4,267	840	3,902	816	8.6%	2.9%
1988	4,392	886	4,028	858	8.3%	3.2%
1989	4,563	885	4,294	866	5.9%	2.2%
1990	4,703	895	4,468	877	5.0%	2.0%
1991	4,749	892	4,479	870	5.7%	2.5%
1992	4,846	903	4,613	885	4.8%	2.0%
1993	5,057	884	4,842	868	4.3%	1.9%
1994	5,283	856	5,013	835	5.1%	2.4%
1995	5,325	834	5,037	814	5.4%	2.4%

Fuente: INE

Cuadro No. 4
Productividad media de la mano de obra sectorial*
(1989 - 1994)

Año	Indice (Base 1989=100)			Respecto Promedio Nacional		
	SilvoAgr.	Manufactura	Construcción	SilvoAgr.	Manufactura	Construcción
1989	100	100	100	38%	104%	76%
1990	106	105	109	40%	110%	84%
1991	109	107	101	39%	105%	72%
1992	115	110	108	38%	100%	72%
1993	119	112	103	39%	101%	68%
1994	132	118	118	43%	105%	77%

* Se estimó dividiendo el PIB sectorial por la Fuerza de Trabajo Ocupada del Sector.

Tal como se aprecia en el cuadro No.4, en general, la mano de obra empleada en el sector tiene una baja productividad, incluso inferior al sector de la construcción, que también es intensivo en el uso de mano de obra no calificada. En efecto, en 1994, la productividad media de la mano de obra del sector silvoagropecuario, manufacturero y construcción, fue un 43, 105 y 77% de la productividad media del país, respectivamente. La baja productividad de la mano de obra agrícola es característica de los países en desarrollo, y se explica en buena medida, por la baja relación capital-trabajo de su estructura productiva y por la coexistencia de una

agricultura comercial con una agricultura campesina. Esta última retiene un importante número de familiares y allegados, muchas veces no remunerados, que no están en condiciones, o bien, que no optan por migrar o por emplearse en el subsector comercial.

A pesar de lo anterior, la productividad media de la agricultura se ha incrementado constantemente en el periodo analizado, y a un ritmo muy superior al del resto de los sectores. El sector silvoagropecuario incrementó la productividad media de su mano de obra en un 32% en el periodo analizado, mientras que los sectores manufactureros y de la construcción lo hicieron en un 18%. Esto le ha permitido mejorar su productividad media respecto al resto del país desde un 38% en 1989 a un 43% en 1994.

De lo anterior se puede concluir que la competencia por mano de obra entre los distintos sectores de la economía, ha redundado en un aumento en la productividad de la mano de obra que permanece en el sector silvoagropecuario. Esto es beneficioso, tanto para el sector silvoagropecuario como para el país y, por lo tanto, cualquier intento de revertirlo a través de políticas sectoriales específicas, conduciría a una peor asignación de recursos y a un menor bienestar social.

d. Comportamiento de las exportaciones

El incremento en el producto interno bruto sectorial ha estado directamente relacionado al rápido crecimiento en sus exportaciones, ya que el crecimiento del mercado interno no sería capaz de sostener, por períodos prolongados de tiempo, las tasas de crecimiento del producto sectorial observadas en el Cuadro N°1. Como es de común conocimiento, la demanda por alimentos básicos presenta una baja respuesta a crecimientos en el ingreso y su crecimiento se explica mayoritariamente por aumentos en el tamaño de la población. Desde luego que hay ciertos alimentos que presentan una alta elasticidad ingreso-demanda, como es el caso de carnes y lácteos, lo que explica el dinamismo de estos subsectores a pesar de que están orientados principalmente al mercado doméstico.

Las exportaciones agropecuarias primarias se incrementaron en más de un 100% entre 1983 y 1986¹⁷³ lideradas por el subsector frutícola, que representa más del 80% del total. En el periodo 1987-1994, el crecimiento

173. Muchnik et al (1992). Efectos esperados de un Acuerdo de libre comercio en los sectores agropecuario y agroindustrial chilenos. Confederación de la producción y el comercio. PEPALC.

es menos espectacular, pero igualmente significativo, registrando una tasa de crecimiento promedio de 9% anual, aunque inferior al crecimiento de 12% anual de las exportaciones totales del país (Cuadro No. 5). Las exportaciones agroindustriales, que recién adquieren importancia a partir de mediados de los ochenta, se incrementaron en un 20% anual en el mismo período. Por último, debe mencionarse que las exportaciones provenientes del sector forestal crecieron en un promedio de 15% anual.

No obstante el alto crecimiento de las exportaciones sectoriales durante el periodo indicado, a partir de 1991, ha ocurrido un cambio en su tendencia, como consecuencia de los mismos factores que afectaron el crecimiento del producto sectorial. Entre 1991 y 1994 las exportaciones agropecuarias crecieron a una tasa promedio de apenas un 1.1%. Este resultado contrasta con la tasa promedio de crecimiento de 11% anual de las exportaciones agroindustriales, liderado por las frutas procesadas. La agroindustria ha evolucionado en conjunto con el sector frutícola, viéndose afectada por las mismas variables económicas explicadas antes, pero beneficiada, en varios de sus negocios, por el incremento en los desechos de exportación de fruta fresca.

Cuadro No. 5
Evolución de exportaciones nacional y silvoagropecuario
primarios e industriales (millones de US\$)

	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
EXPORTACIONES TOTALES	5102	7048	8188	83722	8916	10007	9198	11538
TOTAL AGROPECUARIO	629	707	710	888	1127	1140	1043	1166
% Participación del Total	12	10	9	11	13	11	11	10
TOTAL FRUTAS	527	582	552	747	999	988	886	963
% Participación del Agropecuario	84	82	78	84	89	87	85	83
TOTAL AGROINDUSTRIALES	173	219	308	388	845	590	562	658
% Participación del Total	3	3	4	5	5	6	6	6
SILVICOLA Y FORESTAL IND.	559	710	761	846	896	1139	1097	1450
% Participación del total	11	10	9	10	10	11	12	13

Fuente: Banco central, Elaborado por Odepa.

Evolución por subsector

Según ODEPA, en 1990, la participación de los principales subsectores en el PIB sectorial fue de 41% para los productos de origen pecuario, 31% para los cultivos anuales (principalmente cereales), 20% para las frutas, 7% para hortalizas y 2% para vinos. A continuación se presentan los rasgos principales que caracterizaron la evolución reciente de cada uno de los subsectores.

1. Pecuarios

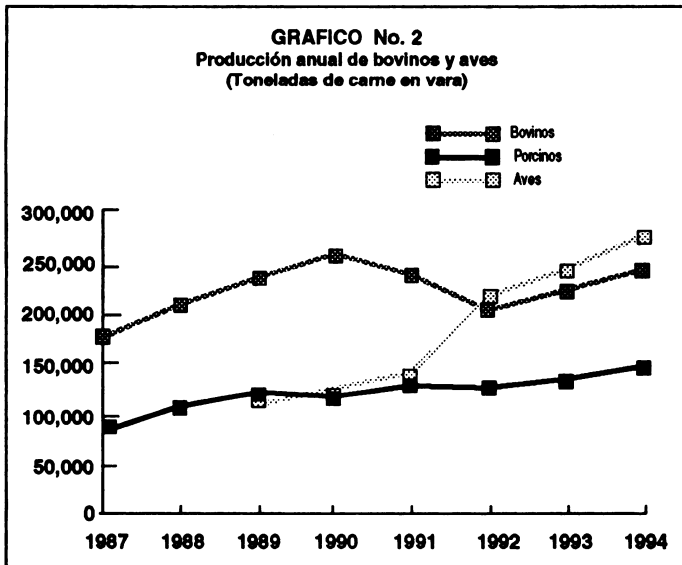
El crecimiento de este sector se ha basado en el rápido incremento que ha tenido la demanda interna por carnes y lácteos, como consecuencia del crecimiento del ingreso per cápita y de la alta elasticidad del ingreso de la demanda que caracteriza a estos productos. A partir de mediados de los ochenta, el sector comenzó a exportar cantidades variables, pero no despreciables, de carnes de aves, cerdos y lácteos.

a. Carnes:

La producción de carne se vio favorecida por la política de protección zoonosanitaria que impide la importación de carne con hueso, desde países con fiebre aftosa (Ej. Argentina y Paraguay). Como consecuencia del deterioro en el tipo de cambio real y fortalecimiento de las economías regionales, este tipo de carne se ha enfrentado a una competencia cada vez mayor de las carnes sin hueso importadas desde los países de MERCOSUR. Con esto, el aumento en el consumo doméstico está satisfecho en forma creciente por las importaciones.

Por otra parte, el consumo de carne bovina ha enfrentado una mayor competencia por parte de las carnes de aves y cerdos. Como consecuencia de ello, por primera vez en la historia del país, en 1994, el consumo de carne de aves fue mayor que el consumo de carne de vacuno.

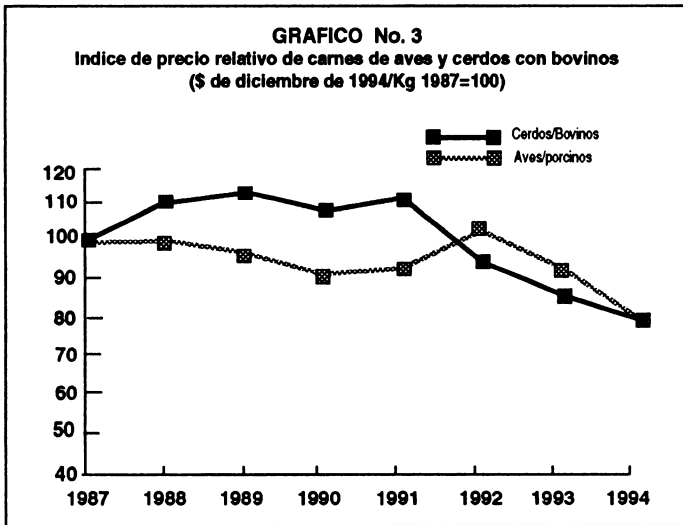
La producción de carne de bovinos se ha incrementado moderadamente dentro del periodo analizado, manteniendo el ciclo productivo que acompaña esta actividad. La producción de cerdos ha crecido en forma constante a una tasa promedio anual de 9% entre 1987 y 1994, mientras que la producción de aves presenta dos periodos de crecimiento, el periodo 1987-1991 con una tasa promedio de 12% anual, y el período 1991-1994 con una tasa de 27% anual (Gráfico N°2).



El crecimiento de la producción de aves y cerdos estuvo a cargo de empresas modernas, de alto nivel tecnológico, que han penetrado en el mercado, reduciendo sus precios de venta en relación a su principal sustituto, la carne de vacuno.

Las perspectivas futuras de la producción de carne bovina son inciertas y están directamente relacionadas con el costo de importación desde los países de MERCOSUR. Más del 90% de la carne bovina importada proviene de este mercado, especialmente de Argentina. Por lo tanto, una mayor apertura comercial con MERCOSUR debe necesariamente resultar en menores precios de importación y, por lo tanto, acentuar la competencia que enfrenta la producción doméstica.

Además, Argentina está en proceso de erradicación de la fiebre aftosa. De tener éxito en este proceso, se podría exportar carne con hueso y ganado en pie a Chile, acentuando aún más la presión sobre la producción doméstica. Si bien es cierto que Argentina podría acceder a los mercados mundiales del circuito no aftósico, obteniendo mejores precios que en el mercado aftósico, y por lo tanto también elevando su precio de exportación a Chile, es probable que esta alza de precios se concentre en los cortes de carne más finos. Esto significa que se incrementaría la oferta potencial exportable a Chile, en cortes corrientes y a bajos precios.



No obstante lo anterior, una liberalización comercial con MERCOSUR, también presentaría nuevas oportunidades de negocios para el subsector pecuario. Así por ejemplo, es posible imaginar que Chile se transforme en la zona de terminación y faenamiento de ganado regional, y puerta de salida de carne bovina hacia la zona del Pacífico.

Las mayores importaciones de trigo han sustituido directamente a la producción doméstica, liberando una importante superficie, que ha sido aprovechada en parte por la actividad forestal. Este fenómeno ha sido atacado por los posibles "daños ambientales" y por sus eventuales efectos sociales negativos en la población rural. Sin embargo, antecedentes recogidos por el Departamento de Economía Agraria de la P. Universidad Católica, no permiten avalar a priori efectos ambientales negativos de consideración. Además, las plantaciones forestales sustituyen cultivos de muy baja intensidad de uso de mano de obra directa, pero efectivamente la población rural debe desplazarse hacia los nuevos centros poblados que aparecen en torno a la actividad forestal. Las bajas tasas de desempleo observadas a nivel regional indican que la mano de obra así desplazada, ha sido absorbida en otras actividades.

Por otra parte, el crecimiento del ingreso per cápita del país debiera permitir la tendencia creciente en el consumo interno y la expansión de la producción de carnes de aves y cerdos. Las exportaciones continuarán siendo marginales, concentradas en los países de la región.

b. Leche

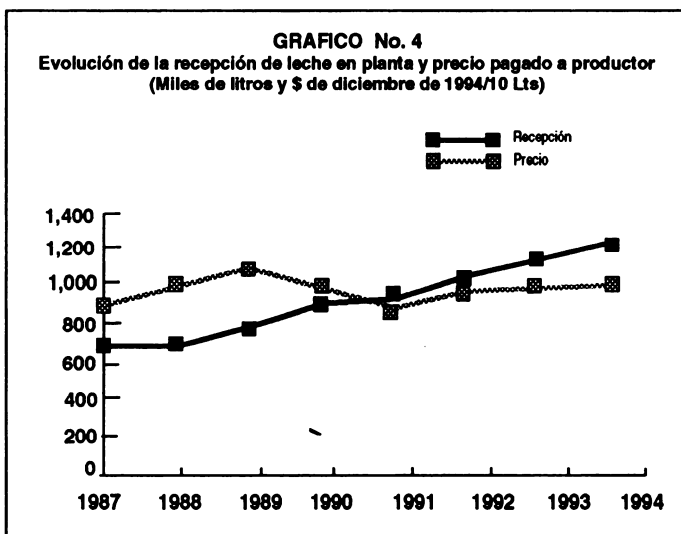
La producción láctea ha estado aumentando considerablemente desde los inicios de los ochenta, sustituyendo una parte importante de las importaciones e incursionando en los mercados externos. En el período 1987-1994, la recepción de leche en planta aumentó a una tasa promedio de 9% anual. A pesar de este crecimiento, la industria se mantiene como importadora neta, situación que se espera que continúe por tres a cinco años más. Tal como se desprende del Gráfico N°4, los precios pagados a los productores se han mantenido estables durante el periodo, excepto por el alza observada entre 1988-1989. El país ha aplicado una política *antidumping* que permitió proteger al sector en períodos de bajas de los precios internacionales, como consecuencia de exportaciones subsidiadas por los países europeos.

Se espera en un futuro que los precios internacionales de productos lácteos se mantengan firmes, e incluso aumenten en el caso de los quesos, como consecuencia de los acuerdos de la Ronda Uruguay del GATT. En un escenario sin nuevos acuerdos de comercio, el país podría convertirse en autosuficiente. Con todo, este subsector enfrentará condiciones favorables de demanda, gracias al crecimiento económico que se espera para los próximos años y la alta elasticidad ingreso de la demanda de productos lácteos.

2. Cereales

La superficie de cereales disminuyó en más de un 30% durante el periodo 1987-1994, explicado casi en su totalidad por la reducción de 315 mil has de trigo (Cuadro N°6). Esto representa aproximadamente el 75% de la caída en la superficie de cultivos anuales.

Tal como se señaló antes, la caída en la superficie sembrada de trigo, obedece a una caída en los precios internacionales del producto, al deterioro en el tipo de cambio real y a la protección decreciente otorgada por las bandas de precios. Todos estos factores han determinado el incremento observado en las importaciones del cereal (Cuadro N°7).



Cuadro No. 6
Cereales: evolución de la superficie sembrada
(Miles de hectáreas)

Cultivo	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Trigo	677	577	540	583	466	461	395	362
Avena	56	61	69	78	77	64	68	58
Cebada	16	24	25	26	32	28	23	28
Centeno	2	2	3	2	3	3	1	1
Maíz	87	90	125	101	100	107	106	105
Arroz	37	39	43	33	30	32	29	30
Total	875	793	805	823	708	695	622	584

Fuente: ODEPA

Los mayores problemas se presentan con los pequeños propietarios, tradicionalmente vinculados a la producción de cereales, quienes tienen menor capacidad de ajuste a la menor rentabilidad de la actividad, y mayores obstáculos para emigrar o emplearse en la agricultura o silvicultura comercial. En este segmento se ha observado un retroceso hacia la agricultura de autoconsumo.

En términos generales, el país no tiene ventajas comparativas en la producción de trigo, pues a pesar de los altos rendimientos por hectárea observados, sus condiciones agroclimáticas le permiten competir con la producción internacional sólo en algunas zonas del país, y se dispone de

muy buen nivel tecnológico. En el futuro no se esperan incrementos en los precios internacionales y, por lo tanto, la presión de las importaciones sobre la producción debiera continuar.

El maíz es el segundo cultivo más importante en términos de superficie sembrada. Su destino principal está dado por su uso en la alimentación principalmente, de aves y cerdos, y menor grado de bovinos.

Tal como se aprecia en el cuadro N°6, la superficie de este cereal se ha mantenido relativamente constante en los últimos años. Sin embargo, su demanda para la producción animal se ha incrementado fuertemente, debido a la expansión de la industria productora de aves y cerdos. Por lo tanto, el crecimiento del consumo de maíz ha sido satisfecho mediante el incremento sostenido de las importaciones (Cuadro N°7). Al igual que en el trigo, las importaciones de maíz provienen principalmente de los países miembros de NAFTA y MERCOSUR.

Los niveles de rendimientos alcanzados por la producción doméstica del maíz se encuentran entre los mejores del mundo, y ésta se concentra en empresarios agrícolas de muy buen nivel tecnológico, lo que da poco margen para incrementos futuros. Por ello, el aumento esperado en la demanda interna del maíz debiera continuar siendo satisfecha mediante el aumento en las importaciones.

3. Frutales

Este sector basó su crecimiento en las ventajas comparativas del país, en la producción fuera de estación respecto al hemisferio norte, en los bajos costos de la mano de obra que tenía el país y en el crecimiento en el tipo de cambio real. Entre 1980-1986 y 1987-1990, la superficie de plantaciones de frutales creció a una tasa promedio anual de 10 y 8%, respectivamente. Mientras que en 1974 Chile tenía una plantación de solo 6% de las exportaciones del Hemisferio Sur, en sus cuatro especies principales (uva, manzana, peras y duraznos), en 1991 el país exportó más del 4% de las exportaciones hemisféricas. Esto le permitió convertirse en el primer exportador hemisférico de fruta templada. Por lo tanto, no es de extrañar que las exportaciones de fruta fresca, representen más del 80% de las exportaciones sectoriales. A pesar de este crecimiento, los precios de exportación de las especies más importantes, uvas y manzanas, no dan evidencia de deterioro.

Cuadro No. 7
Evolución de las Importaciones de trigo y maíz
(Tonelada y US\$/Ton)

Año	Trigo		Maíz	
	Volumen	Precio CIF	Volúmen	Precio CIF
1987	27,462	169	135,936	97
1988	67,926	204	214,360	128
1989	0	-	83,351	150
1990	56,086	152	89,785	153
1991	161,327	134	284,802	135
1992	466,710	147	392,137	121
1993	415,682	145	348,674	124
1994	545,789	143	478,190	129

Fuente: Banco central, Elaborado por Odepa.

Cuadro No. 8
Superficies y precios de exportación de frutas: manzanas y uva de mesa
(1987-1993)

Año	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Superficie (Has)								
Manzanos	22,070	22,070	23,000	23,260	23,650	24,495	25,375	n/d
Uvas de Mesa	43,530	46,830	47,800	47,760	48,000	48,800	48,770	n/d
Total de Frutas	135,600	160,850	172,700	173,233	173,550	178,950	182,380	n/d
Precim Fob (US\$/Ton)								
Manzanos	429	372	338	413	478	623	372	486
Uvas de Mesa	1,016	901	798	804	1,182	992	1,102	1,100

Fuente: ODEPA, Banco Central de Chile.

A partir de 1991, el deterioro del tipo de cambio real y el alza en el costo de mano de obra reducen el crecimiento de este sector, lo que se refleja en una tasa promedio de crecimiento anual de las plantaciones en 1.7%.

El deterioro de la rentabilidad del sector frutal, implica que la expansión futura del sector no puede continuar basada en el aprovechamiento de condiciones externas al sector, tales como alto tipo de cambio real, abundancia de mano de obra y abastecimiento de mercados externos desabastecidos. El crecimiento futuro del sector está condicionado por un mejoramiento en la calidad de su producto final, que le permita acercarse a los precios de sus competidores; a la apertura de nuevos mercados; a la negociación de mejores condiciones de acceso a los mercados tradicionales (Europa y Latinoamérica) y a la disponibilidad de una mejor infraestructura vial y portuaria.¹⁷⁴ Si se cumplen estas modernizaciones en el subsector, debiera aumentar el precio de venta de la fruta en el mercado externo, lo que eventualmente, podría impulsar un nuevo crecimiento en las superficies plantadas, que indudablemente, sería más modesto que lo observado en el pasado.

4. Agroindustria y Vinos

El sector agroindustrial hortofrutícola comenzó a desarrollarse después de la expansión del sector frutícola, a principio de los ochenta. Anteriormente estuvo orientado fundamentalmente al mercado interno, con niveles tecnológicos que no le permitían acceder al mercado externo. Como se desprende del Cuadro N°5, en el período 1987-1990, las exportaciones del subsector crecieron a una tasa promedio anual de 30%, mientras que a partir de 1991, éstas han crecido a un promedio anual de 14%. Las causas de este acelerado desarrollo y su menor crecimiento en los últimos años, deben buscarse en el propio desarrollo exportador de hortalizas y frutas frescas, ya que gran parte de su producción se basa en los subproductos de este último.

En el futuro se espera que continúen aumentando las exportaciones de este sector, basadas en las ventajas comparativas de Chile en algunos rubros en particular.¹⁷⁵

El subsector de mayor importancia relativa es el de vinos, negocio que se ha desarrollado con fuerza desde 1986, después de haber atravesado por una fase previa de poca orientación hacia el mercado externo. Esta

174. Departamento de Economía Agraria, P.U.C. (1993). Oportunidades y desafíos Competitivos de la Fruticultura de Exportación de Chile. Serie de Investigación N°65.

175. Vargas, G. Oportunidades y desafíos Competitivos de la Agroindustria Hortofrutícola de Exportación de Chile. Serie investigación N° 66, Departamento de Economía Agraria, P.U.C. (1993).

industria enfrenta un mercado que se divide en dos: el mercado de vinos finos y de mesa. El primero de ellos, es el destino de todas las nuevas plantaciones que se han realizado en el país en los últimos años, cuya demanda a nivel mundial está creciendo. Este tipo de productos se dirige a los segmentos de más altos ingresos de la población y, por lo tanto, depende directamente del crecimiento futuro de las economías. En los próximos años se espera que continúen aumentando las exportaciones de vinos finos, debido principalmente al aumento en la producción de las plantaciones realizadas hasta la fecha. Sin embargo, ésta debiera tender a estabilizarse hacia fines de la década, pues el ritmo de plantaciones ha disminuido notoriamente en los últimos años.

Los vinos de mesa representan entre el 80-90% del consumo nacional y, aproximadamente el 60% de la superficie plantada con viñas. Este producto enfrenta una demanda decreciente a nivel mundial, y una sustitución cada vez mayor por bebidas de menor contenido alcohólico, como la cerveza. Por esta razón, se espera un deterioro gradual en los precios y una reducción de la superficie plantada con estas especies.

La segunda importancia relativa, la tiene el subsector productor de frutas y hortalizas en conserva, siendo el concentrado de tomates el producto de mayor relevancia; y en tercer lugar, lo ocupa la producción de frutas y hortalizas deshidratadas. Con menor importancia todavía, se encuentran los sectores productores de jugos de frutas y de congelados.

La producción de concentrados de tomate ha crecido en forma importante en la última década, y continúa haciéndolo actualmente. Esta es una de las industrias mejor posesionadas para mantener y continuar incrementando su competitividad, y sería una de las principales favorecidas en los acuerdos Comerciales de Chile con los grandes bloques comerciales.

Las demás conservas con buenas perspectivas de mercados corresponden a frutas, como duraznos, damascos y cerezas. Estos tienen buenas posibilidades de acceder a nuevos mercados, pero ello está condicionado al mejoramiento de la productividad de la materia prima, de la calidad y al desarrollo de nuevos productos. Estas mismas exigencias de modernización, serán determinantes en las posibilidades de expansión futura del resto del sector agroindustrial.

Acuerdos comerciales

Las perspectivas de desarrollo de los principales subsectores señalados anteriormente se basan en la manutención de las condiciones actuales de comercio exterior chileno, y en evolución esperada de las principales

variables macroeconómicas que las afectan. A continuación se discutirá como se afectaría la producción y comercio sectorial si Chile se integra a distintos bloques regionales, particularmente NAFTA y MERCOSUR, que han sido objeto de estudios del Departamento de Economía Agraria de la P. Universidad Católica de Chile.

1. Integración al Nafta¹⁷⁶

Con el rechazo por parte del Congreso de EEUU, al uso de "Fast Track" de parte del ejecutivo, se aleja la posibilidad de un rápido ingreso de Chile al NAFTA. El gobierno chileno ha indicado que está dispuesto a negociar el acceso al acuerdo por la vía legislativa ordinaria. A pesar de esto, aún subsiste la posibilidad de un ingreso futuro a ese mercado, por lo que se analizará el impacto potencial que ello tendría en el sector agropecuario y agroindustrial.

Los beneficios y/o costos asociados a un acuerdo de comercio, están directamente relacionados con el nivel de comercio inicial entre los países miembros, la protección inicial de los productos que se liberalizarán, el grado de sustitución de productos entre distintos países de origen, y las características de la demanda por importaciones.

A pesar de que la balanza comercial de Chile con el NAFTA es negativa, la balanza comercial de origen agropecuario es positiva. En el período 1992-1994, las exportaciones de origen agropecuario a dicho mercado fueron aproximadamente US\$700 Millones; mientras que las importaciones fueron aproximadamente US\$140 millones, las exportaciones e importaciones agropecuarias representan el 40 y 4% de las exportaciones e importaciones totales del país a dicho mercado, respectivamente.

a. Productos Exportables:

En el período 1992-1994, los principales productos agropecuarios que Chile exportó al NAFTA, fueron fruta fresca (66%), frutas procesadas (10%) y vinos (7%). Dos tercios del valor de las exportaciones de fruta fresca están representados por la uva de mesa, y el 40% de las frutas procesadas están representados por el jugo de manzana. Más del 85% de las exportaciones agropecuarias chilenas al NAFTA, tienen como destino a EEUU y México en segunda instancia.

176. Silva, Francisca (1995). Efectos del ingreso de Chile al NAFTA en el Sector Agropecuario y Agroindustrial. Tesis de Magister, Departamento de Economía Agraria, P. Universidad Católica de Chile.

Cuadro No. 9
Arancel equivalente de las exportaciones al NAFTA
para los principales productos*
(1992-1994)

País	Agropecuario		Agroindustrial	
	MM US \$	Arancel	MM US \$	Arancel
Estados Unidos	425	1.0%	82	3.8%
México	36	7.0%	18	3.7%
Canadá	2	2.0%	22	3.2%
Promedio		1.5%		3.7%

Fuente: Banco central, Elaborado por Odepa.

* Considera 9 grupos que representan el 85% de las exportaciones

Tal como se aprecia en el cuadro N°9, el arancel promedio que enfrentaron los productos agropecuarios exportados al NAFTA, durante 1992-1994, fue de 1.7, 5 y 0.2% para EEUU, México y Canadá, respectivamente. En los productos agroindustriales estos aranceles suben 3.8, 3.7 y 3.2% respectivamente. Esto se debe al escalonamiento arancelario que caracteriza las exportaciones al NAFTA, lo que significa que la tasa arancelaria aumenta en la medida que lo hace el valor agregado del producto. Más aún, el arancel promedio agroindustrial de EEUU, principal socio comercial en NAFTA, no refleja la gran amplitud de aranceles existentes entre productos, y es bajo precisamente porque la mayoría de las exportaciones agroindustriales chilenas tienen un bajo valor agregado.

En el caso de México, debe destacarse que Chile tiene firmado un acuerdo de libre comercio con dicho país. Por lo tanto, la mayor parte de los aranceles que afectan al sector, se encuentran en una etapa de transición, después de la cual serán igual a cero. Las únicas excepciones a esta rebaja están dadas por las manzanas que enfrentan un arancel del 20% y la uva de mesa, en la cual se mantendrá el arancel de protección que rige durante el periodo de cosecha mexicano.

A partir del bajo nivel de arancel inicial que enfrentan las exportaciones, se obtiene también un bajo impacto en el aumento de las mismas, como producto de una eventual integración de Chile al NAFTA. Tal como se muestra en el Cuadro N°10, las exportaciones sectoriales aumentarían alrededor de US\$23 millones, lo que equivale a un 3.8% de su valor actual. Considerando que las estimaciones realizadas representan el 85% del valor exportado al NAFTA, el aumento total de las exportaciones sectoriales sería US\$26.1 millones.

Cuadro No. 10
Aumento de las exportaciones chilenas al
NAFTA bajo libre comercio
(Millones de US \$ y Porcentaje)

Producto	Valor Base (1992-1994)	Aumento	
		Valor	Porcentaje
Agropecuario	463	12.7	2.7%
Agroindustrial	122	9.6	7.9%
Total	584	22.2	3.8%

Fuente: DEAUC

Por último, vale la pena mencionar que estas estimaciones no consideran eventuales exportaciones que se realizarían bajo el NAFTA y que en la actualidad no existen. Sin embargo, se estima que dicho efecto sería menor en el corto y mediano plazo, considerando el relativo bajo nivel de los aranceles, que hoy se enfrentan en ese mercado y el esfuerzo de penetración de mercados que sería necesario desarrollar.

b. Productos Importables

Las importaciones agropecuarias de Chile desde el NAFTA, están dadas mayoritariamente por trigo y maíz, que representan el 43 y el 20% del valor de las mismas, respectivamente. También existen importaciones menores de azúcar y leche.

Los productos agropecuarios que sustituyen importaciones tienen un arancel promedio superior al 11% de arancel ad-valorem. Esto se explica por las políticas de bandas de precios para trigo y azúcar, y de valor aduanero mínimo para las importaciones de leche en polvo. De esta manera, en el periodo 1992-1994, el trigo y el azúcar enfrentaron un arancel total promedio de 17 y 7,7%, respectivamente. La leche en polvo, el maíz y el trigo enfrentaron un arancel de 11.1, 11 y 11% respectivamente.

El efecto de una reducción arancelaria a los productos provenientes de un origen determinado es doble. En primer lugar, la reducción arancelaria provoca una desviación del comercio, que está dada por la sustitución de importaciones de terceros países que provocan las nuevas importaciones desde el país beneficiado. Este efecto significa una pérdida de bienestar social, debido a que se han sustituido importaciones

provenientes de un país más barato por otro más caro. Por otra parte, el beneficio social de un acuerdo bilateral, está dado por la creación de comercio que se produce con la rebaja arancelaria, es decir, por las nuevas importaciones que se producen bajo el acuerdo, y que antes no se producían. Por lo tanto, el beneficio neto de un acuerdo bilateral estará dado por la diferencia entre efectos. A priori no se puede establecer si este será positivo o negativo.

Existen diferentes supuestos bajo los cuales se pueden estimar los efectos de creación y desviación de comercio. Considerando estas diferencias, en el Cuadro N°11, se presenta el rango de aumento en las importaciones agropecuarias que se produciría si Chile ingresa al NAFTA.

Las importaciones originales del NAFTA podrían aumentar considerablemente, tanto por efectos de creación como desviación de comercio, concentrando más del 60% de dicho impacto en trigo y maíz.

Considerando lo anterior, en el Cuadro N°12 se entrega el impacto en la producción doméstica de este aumento en las importaciones, y su aporte al cambio en el bienestar total del país. Las mayores reducciones en la producción doméstica están dadas por el cultivo del trigo que se reduciría entre 6 y 9%, y en segundo lugar, el maíz, en 4 a 7%.

Cuadro No. 11
Aumento de las importaciones desde el NAFTA
(Millones de US \$)

Producto	Valor Base (1992-1994)	Creación de Comercio	Desviación de Comercio	Efecto Total
Trigo	40.1	9.5 - 16.3	5.8 - 28.9	15.3 - 45.3
Maíz	29.2	4.5 - 7.9	3.2 - 21.7	7.7 - 29.6
Trigo Candeal	21.1	3.4 - 3.5	0.1 - 0.4	3.5 - 3.9
Azúcar	4.9	0.4 - 1.7	0.7 - 14.7	1.1 - 16.4
Leche 26% MG	2.1	0.5 - 5.4	0.5 - 20	1.8 - 25.8
Leche Descremada	2.6	0.8 - 4.6	0.8 - 12.6	1.6 - 17.2
Total	100	19.2 - 39.4	11.1 - 98.8	30.3 - 138.4

Cuadro No. 12
Efectos de la integración agropecuaria al NAFTA
producción doméstica de productos seleccionados

Producto	Producción Base (Miles de Tons.)	Reducción (%)
Trigo	1439	(9.2) - (5.9)
Maíz	906	(6.9) - (4)
Remolacha	3500	(1.1) - (0.2)
Leche (MM Ltrs)	1071	(6) - (0.7)
Bienestar del País		
		MM US \$
Cambio de Bienestar Anual		13
Cambio de Bienestar Total*		108
* Corresponde al valor presente del bienestar anual descontado a la tasa social de descuento de 12% recomendada por MIDEPLAN.		

En términos de beneficio social neto para el país, derivado de los cambios en el comercio agropecuario, el estudio disponible indica que la ganancia de bienestar sería modesta. Esta misma conclusión se ha obtenido de otros estudios; sin embargo, existe coincidencia en señalar que los principales beneficios de este tipo de acuerdo provendrían de los positivos efectos que se obtendrían en términos de menor riesgo-país y sus beneficios en mayores flujos de inversión.¹⁷⁷

2. Integración a MERCOSUR¹⁷⁸

La balanza comercial, al igual que la balanza comercial agropecuaria de Chile con MERCOSUR, es negativa. En 1994 se exportaron a dicho bloque US\$1.352 millones, de los cuales US\$243 millones eran de origen agropecuario. MERCOSUR representa el destino del 13% de las exportaciones sectoriales. En igual año, las importaciones desde MERCOSUR fueron de US\$2.054 millones, de los cuales US\$412

177. Coymans, J.E., Larraín, F (1992). Tratado de Libre Comercio entre Chile y Estados Unidos: Efectos Esperados en la Economía Chilena. Confederación de la Producción y el Comercio, PEPALC.

178. Cerda, Andrea (1995). Efectos sobre el Sector Agropecuario y Agroindustrial Chileno de un Acuerdo de Libre Comercio con MERCOSUR. Tesis de Magister, Departamento de Economía Agraria, P. Universidad Católica de Chile.

millones correspondieron a productos de este origen. Estas últimas representan el 53% del valor total de las importaciones agropecuarias chilenas.

Como se desprende del Cuadro N°13, las exportaciones sectoriales chilenas a MERCOSUR, utilizando información del periodo 1992-1994, se concentran en Argentina y Brasil, en tanto que dos terceras partes de las importaciones provienen de Argentina. Este país, es el que tiene mayores ventajas en la producción de los principales productos básicos que debe importar Chile.

a. Productos Exportables:

En el período 1992-1994, a diferencia del comercio con otros mercados, las exportaciones a MERCOSUR estuvieron constituidas en un 67% por productos agroindustriales. Los principales productos exportados a MERCOSUR son las frutas frescas, pastas de tomate, productos pecuarios, vinos y caramelos, que representan más del 65% del total. Esto se explica principalmente por los aranceles preferenciales negociados con Argentina y Brasil en el marco de la ALADI, y por los bajos costos del transporte. Estas preferencias arancelarias debieron caducar el 1° de Enero de 1995, pero fueron prorrogadas hasta fines del año, para dar tiempo a la negociación entre Chile y MERCOSUR. Como se observa en el Cuadro N°14, las exportaciones chilenas a MERCOSUR enfrentaron, en 1992-

Cuadro No. 13
Comercio exterior de origen agropecuario de Chile con Mercosur*
(Millones de US\$ y Porcentajes 1992-1994)

País	Exportaciones a		Importaciones desde	
	Valor	%	Valor	%
Argentina	101,708	51%	203,810	66%
Brasil	81,167	41%	46,321	15%
Paraguay	9,174	5%	33,968	11%
Uruguay	7,379	4%	24,704	8%
Total	199,428	100%	308,804	100%

Fuente: Elaborado por DEAUC en base al Banco Central de Chile.

* En base a selección de productos. Exportaciones representan el 97% e importaciones representan el 84% del Total tranzado con Mercosur.

1994, aranceles promedio entre 3 y 4%, cifra que aumentaría a 12% al caducar las actuales preferencias otorgadas a Chile.

El aumento esperado de las exportaciones chilenas a MERCOSUR bajo un escenario de libre comercio, se concentra en los productos agroindustriales. Como se observa en el Cuadro N°15, las exportaciones de productos agropecuarios primarios y agroindustriales, se incrementarían en US\$5 y US\$21 millones al año, respectivamente.

El modesto impacto estimado es consecuencia de las preferencias arancelarias que ya favorecen a Chile en dicho mercado. Sin embargo, Chile perdería estas preferencias a fin de año, por lo que el efecto de un acuerdo comercial con MERCOSUR es muy superior al señalado.

Cuadro No. 14 Arancel equivalente promedio de las exportaciones de Chile a MERCOSUR, con y sin preferencias arancelarias (Porcentajes)		
País	Con Preferencias	Sin Preferencias (Arancel Externo Común)
Argentina*	4%	12%
Brasil	3%	12%

* Excluye la tasa estadística de 3% que afecta a las importaciones con o sin preferencias arancelarias

Cuadro No. 15 Aumento de las exportaciones Chilenas a MERCOSUR bajo un escenario de libre comercio (Millones de US \$)			
Productos	Valor Base (1992-1994)	Aumento Valor	Porcentaje
Agropecuarios	68	5	7.1%
Agroindustriales	138	21	15.1%

b. Productos Importables

Las importaciones desde MERCOSUR, en el periodo 1992-1994, estuvieron constituidas principalmente por aceites, carne de bovinos, cereales (principalmente trigo y maíz), que representan en conjunto, más del 55% de las importaciones de origen agropecuario. Cabe destacar que estos productos enfrentan en Chile un arancel promedio superior al 11%, debido a la existencia de políticas adicionales al arancel ad-valorem.

El efecto de la eliminación completa de los aranceles con que se gravan las importaciones agropecuarias provenientes de MERCOSUR, bajo supuestos alternativos, se presenta en el Cuadro N°16.

En este caso se observan efectos importantes de creación de comercio, entre US\$80-104 Millones, lo que significaría un aumento de aproximadamente 14% del total de importaciones de origen agropecuario del país. Los mayores incrementos en las importaciones se concentran en carne bovina, aceites y trigo.

Cuadro No. 16
Aumento de las importaciones desde MERCOSUR
bajo un escenario de libre comercio
(Millones de US \$)

Productos	Valor Base (1992-1994)	Creación	Desviación	Total
AGROPECUARIOS				
Trigo	28.9	7.3 - 17.4	6.5 - 40.1	13.8 - 57.5
Maíz	21.6	3.3 - 7.9	3.4 - 29.1	6.7 - 37.1
Arroz	7.4	1.2 - 1.7	0.4 - 2.9	1.7 - 4.6
AGROINDUSTRIALES				
Carne	74.9	33	0.2	6.4
Aceite	67.3	14	0.2 - 0.6	14.2 - 14.6
Tortas	30.2	0.4	1.0 - 10.0	1.4 - 10.44
Harinas de Trigo	0.4	0.02	0	0.02
Azúcar	7.7	1.4 - 3.5	1.8 - 11.7	3.2 - 15.2
Otros	38.9	1 - 1.5	0.4 - 15.7	1.4 - 17.2
Total Muestra Analizada	277.3	60.7 - 78.3	13.7 - 11.5	74.3 - 188.8
Total Sector	367.6	80.4 - 103.8	18.2 - 146.5	98.6 - 250.3

La desviación de comercio estimada presenta una amplia variabilidad, entre US\$18 y US\$147 millones anuales, dependiendo del grado de sustitución que se asuma entre los productos de otros orígenes, particularmente entre los del NAFTA y MERCOSUR.

La creación de comercio aquí observada, tiene como contraparte una reducción en la producción interna debido a los menores precios domésticos, que resultan de un aumento en las importaciones. Como se aprecia en el cuadro N°17, los productos más afectados son las oleaginosas, que eventualmente desaparecerían, trigo, carne bovina y maíz. Estas conclusiones coinciden, en general, con las obtenidas por Quiroz et al,¹⁷⁹ dándose la principal diferencia en el cultivo de la remolacha.

En síntesis, la balanza comercial agropecuaria con MERCOSUR representaría un deterioro evidente, debido a que las exportaciones aumentarían en aproximadamente US\$26 millones anuales, mientras que las importaciones lo harían entre US\$80 y US\$104 millones anuales. Esto se explica porque en general, Chile no tiene ventajas comparativas en los productos tradicionales, mientras que en los productos exportables se compite con MERCOSUR, particularmente con Argentina. Con este país, Chile debe competir en el mercado brasileño, que es más complementario con la producción exportable.

Sin embargo, debe destacarse que todos los cálculos anteriores analizan el cambio entre situación actual de Chile, en presencia de preferencias arancelarias para acceder a MERCOSUR, y una liberalización total con

Cuadro No. 17	
Efecto del libre comercio en la producción doméstica (Porcentajes)	
Productos	Reducción
Trigo	9.5 - 3.9%
Maíz	6.6 - 2.8%
Arroz	3.2 - 2.3%
Remolacha	2.3 - 0.9%
Carne Bovina	8.6%
Oleaginosas	100%

179. Quiroz, J, Larraín, F, Laban, Raúl (1995). El sector agrícola y agroindustrial frente a NAFTA y MERCOSUR., Trabajo preparado a solicitud de la Sociedad Nacional de Agricultura (SNA).

dicho mercado. En realidad, la comparación en términos de bienestar para el país, debe realizarse entre un escenario de liberalización total y otro en que se pierden estas preferencias arancelarias, enfrentándose el arancel externo común de MERCOSUR. En cambio, en caso que Chile no firme un acuerdo de liberalización comercial con MERCOSUR, el sector agrícola chileno no se libraría de la presión competitiva que enfrenta actualmente por dicho mercado. Esto se explica porque las importaciones desde dicho mercado no se sustentan en las preferencias arancelarias otorgadas por Chile.

c. Cambios en Bienestar

En las condiciones económicas actuales hay efectos negativos y positivos evidentes de una liberalización total del comercio agropecuario entre Chile y MERCOSUR. Se favorecería, fundamentalmente, a los productores agroindustriales chilenos, principalmente en la producción de frutas y hortalizas con algún grado de procesamiento, además de frutas frescas, vinos y productos pecuarios (carne y derivados de cerdos, aves y algunos productos lácteos). También se favorece a los consumidores chilenos de productos básicos, especialmente a los más pobres, quienes destinan una proporción mayor de su presupuesto a la adquisición de alimentos básicos. Sin embargo, parte del mejoramiento en el bienestar de los consumidores estará dado por una pérdida de bienestar de los productores agrícolas, especialmente de los que producen cereales, oleaginosas y carne de vacuno, que no se concentran en la zona sur del país.

En el Cuadro N°18, se presentan las estimaciones de cambios en el bienestar social, comparando una situación de exclusión de MERCOSUR, en la cual se han eliminado las preferencias arancelarias actuales, y una de libre comercio, en la que no existen barreras tarifarias al comercio bilateral.

Si se compara la situación actual con una de libre comercio con MERCOSUR, se obtiene una ganancia neta de bienestar que es positiva, aproximadamente US\$10 millones anuales. Por otra parte, si el país no llega a ningún acuerdo, la pérdida de las actuales preferencias arancelarias implicaría un menor bienestar de US\$13,6 millones anuales. Por lo tanto, lo que está en juego con la integración del sector agropecuario y agroindustrial al MERCOSUR, es un mayor bienestar para el país, de aproximadamente US\$23 a US\$24 millones al año. Cuantificando hoy día, el significado de mayor flujo de bienestar futuro que se percibirá por la integración del sector con MERCOSUR, se obtiene una cifra de US\$200

Cuadro No. 18
Cambio en el bienestar social de una Integración con MERCOSUR
 (Millones de US \$)

a) Libre Comercio con MERCOSUR	Rango	
Cambio de Bienestar Anual	9.8	10.5
Cambio de Bienestar Total*	81.7	87.5
b) Exclusión de MERCOSUR		
Cambio de Bienestar Anual	-13.6	
Cambio de Bienestar Total*	-113.3	
(a) - (b)		
	Rango	
Cambio de Bienestar Anual	23.4	24.1
Cambio de Bienestar Total*	195	200.8
* Corresponde al Valor Presente del Bienestar Anual descontando a la Tasa Social de Descuento de 13%, recomendada por MIDEPLAN.		

millones. Esto representa la pérdida de bienestar para Chile que se ocasionaría por la no firma del sector agropecuario de un acuerdo de liberalización comercial con MERCOSUR. Indudablemente, esta cifra es muy superior si se consideran los beneficios de integración de los restantes sectores económicos, especialmente en el sector manufacturero, que actualmente también accede a MERCOSUR mediante preferencias arancelarias.

Estos resultados son muy superiores a los estimados para el NAFTA, lo que radica en la mayor creación de comercio involucrado en un acuerdo con MERCOSUR. Sin embargo, no debe olvidarse que estas cifras esconden una importante redistribución del ingreso desde los productores agrícolas hacia los consumidores, si la liberalización aumenta en forma instantánea. En la medida que se negocie una transición gradual, y los productores nacionales ajusten sus estructuras productivas, la pérdida de bienestar para ellos será considerablemente menor.

3. Integración a la Unión Europea

Los países de la Unión Europea representan un mercado importante para el sector agropecuario. En 1994, Chile exportó US\$682 millones de productos de origen agropecuario a dicho mercado, lo que representó el 25% del total de las exportaciones del país a esa región, e importó productos

de origen silvoagropecuario por US\$55 millones, que es sólo el 2.5% de total importado desde la UE. Debe destacarse el favorable resultado de la balanza comercial sectorial, en circunstancias que el nivel de protección agropecuaria en la UE es muy superior al nivel enfrentado en NAFTA, no sólo en productos agroindustriales, sino también en productos primarios. Además, en la UE Chile enfrenta la competencia de una serie de países beneficiarios de tratamientos arancelarios preferenciales, por ejemplo, de las ex-colonias europeas, y la amenaza potencial de países de Europa Oriental.

Dada la importancia que tiene Europa en el comercio chileno, los niveles de ingreso de su población, y los altos niveles de proteccionismo actual, se concluye que un acuerdo de liberalización comercial con ese bloque, le reportaría altos beneficios al sector agropecuario chileno, con toda seguridad superiores a los que se esperan de los acuerdos con NAFTA y MERCOSUR. No obstante esto, no se ha cuantificado el impacto que podría derivarse de un acuerdo comercial con la UE, ya que se considera poco probable que se reduzcan, en términos relativos, las políticas europeas que favorecen a sus excolonias y a Europa Oriental, que buscan disminuir la presión inmigratoria desde esos países.

Cambios recientes en la política sectorial

A partir de 1990, se inicia un periodo de deterioro de la rentabilidad en algunos subsectores agrícolas, lo que ha conducido a presiones crecientes de parte de los agricultores hacia un mayor soporte del sector público a la actividad. Como respuesta a estas demandas y a las nuevas exigencias ambientales, la autoridad pública ha respondido con nuevas herramientas de política, que han agrupado en “Políticas para Apoyar la Transformación de la Agricultura”, “Políticas para Apoyar la Modernización de la Vida Rural” y, “Políticas para Restablecer la Naturaleza Degradada”.

Los principales elementos de estos programas son: creación de un programa de bonificación a la fertilización y establecimiento de praderas; programa de apoyo de organizaciones campesinas (US\$600 mil en 1994); 60 proyectos de apoyo a la comercialización de leguminosas, trigo, queserías y leche, por parte de pequeños agricultores. Programa de reforestación campesina (8.000 has plantadas en 1994). Programa de manejo del bosque nativo campesino (1.400 has, con 200 beneficiarios en 1994).

Además, en los últimos años, se han ampliado las funciones y/o

cobertura de los distintos instrumentos de política. Recientemente, COTRISA ha intervenido en los mercados de maíz y arroz, y ha extendido sus intervenciones en el mercado del trigo, asumiendo riesgo de precios cuando el costo de importación es superior al piso de la banda. En el último año, esta empresa también ha formalizado sus intervenciones en el mercado del arroz a través de la compra de una planta de secado. Además, han recibido presiones para ampliar sus intervenciones hacia otros productos agrícolas.

INDAP está asumiendo funciones de “mejoramiento” de mercados, por medio de instalación de 40 centros de acopio y poderes compradores locales de trigo y leguminosas. Estos centros de acopio ya se encuentran funcionando en el mercado de la leche. Esta institución también ha incrementado sus fondos para financiar a pequeños y medianos agricultores. Para el futuro se espera crear un fondo de apoyo a proyectos de inversión e innovación tecnológica para atender aproximadamente a 10.000 productores anuales en 120 proyectos asociativos. Además, se pondrá en marcha un fondo para respaldar la formación, desarrollo y consolidación de 40 nuevas Organizaciones Campesinas y la capacitación de 4.250 campesinos en temas como mercados, agronegocios, etc. Se abrirán 30 nuevas oficinas o agencias de INDAP en los próximos años, con el objeto de administrar esta cartera creciente de actividades y responsabilidades.

PROCHILE ha asignado un Fondo de Promoción de Exportaciones Agropecuarias por un monto de US\$10 millones para un período de cinco años, con participación creciente del sector privado.

El Banco del Estado, ha abierto una serie de líneas de financiamiento para el sector de pequeños y medianos agricultores.

Existen otras series de planes de expansión de las medidas de apoyo destinadas a incrementar la infraestructura social en las zonas rurales tales como: vivienda, electricidad, telecomunicaciones rurales, viabilidad, salud y educación.

De lo anterior se desprende que el deterioro de la rentabilidad en la agricultura ha incentivado nuevas y mayores políticas de intervención de gobierno en el sector, que van más allá de su función subsidiaria como garante del funcionamiento eficiente de los mercados, y de su rol en la lucha contra la extrema pobreza. Preocupa especialmente, en las nuevas políticas gubernamentales hacia el sector, estimuladas por el sector privado, que se están mezclando y confundiendo objetivos sociales con sectoriales y que a nuestro juicio son perjudiciales para el desarrollo sectorial.

Los gremios agrícolas han concentrado sus esfuerzos en solicitar protección a la actividad agrícola, especialmente en los rubros que sustentan importaciones, y han descuidado otras funciones gremiales claves para el desarrollo futuro del sector. Así por ejemplo, su participación en la discusión y análisis de los acuerdos de comercio ha sido marginal, excepto en NAFTA y MERCOSUR. Tampoco están aún organizados para liderar el desarrollo tecnológico ni la búsqueda de nuevas alternativas de producción en zonas que se verán afectadas por los acuerdos comerciales. Falta un adecuado intercambio de opiniones en materias económicas con los demás sectores productivos y con las autoridades gubernamentales no sectoriales. En general, esto trae como consecuencia la automarginación gremial de una serie de destacados empresarios innovadores y de profesionales de alto nivel que trabajan en el sector.

Por último, es conveniente mencionar los cambios propuestos por el Ejecutivo a la legislación laboral, que tendrían efectos directos sobre la actividad sectorial, particularmente en el sector exportador.

Como se analiza a continuación, la mayoría de las nuevas propuestas y medidas de política agrícola, como norma general, intentan garantizar “el nivel de ingresos” de los agricultores, abarcando muchas veces objetivos propios de la política de gasto social.

1. Comercio Exterior

a. Acuerdos de Comercio

La búsqueda de acuerdos con países y/o bloques comerciales es un buen “*second best*” para la economía chilena, puesto que el óptimo social se obtendría con la rebaja multilateral de aranceles de todos los países, que participan en el comercio mundial. En este último escenario, el país recaudaría su estructura productiva hacia aquellas actividades donde tiene ventajas comparativas respecto al resto del mundo, e importaría lo que otros países producen más barato. Sin embargo, los acuerdos multilaterales (ej. Ronda Uruguay del GATT), son tremendamente lentos y tienen logros limitados. Dentro de este camino, los acuerdos comerciales con los principales bloques de comercio, aparecen como una buena alternativa para obtener beneficios adicionales a la rebaja arancelaria en que el país debe avanzar. Por otra parte, quedan excluidos los bloques que representan altos costos para el país, por la desviación del comercio que se produce en contra de los productos chilenos.

Chile ha tomado, a partir de 1991, la opción de negociación de rebajas arancelarias a través de la firma de acuerdos de comercio con distintos países de la región, y aún con bloques comerciales. Los acuerdos comerciales con México, Colombia, Venezuela, Bolivia y Ecuador, están actualmente en fases de transición (reducción paulatina de aranceles), habiéndose alcanzado hasta la fecha resultados bastantes modestos, con la excepción de México. Actualmente, el país está en la fase de negociaciones con Perú.

Como norma general, estos acuerdos se concentraron en la eliminación de barreras arancelarias y paraarancelarias en productos complementarios y no en productos que compiten con las importaciones y, por lo tanto no presentaron mayores problemas ni resistencia en su negociación por parte del sector privado. En las negociaciones con los grandes bloques de comercio, el sector agropecuario se enfrentará a la competencia de productos que sustituyen la producción doméstica y que, por lo mismo, han despertado mayor reticencia en las negociaciones de parte del sector público y privado.

Sin embargo, la recepción de los beneficios de la liberalización estará condicionada a que se incorporen la mayor parte de los productos del país. Todos deberán hacer un esfuerzo de competitividad para enfrentar los nuevos mercados. No es posible pensar en la modernización sectorial de los acuerdos de comercio a los principales productos agropecuarios, como trigo, leche y carnes. Este tipo de políticas atenta contra el propio futuro del sector, pues se posterga el ajuste que debe haber en la estructura productiva y se impide que se materialicen parte de los beneficios que debieran capturar los consumidores chilenos. La mayor protección relativa de los productos básicos también trae como consecuencia una desprotección contra las actividades que se usan como insumos a los productos excluidos de la desgravación. Así por ejemplo, una protección al cultivo del maíz, acompañado de una liberalización en el mercado de carnes de aves y cerdos, perjudicaría directamente a la industria productora nacional.

Si lo que se desea es evitar los altos costos sociales que se derivan de cambios drásticos en el mercado, se debe hacer una buena negociación en el período de transición, que vaya liberalizando gradualmente el sector. La agricultura se caracteriza por tener altas barreras de salida de la industria, por tener una alta proporción de activos inmovilizados al sector, por la baja capacitación de la mano de obra rural y los altos costos de transacción para su movilización a otros sectores productivos. Por esto, es necesario

considerar plazos más amplios para el ajuste de una actividad productiva a nuevos escenarios de competencia externa.

b. Política Cambiaria

El deterioro sufrido por el tipo de cambio real, es la consecuencia del rápido crecimiento que ha experimentado el país. El incremento en los salarios reales cada vez más evidente en el sector frutícola, hace más difícil competir en el mercado internacional con estructuras productivas, intensivas en el uso de una mano de obra que se caracteriza por su baja productividad respecto al resto de la economía. Como consecuencia del aumento en el ingreso per cápita, cada vez es más caro comprar un factor no transable (jornada de mano de obra), en términos de factores transables, es decir, se hace más difícil mantener el mismo uso de mano de obra en la producción de bienes transables. La única manera de enfrentar el proceso de deterioro de tipo de cambio real es aumentar la productividad de la mano de obra.

Por lo anterior, la otra cara del problema de tipo de cambio real es la baja productividad de la mano de obra, y mientras más transable sea un sector, mayor es la presión que el deterioro en el tipo real ejerce para aumentar la productividad de los factores no transables. Si se considera que el sector agropecuario es transable en un 90%, se entiende que el esfuerzo para enfrentar el deterioro del tipo de cambio real, debe focalizarse en incrementar la productividad de la mano de obra.

c. Competencia Desleal

A nivel mundial la agricultura se caracteriza por ser un mercado altamente distorsionado. Las políticas de apoyo a la agricultura implementadas por los países desarrollados determinan producciones de excedentes que son retirados de sus mercados domésticos y enviados al mercado internacional, lo que se traduce en un cierto deterioro en los precios internacionales. Esto ha sido, por lo menos durante los últimos 20 años.

Las políticas que debe adoptar el país frente a esta realidad son diferentes dependiendo de la duración de estas distorsiones. En el caso del trigo, por ejemplo, los mercados internacionales se han encontrado por largos períodos de tiempo bajo esta situación, estimándose que los precios internacionales se encuentran por debajo del nivel que exhibirían

bajo escenarios de distorsiones. No obstante esto, el precio que se observa en el mercado internacional es el costo de oportunidad para la producción nacional de trigo, por lo tanto no hace sentido que Chile, en el largo plazo, pague internamente por el trigo, un precio superior a su costo de oportunidad en el mercado internacional, justificado en la presencia de distorsiones o de competencia desleal. Lo razonable, para un país subdesarrollado es que permita que su población se beneficie de las políticas de apoyo de otros gobiernos.

En el caso de deterioros de corto plazo en los precios internacionales, por acciones deliberadas de políticas no competitivas de otros países, que pueden causar grave daño a la producción nacional, es completamente justificable, y así lo reconoce el GATT o la OMC, la aplicación por periodos cortos de tiempo, de políticas que compensen el daño ocasionado. De esta manera se evitan los grandes costos asociados a la entrada y salida de empresas de una industria determinada.

No obstante lo anterior, a raíz de la crisis de rentabilidad que han experimentado algunos sectores de la agricultura, en los últimos años, el gobierno a petición de los gremios del sector, ha hecho un uso frecuente de este tipo de herramientas que, generalmente, no guarda relación con la aparición de distorsiones “de corto plazo” en los mercados externos. Para el futuro, preocupa especialmente el intento de modificar la ley 18.525, que actualmente regula la importación de mercaderías bajo condiciones de prácticas desleales. Se intenta agregar a las categorías de casos, que hoy permiten la introducción de sobretasas arancelarias, aquellos que se basen en la existencia de “precios Disminuidos por Efectos Circunstanciales”. La vaguedad de estos términos se prestará indudablemente a presiones de los agricultores para su uso indiscriminado para proteger al sector. De aprobarse dicha reforma a la ley, se permitiría que los productores soliciten la aplicación de medidas de protección debido, por ejemplo, una cosecha de maíz abundante en Argentina que se traduzca en menores precios de la importación del cereal.

d. Bandas de Precios

Como ya se dijo, el objetivo de las bandas es reducir la alta incertidumbre de precios que enfrentan los agricultores al momento de tomar la decisión de siembra. Esta incertidumbre es mayor que en otros sectores, debido al gran desfase en el tiempo que existe entre la toma de la decisión

de producción y se reciben los frutos de la misma, y por la alta fluctuación de los precios internacionales.

Este problema podría eventualmente solucionarse si los agricultores tuvieran la posibilidad de acceder a mercados internacionales de transacción de riesgo, pero dadas las condiciones sociales del sector y pequeño tamaño relativo de los productores, la banda de precios parece como un razonable "*second best*". Considerando esto, se debiera estar periódicamente revisando si se mantiene o no la restricción a la transacción de riegos que justifica la manutención de la política de bandas.

En el último tiempo, las autoridades sectoriales han insinuado en varias oportunidades la conveniencia de introducir bandas de precios a otros productos, especialmente cereales. A nuestro juicio, aunque no se menciona explícitamente, detrás de estas propuestas está permanentemente el deseo de que las bandas actúen como precios mínimos en el mercado interno, para garantizar los ingresos de los productores. Para ese objetivo, el uso de bandas de precios es un instrumento ineficiente y regresivo, pues además de proteger a los productores más ricos y de perjudicar a los consumidores más pobres, distorsiona las asignaciones de recursos dentro de la economía. Además, existen serios problemas para implementar políticas de bandas a otros rubros, pues se requiere de un producto homogéneo, con adecuada información de un mercado de referencia relevante para el país, y que las fluctuaciones internas estén claramente vinculadas con sus respectivos precios de referencia. Estas exigencias normalmente no se cumplen.

e. Promoción de Exportaciones

En los últimos años se le ha dado una importancia creciente a la promoción de las exportaciones chilenas en el exterior, con la participación directa de PROCHILE y los gremios del sector, habiéndose introducido incluso un financiamiento especial para las exportaciones de origen agropecuario (US\$10 millones). Esto es importante para el sector, debido a la existencia de un gran número de exportaciones de tamaño mediano y pequeño, falta de información de los mercados externos, mayor diferenciación de los productos, y en general a los altos costos de apertura en que deben incurrir los primeros exportadores a un mercado.

El profesionalismo y claridad de objetivos con que actúa PROCHILE, es ampliamente reconocido tanto dentro como fuera del país, y es fundamental que se mantenga en el futuro. Sin embargo, el sector privado

evidencia una falta de organización para utilizar adecuadamente las oportunidades que ofrece esta vía, lo que será determinante en la nueva fase de apoyo a las exportaciones prevista por PROCHILE.

2. Comercialización

En esta área se han acentuado las intervenciones del sector público a través de diversas instituciones, fundamentadas en la poca competitividad que caracteriza a los sectores compradores de productos básicos. A este respecto, es necesario mencionar que las características de atomización de la producción agrícola hacen que el poder negociador de cada uno de los productores sea muy limitado. Además, el bajo volumen de la producción nacional, y las obvias necesidades que las industrias procesadoras exploten buenas economías de escala, hacen que sea de toda lógica un número reducido de empresas procesadoras de alimentos. Por lo tanto, es posible, que cada cierto tiempo, se presenten imperfecciones de mercado. Sin embargo, esto no justifica *a priori* la intervención del estado en el proceso de comercialización, ya que el costo de intervenir es, generalmente, superior al eventual daño que se evitaría con ello.

Es particularmente preocupante que, en el último tiempo, el Estado haya aumentado su intervención en el proceso de comercialización agropecuaria, sin siquiera primero cuantificar la magnitud del problema, y menos aún, dimensionar los costos de su intervención. Este es el caso que enfrenta COTRISA, que recibe continuas presiones de parte de la autoridad sectorial, y del sector privado, para expandir su participación hacia otros productos, como maíz y arroz. A pesar de que la autoridad argumenta la existencia de distorsiones en dichos mercados, se debe destacar que no existen estudios que avalen dicha afirmación. Antes bien, ello tiende a coincidir con deterioros en los precios de dichos productos, lo que finalmente significa que el fisco actúa como garante de precios de sustentación a través de COTRISA. La dependencia funcional de CORFO, por parte de COTRISA, le ha permitido, hasta la fecha, resistir en buena medida a este tipo de presiones.

Un efecto adicional que produciría la expansión de COTRISA hacia otros mercados, es desalentar el desarrollo de la recientemente creada Bolsa de Productos Agrícolas. La intervención arbitraria e impredecible del ente estatal a lo largo de la temporada, agregaría una incertidumbre adicional al proceso, elevando los costos de transacción en el sector.

En otros frentes, también se observa la intervención de la autoridad sectorial ante conflictos que normalmente aparecen entre los productores agrícolas y la industria procesadora. En este sentido, se destaca la intervención de la autoridad en las discrepancias que se suscitaron, a raíz del precio de la leche, entre productores lecheros y plantas procesadoras en la zona de Tumaco. No existe justificación que avale la posición a favor de los agricultores que mantuvo la autoridad regional en este conflicto, bastando para ello, la presentación del problema de parte de los productores ante la Comisión Antimonopolio. Otro caso ilustrativo de lo anterior, es la parcialidad exhibida por el sector ante el conflicto existente entre exportadores y productores de frutas. La autoridad sectorial no es, ni le corresponde ser, representante de los agricultores frente a problemas comerciales con otros agentes económicos. Este tipo de intervención, hoy celebradas por algunos agricultores, se contraponen con la filosofía exhibida por otras carteras del gobierno, y siembra un mal precedente para el desarrollo futuro de la actividad económica sectorial.

3. Desarrollo Rural

Anteriormente se mencionaron una serie de proyectos amparados bajo el título de “Apoyo a la Transformación de la Agricultura” y “Políticas para Apoyar la Modernización de la Vida Rural”, que generalmente involucran a INDAP. Varios de estos proyectos, asumiendo funciones de “mejoramiento de mercados”, buscan resolver los tradicionales problemas de comercialización que enfrentan los pequeños agricultores, mezclando objetivos propios de las políticas de gasto social del gobierno con la política sectorial. Sin negar la realidad de ello, pensamos que el problema de fondo no está siendo atacado con estas medidas y, que por el contrario, postergan los ajustes que deben llevarse a cabo en ese sector.

La tendencia general que se observa en la agricultura mundial es hacia mayores tamaños de propiedad, que permitan capturar mayores economías de escala y poderes de negociación. La experiencia chilena e internacional indican que la mayoría de las asociaciones campesinas y cooperativas de pequeños propietarios que son creadas en base al apoyo estatal, subsisten sólo en la medida que reciben subsidios del estado y desaparecen con el término de éste. El problema de la pequeña agricultura radica en el nivel de educación y, por lo tanto, en la capacidad de gestión, de la mayoría de los pequeños propietarios agrícolas, que los hace directamente dependientes del apoyo externo.

A nuestro juicio, éstos y otros programas de apoyo a la pequeña agricultura, van en contra de la tendencia sectorial, intentando hacer viable unidades agrícolas que no lo son. La solución al problema de la pobreza rural, aparte de satisfacer sus necesidades básicas, debe procurar facilitar la incorporación de sus habitantes al mercado laboral u otras actividades económicas. En general existen altos costos de transacción para integrarse al mercado laboral derivados, por ejemplo, de: falta de información, mala infraestructura vial y restricciones al funcionamiento del sistema "contratista". Hacia adelante, nos parece recomendable desvincular el apoyo a la pobreza rural del apoyo a la actividad agrícola, porque mientras más se subsidie dicha actividad, más se desincentiva la incorporación de los pequeños propietarios y campesinos hacia otras actividades donde son más productivos.

4. Legislación Laboral

El poder ejecutivo envió hace poco al Congreso una propuesta de ley que se ha llamado de "Modernización laboral en beneficio de la estabilidad del trabajo y de la equidad en las relaciones laborales".

En primer lugar, es necesario definir el objetivo de la legislación laboral en una economía de mercado, para posteriormente determinar si las reformas propuestas son coherentes con el mismo.

El objetivo principal de la legislación laboral, en el modelo económico vigente, debiera permitir que las remuneraciones se determinen a partir del valor de la productividad de los trabajadores, incentivar que la productividad de los trabajadores se incremente, permitiendo así que la competitividad del país se mantenga o acreciente. Lo primero, se deriva de la simple observación de la realidad. En la medida que suben los precios de los bienes que una empresa produce (manteniendo los demás factores constantes), será rentable para ella producir más y, por lo tanto, contratar más trabajadores. Alternativamente, si la productividad de los trabajadores aumenta, se reducirá el costo de producción de los bienes y, por lo tanto, también será racional producir más. El caso contrario debiera producirse si los precios de los bienes y/o la productividad de los trabajadores decrece.

Los principales efectos que las formas laborales tendrán para este sector, estarán dados por las posibilidades que se otorgan a la negociación colectiva interempresa, la negociación colectiva de trabajadores eventuales o transitorios, la prohibición de reemplazar trabajadores durante la huelga y por la incorporación de un nuevo título denominado "de la información".

En la propuesta actual, el empleador está obligado a negociar con el sindicato interempresa y solamente puede decidir si lo hace solo o en conjunto con las demás empresas involucradas.

En el caso de los sindicatos de trabajadores transitorios, se propone la negociación colectiva, obligatoria para el empleador, con el fin específico de fijar un tarifado convencional por tipo de actividad. Dichas tarifas serán obligatorias al momento de contratar a todos aquellos trabajadores involucrados en la negociación.

En ambas modificaciones se incentivan remuneraciones “colectivas” para trabajadores de diferentes empresas, pretendiendo unificar actividades que en la mayoría de las veces sólo tienen en común el título o cargo de quienes las ejecutan.

Con lo anterior se estimulan soluciones conjuntas a trabajadores que tienen diferentes productividades y responsabilidades, por esto se castiga precisamente a los trabajadores que tienen mayor productividad, generando incentivos perversos para ubicarse debajo del promedio de la empresa. Esto es contradictorio con los programas de mayor capacitación que el gobierno está impulsando en el sector agrícola. Nadie deseará capacitarse si los beneficios de la capacitación (mayor productividad y, por lo mismo, mejores perspectivas de remuneraciones) debe compartirlos con el resto de los trabajadores de la empresa.

En el caso de los servicios temporales agrícolas, la reforma propuesta incentiva la formación de monopolios laborales, los trabajadores afiliados a este tipo de sindicatos obligarán al empleador a negociar las tarifas para las faenas futuras, las que deberán ser respetadas para todos los trabajadores involucrados en la negociación. No es difícil imaginar las presiones que existirán entre los mismos trabajadores para ingresar al “Sindicato de Temporeros de la Fruta”, por ejemplo, de manera que todos los trabajadores de una zona geográfica reciban la misma remuneración.

De especial gravedad es la prohibición que la ley hace para reemplazar a los trabajadores durante la huelga. La huelga, en el contexto de una economía de mercado no es necesariamente algo perverso; más bien constituye un mecanismo de consulta al mercado, en la cual tanto los trabajadores como el empleador tienen la oportunidad de observar cuáles son las remuneraciones reales del mercado. Por ello, la prohibición que establece la ley, atenta contra el espíritu de la huelga, pues busca incrementar el costo del empleo, aumentando por la vía de la fuerza, las remuneraciones de los trabajadores. Además, más de fondo, las reformas debilitan el derecho de propiedad, al limitarle al empleador ejercer los derechos

que emanan del dominio de su bien. Este tiene un capital invertido que no puede hacer producir, debido a la huelga.

Estas propuestas son dañinas para todo sector productivo del país, y de manera especial para el sector agrícola y agroindustrial. Esto se debe a que la perecibilidad y estacionalidad de los productos de la agricultura, o de las materias primas de la agroindustria, junto a la variabilidad productiva que experimentan cada año, hacen que estas actividades requieran de una alta flexibilidad en el uso de la mano de obra.

Si las reformas laborales llegan a ser ley, será posible que un sindicato interempresa negocie colectivamente con todas las fábricas de jugos y conservas de frutas de una provincia, que se llegue a la huelga y además, que ésta no tenga derecho a reemplazo. Si se considera la perecibilidad de la materia prima que debe ser procesada, es fácil imaginar que se puede llevar a la quiebra a las empresas involucradas o, alternativamente, que frente a esa amenaza, ellas queden a merced de lo que los trabajadores deseen (mientras el costo de las demandas sea menor que el costo de la quiebra). Impacto similar tendrán dichas propuestas en las empresas productoras de aves y cerdos. Así por ejemplo, una huelga sin derecho a reemplazo en las plantas procesadoras de aves y cerdos obligará al empleador a extender el momento óptimo de matanza, a continuar incurriendo en los costos de alimentación, y a detener todo el proceso de crianza y engorde de estos productos. El costo de la huelga, concebida bajo las propuestas de reformas, es enorme, debido a que se le está entregando a los trabajadores un poder de negociación excesivo, que se vincula del aporte que realizan dentro de la empresa y de su costo de oportunidad en el mercado.

Además de los impactos en la rentabilidad del sector, las reformas laborales incentivan una mayor sustitución de capital por trabajo. Las empresas incorporarán nuevas tecnologías y mecanizarán sus labores por sobre los niveles sociales óptimos.

Se agrava más la situación descrita si se consideran las disposiciones de la ley que, en términos generales, obligan al empleador a entregar información de la realidad financiera, políticas de recursos humanos, y planificación de largo plazo en materia de cambios tecnológicos u organizacionales. En el caso agrícola, la mayoría de las empresas tienen escasos niveles de diferenciación entre sí, y las innovaciones que una empresa líder realiza son rápidamente copiadas por las demás. En este sentido, la difusión de información en los términos que la ley lo señala puede ir contra la supervivencia de las empresas. El peligro de ello es que se desin-

centiva la innovación tecnológica, en momentos en que los acuerdos comerciales exigen la máxima capacidad innovadora del sector.

Las propuestas de reformas laborales perjudican de manera especial a los subsectores que se espera sean motores de la agricultura en el futuro: el sector agrícola y agroindustrial exportador. Estos sectores son los más intensivos en uso de mano de obra. Dentro de la fruticultura, más del 40% de los costos totales están dados por la mano de obra, y dentro del sector agroindustrial una cifra similar la representan los costos de materia prima, por lo que más de un 15% de sus costos están dados por los costos de mano de obra agrícola.

Con las reformas laborales propuestas las remuneraciones comienzan a ser determinadas por fuerzas ajenas al mercado, y por lo tanto se pierde la relación productividad-remuneración. Para la determinación de las remuneraciones, comienzan a ser más importantes la fortaleza de la organización de los trabajadores dentro de la empresa y de la provincia, que la calidad del trabajo realizado. Se desincentivan así los esfuerzos de capacitación e incremento en la productividad, que son tan necesarios actualmente en el sector agrícola.

Si las propuestas de reformas laborales se convierten en ley, será una poderosa herramienta para restar competitividad a la agricultura y agroindustria del país, fundamentalmente, porque mezcla fines redistributivos con políticas que deben velar por la correcta asignación de recursos en la economía. Los primeros objetivos son ajenos a la legislación laboral, y deben ser abordados por las políticas tributarias y de gasto social que el país tiene, y los segundos, no están siendo garantizadas con la propuesta de reformas.

CONCLUSIONES Y PROPUESTAS DE POLITICAS

1. Conclusiones

El sector agrícola ha perdido dinamismo en los últimos años respecto al fuerte crecimiento experimentado por otros sectores de la economía. Esto no debiera ser motivo de preocupación, ya que es reflejo de la evolución positiva de la economía y es el patrón que normalmente se observa como parte del proceso de desarrollo económico. En este proceso, se ha reducido el nivel de empleo del sector, manteniendo una baja tasa de desempleo, en conjunto con un crecimiento positivo en el producto

sectorial. Desde este punto de vista, el hecho que exista un menor empleo en el sector debe ser interpretado como un signo positivo de aumento de productividad de la mano de obra agrícola, y en ningún caso, como una señal de deterioro de la actividad sectorial.

Junto a lo anterior, se ha ido produciendo paulatinamente una reasignación de recursos dentro del sector, hacia las actividades en que el país presenta mayores ventajas respecto al mercado internacional. Se ha incrementado la superficie destinada a la actividad exportadora y hacia rubros que presentan un rápido crecimiento de la demanda interna. Se ha reducido, en cambio, la superficie dedicada a la producción de cultivos tradicionales, donde el país es menos competitivo.

En los últimos años, el sector agropecuario ha experimentado un deterioro de rentabilidad, que se ha traducido en un menor ritmo de crecimiento de su producción y exportaciones. Se estima que las causas de este deterioro son estructurales, por ejemplo, la caída en el tipo de cambio real junto al incremento en el sector en el costo de la mano de obra, y no producto de factores coyunturales. Además en el futuro, el sector enfrentará una mayor presión competitiva por parte del resto del mundo, especialmente de parte de MERCOSUR. Este proceso no debe evitarse, y debe ser incentivado por el Estado, facilitando el ajuste que debe efectuar el sector privado.

2. Propuestas de Cambio a la Política Sectorial

A lo largo de este trabajo se han formulando diversas recomendaciones para que el sector enfrente de manera más exitosa la mayor presión competitiva a que se verá expuesto en el futuro. A continuación se presenta un resumen de las principales propuestas de acción del sector público y privado que surge del análisis.

- a. El sector privado requiere de una mayor incorporación de técnicas modernas de producción y administración de empresas, con especial énfasis en gestión, innovación tecnológica y capacitación de la mano de obra, aspectos que hasta ahora se han mantenido ajenos a una mayoría de las empresas del sector. Los gremios debieran asumir un rol más activo en este proceso de modernización, para lo cual requieren replantear sus objetivos y estructuras internas, hasta ahora centradas prioritariamente en las labores de lobby sectorial.

- b. Los beneficios sociales asociados a la integración del sector con MERCOSUR, y eventualmente con NAFTA, demuestran que no es conveniente insistir en la exclusión de gran parte de los productos agropecuarios. Se debe ajustar la estructura productiva interna hacia aquellos rubros de mayores perspectivas económicas, en lugar de mantenerla artificialmente por medio de medidas proteccionistas. Una integración gradual disminuiría los costos de la reconversión. Además, existen alternativas de financiamiento internacional para la readecuación productiva, que permitirían enfrentar exitosamente este proceso.
- c. El sector público ha respondido a la menor rentabilidad del sector agropecuario, aumentando sus niveles de intervención en la economía más allá de lo que aconseja su rol subsidiario, como garante del funcionamiento eficiente de los mercados. En el marco del modelo económico vigente, no es función del Estado hacerse parte de los conflictos que se suscitan entre diferentes agentes económicos, como ha ocurrido en los últimos tiempos. Estos conflictos deben ser abordados por las instituciones públicas que tienen las atribuciones para dirimir estas diferencias (Comisión Antimonopolios, Tribunales de Justicia, etc.).
- d. Es especialmente preocupante la falta de una adecuada conceptualización de los objetivos de la política sectorial y sus diferencias con los objetivos de las políticas de gasto social. La mezcla y confusión habitual que existe entre objetivos sociales y sectoriales, acarrea una deficiente aplicación de políticas sectoriales, aumenta la vulnerabilidad de las autoridades a las presiones del sector privado, y culmina en la aplicación de políticas sectoriales que son regresivas en términos de los objetivos sociales del Estado.
- e. Se recomienda someter a un análisis técnico más riguroso los cambios propuestos de instrumentos o de política sectorial. A nuestro juicio, los argumentos que se proporcionan para su justificación, son usualmente débiles y carentes de una mayor fundamentación técnica y empírica.
- f. No es recomendable la ampliación de las bandas de precios hacia otros productos agrícolas. En primer lugar, debe destacarse que la política de banda de precios vigente no es óptima, y por lo tanto es recomendable que se estudie periódicamente la vigencia de los argumentos que sustentaron su introducción. Además, no se ha demostrado que existan grandes fluctuaciones en los precios

internos de los productos a los que se desea incluir en este sistema, como consecuencia de la volatilidad de los precios internacionales respectivos. Por último, en la mayoría de los productos que se desean someter a esta política, no se cumplen los requisitos necesarios para su adecuada implementación.

- g. No es conveniente la ampliación del rango de acción de CO-TRISA hacia otros mercados, como ya ha ocurrido incipientemente en el último tiempo. El argumento de distorsiones comerciales que respalda la solicitud de incursión en otros rubros no ha sido debidamente acompañado de estudios que evalúen los costos y beneficios sociales de estas posibles intervenciones. Además de los costos de la intervención estas nuevas injerencias del poder comprador pueden desplazar la actividad del sector privado.
- h. Es evidente el uso creciente de políticas agrícolas para atacar problemas de pobreza rural. Como se mencionó antes, estas políticas son normalmente regresivas e ineficientes, por lo que se recomienda que este problema sea abordado a través de las políticas de gasto social del Estado. Al vincular el apoyo a la pobreza con el desempeño agrícola de los campesinos, se frena el necesario ajuste que debe ocurrir en el tamaño y tipo de empresa que puede competir favorablemente en las condiciones económicas previstas, y se frena el traspaso de la fuerza de trabajo rural hacia otras actividades donde puede mejorar su nivel de ingresos. Las políticas sociales deben ser las encargadas de apoyar a los grupos marginales del sector rural, mediante sus componentes de educación, salud y nutrición.
- i. Una de las principales razones del sector privado para solicitar una mayor protección a la producción doméstica, es la presencia de competencia desleal en el mercado internacional. A nuestro juicio, cuando las distorsiones de precios en el mercado internacional tienen carácter permanente, no se justifica que el país se proteja ante las mismas. Antes bien, debiera beneficiarse del menor precio derivado de los subsidios que otros otorgan a su producción, y asignar sus recursos internamente. Por lo demás, existen estudios¹⁸⁰ que indican que, con contadas excepciones, el nivel de precios internacionales que existiría en ausencia

180. Valdés, A, Zietez, J. (1994). Price Distortions in World Food Markets: Quantitative Evidence. The World Bank.

- de las citadas intervenciones, sería sólo levemente superior al registrado en la realidad.
- j. Cuando las distorsiones de precios internacionales son de corto plazo, se pueden aplicar los mecanismos para ello estipulados en los acuerdos de la Ronda Uruguay del GATT. En el caso chileno, estos derechos se ejercen mediante la aplicación de la ley 18.525. que regula la importación de productos bajo prácticas desleales. Sin embargo, se ha propuesto la modificación de esta ley, para agregar la existencia de “Precios Disminuidos por Efectos Circunstanciales”. De aprobarse este cambio, la citada ley se prestará continuamente para uso indiscriminado.
 - k. Una de las actividades que requiere especial atención en el diseño de políticas, es la capacitación de la mano de obra sectorial, como herramienta básica para el aumento de su productividad. Este es el pilar básico con que debe enfrentarse el deterioro observado en el tipo de cambio real. Se basa que hasta la fecha los mecanismos existentes no se acomodan a las características de la actividad agrícola y se requiere de una estrategia específica para el sector.
 - l. Por último, los esfuerzos específicos del Estado para mantener el dinamismo del sector exportador, debieran concentrarse en facilitar el uso de mano de obra, aumentar su productividad y apoyar la promoción de exportaciones en mercados emergentes.
 - m. A pesar de lo anterior, las propuestas de reformas en la legislación laboral, apuntan en la dirección contraria, restando competitividad justamente al sector más dinámico. El efecto final de las reformas propuestas será incrementar el costo del uso de la mano de obra, agregando restricciones que no tienen relación con la productividad de la misma. De aprobarse estas propuestas, se estará incentivando una mayor mecanización de las actividades agrícolas y desincentivando el desarrollo del sector agroindustrial. En este sector, tendrá su mayor impacto el incremento desorbitante que adquiere el costo de la huelga. La perecibilidad y estacionalidad de los productos de la agricultura, o de las materias primas de la agroindustria, junto a la variabilidad productiva que experimentan cada año, hacen que estas actividades requieran de una alta flexibilidad en el uso de la mano de obra, es decir, justo lo contrario a la propuesto en las reformas.

3.4.1 COMENTARIOS Y DISCUSIONES

Comentario. En relación a Pagos Directos. Hay un proceso de liberación y de introducción de nuevos instrumentos de política agraria, que contrarresten, suavicen, refuercen y permitan compensar o reforzar la base estructural de la economía, ante los Gobiernos. En países desarrollados, se ha creado un sentimiento de los pagos directos desconectados; en países como México, también se están aplicando estos instrumentos. *Qué ocurre cuando dos países que forman parte de una zona comercial, tienen pagos descompensados?. En Estados Unidos, podrían ser US\$300 por hectárea, frente México que son US\$65. Por qué es distorsionador?.* Porque se puede descontar ante un banco, conseguir crédito y reforzar la competitividad de su explotación y por tanto, en el mediano plazo puede ser distorsionante.

En estos Pagos Directos el GATT, los considera que no son distorsionantes siendo una guía que hay que considerar, no solo para las relaciones multilaterales, sino para las relaciones regionales y bilaterales y de integración comercial. Qué se ha propuesto en Chile? Qué tipo de pagos directos desconectados, en casos de trigo y sus productos menos competitivos?

Eugenia Muchnik. Los agricultores hasta ahora no lo solicitan y el Sector Público no lo ofreció. Con Mercosur, puede surgir; en Chile el tema es del gasto público. Mantener el gasto público bajo control, ha sido clave en la economía, para bajar la inflación, si se entra al Estado directo y se castiga otro gasto del gobierno que no está presupuestado, la población es la que solicita el aumento del gasto público.

En Chile hay un alto porcentaje en gasto social, por lo tanto, hay que sacrificar la educación y otros rubros que conllevan al retraso de la infraestructura de las ciudades y del campo. Es bien difícil, hay quejas de profesores que todavía siguen mal remunerados, como también los funcionarios del área de la salud. Hay que recordar que Chile tiene un 15% de la población rural y el 85% es urbana.

Edgardo Moscardi. Todo el sistema de globalización y liberalización ha implicado una disminución en los stocks de alimentos a nivel mundial y si se van a experimentar variaciones en los precios, más notables que las del pasado, es decir, que a las variaciones naturales en los precios por calamidades climáticas, o de otra naturaleza, se suma el hecho de que no se tendrán "buffers o stocks" para detener estas variaciones en los precios que son ciclos que pueden durar más de dos o tres años.

En Colombia, el Ministerio de Agricultura, ha lanzado una idea dentro del concepto de seguridad alimentaria, de un seguro de abastecimiento, en el contexto de una cierta capacidad institucional tecnológica, de transferencia de tecnología y de servicios, que permita en un momento dado que el país pueda captar con producción local los cultivos o productos en los cuales, los precios internacionales se han incrementado. Hace unos años, la industria no se preocupó por absorber la producción local y hoy le solicitan al Ministerio de Agricultura que promocióne una campaña para aumentar la producción de grano forrajero, porque los precios internacionales son muy altos.

Cómo ve el proceso de desmantelamiento de los apoyos vía absorción para los industriales y de los servicios prestados por el Estado a los agricultores, particularmente la investigación, afectando la capacidad tecnológica y de asistencia técnica.

Eugenia Muchnik. Realmente todos los documentos de la nueva política, los niveles de precios puede que no cambien mucho, pero se teme que van a ser más inestables. La única herramienta que sigue es la banda de precios, ya que no se va a eliminar, ni con Mercosur el período de transición. Esto quiere decir que si los precios están muy altos, se podría llegar a eliminar el 11% arancel para reducir costos.

PANEL III

3.5 CONCLUSIONES SOBRE LAS TENDENCIAS EN LAS POLITICAS AGRICOLAS MUNDIALES Y SUS IMPLICACIONES EN LA ORIENTACION DE LAS POLITICAS EN LA REGION. LA VISION DEL SECTOR PRIVADO

Ponentes: Juan Manuel Ospina, SAC, Colombia
Walter Núñez, CAO, Bolivia
Moderador: Cecilia López Montaña¹⁸¹

3.5.1 POLITICAS AGRICOLAS Y SUS IMPLICACIONES EN LA REGION

Juan Manuel Ospina¹⁸²

Un factor de incertidumbre tiene que ver con los procesos de integración en el continente, particularmente la experiencia con la integración Andina. Este proceso se encuentra lleno de indefiniciones. Si no se avanza rápidamente en conceptos claros con respecto al arancel externo común, vale la pena reflexionar sobre el camino seguido y eventualmente tomar las decisiones del caso. Se ha llegado inclusive a plantear el regreso a una zona de libre comercio Andina.

Debido a esto, el proceso de integración de los mercados ha favorecido más a productores de terceros países, que a los productores nacionales; podría llegar a cuantificarse una situación en la cual después de la apertura, en vez de ampliar mercados, éstos se han estrechado, ya que la pérdida de mercado interno no ha sido compensada por ampliaciones de mercados en otros países.

Hasta el momento, el cambio de estrategia en la política agrícola tanto Norte Americana como Europea, no ha facilitado el logro de la transparencia que requiere el comercio internacional de productos agropecuarios, y los subsidios siguen teniendo un peso decisivo, a pesar de

181. Ministra de Agricultura y Desarrollo Rural de Colombia.

182. Presidente de la Sociedad de Agricultores de Colombia.

haber cambiado sus formas y nomenclaturas; en el fondo, la guerra de tesorías continúa.

Ante estos factores, reafirmamos la importancia estratégica que en nuestros países tienen y deben continuar teniendo los sectores rurales. Esta importancia estratégica va más allá de su peso económico, con raíces tan fuertes en economías campesinas. Junto con Ecuador y Centro América, Colombia es uno de los países del continente, con mayor peso histórico de la economía campesina; allí hay una tarea fundamental para poder darle una base real al desarrollo de la sociedad y de la economía como un todo. Esto implica un gran desafío, y es el de poder ampliar las políticas de modernización para cubrir esos pequeños productores. Se debe ir superando la visión dualista que plantea una dicotomía entre la economía moderna empresarial y de otro lado la economía campesina, en la mayoría de los casos condenada a sobrevivir gracias a apoyos del estado; a pesar de haber diferencias en las situaciones y posibilidades de los diferentes tipos de explotaciones, todas tienen la capacidad, la posibilidad y el derecho a ser incorporados en una política de modernización. Los productores empresariales, de mayor tamaño, que han logrado su plena inserción tanto al mercado nacional como en muchos casos al internacional, tienen allí una tarea de responsabilidad. Se está trabajando con el Ministerio en el diseño y generación de esquemas solidarios de apoyo, para lograr un sector agrícola moderno y eficiente.

En el caso Colombiano, hay un elemento adicional importante y es el problema de la violencia, el cual ha afectado al sector durante casi esta mitad de siglo. Evidentemente la violencia tiene en alto porcentaje, raíces y causas de tipo agrario. Este fenómeno sigue teniendo como marco, las características y dinámica de economías campesinas en profundo estado de descomposición. Para Colombia, tiene el campo un valor estratégico y político.

No se puede desarrollar una economía moderna de espaldas a la agricultura. Se debe pensar en términos de una integración entre procesos agrícolas e industriales, no en una economía que dependa del aprovisionamiento externo. Sin abogar por la autarquía, se puede proponer una proporción razonable entre producción nacional e importada; esta última debe cumplir un papel claro en el desarrollo del país, no simplemente la oportunidad de obtener ganancias fáciles aprovechando precios bajos circunstanciales. En los cereales, por ejemplo, se pensó que el ciclo de precios bajos de los cereales iba a ser infinito, y por el contrario, se está invirtiendo. Quienes necesitan cereales como materia prima, comienzan

hoy a entender que era importante haber consolidado una base de aprovisionamiento nacional importante.

Acercas del papel del mercado interno en este proceso de modernización y de transformación del sector agropecuario, se requiere alcanzar visiones complejas donde se integren distintos elementos aparentemente dispares, como el mercado interno y el externo. Por esto, no tiene sentido eliminar el papel del estado, como respuesta a la moda. Hace algunos años se pensó equivocadamente que el mercado interno era irrelevante para el proceso de desarrollo y un factor limitante de los horizontes de posibilidades de la economía; se planteó que se lograría el crecimiento solo a través de la modernización y el volcamiento al mercado externo. Eso es parcialmente cierto, pues se trata de hacer una mezcla inteligente entre el mercado interno y el mercado externo, reconociendo que en el interno existen unas potencialidades ignoradas. Es falso que mercado interno esté agotado, y esto lo demuestra el caso de una corporación mixta inspirada en la Corporación Chile -Corporación Colombia Internacional. Hace unos años, esta Corporación realizó estudios sofisticados sobre la colocación de frutas tropicales en los mercados externos. Terminados dichos estudios, se descubrió que el mercado interno poseía una demanda insatisfecha, tres o cuatro veces mayor que lo estimado en dicha investigación.

A partir del mercado interno, surge la pregunta de cómo modernizar y potencializar el sector agropecuario, sin esquemas de autarquía, sin cerrar la economía. Esto debe ser combinado con el fortalecimiento de los mercados tradicionales de los *commodities* tropicales e ir desarrollando esos pequeños nichos especializados de demanda sofisticada. Sumados, éstos jamás podrán tener el impacto transformador que tiene un aprovechamiento inteligente del mercado interno, el cual hemos venido entregando sin contraprestación a la producción extranjera.

Políticas

En términos de políticas sectoriales, en Colombia nuevamente se volvió a pensar que la política económica no tiene matices ni características sectoriales y se necesita una buena política macroeconómica, considerándose que lo demás se da por hecho. Afortunadamente, de esta experiencia se aprendió rápidamente y ahora existe la voluntad política y los instrumentos para profundizar en la utilización de una política secto-

rial activa, en donde el Estado juega un papel complementario de la iniciativa privada y donde se deben hacer mezclas inteligentes.

Características de la política sectorial propuesta:

1. Superar de manera gradual la visión dualista de economía empresarial vs. economía campesina.
2. Un manejo moderno de las políticas de subsidios que deben ser focalizados con objetivos precisos y limitados en el tiempo. Estos países no tienen la capacidad de mantener políticas de subsidios, indefinidas e indiscriminadas. Deben ser subsidios atados a procesos de modernización. En Colombia se pueden dar a corto plazo, pasos importantes que permitan dar una proyección a las políticas de subsidio, las cuales deben servir como instrumentos de apoyo a la modernización y no para congelar situaciones insostenibles.
3. No hay en el mundo agricultura moderna que no esté articulada con las subsiguientes etapas del proceso productivo y con los procesos de transformación industrial. La agroindustria debe ser un elemento fundamental dentro de la nueva agricultura.

Uno de los grandes aportes de la estrategia de desarrollo de la presente administración, son los acuerdos de competitividad. Éstos permiten ligar la política de corto plazo con la de largo plazo, e identificar el derrotero para que las cadenas productivas (no los productores aislados), puedan entrar en un proceso de modernización. Aquí juegan un papel fundamental, productores, gremios y Estado, cuyos propósitos pueden ser definidos en forma clara en cuanto a su localización, asignación presupuestal, recursos de los gremios y de los productores. En esta forma, se puede coordinar con la política de investigación, de comercialización y de infraestructura.

En política sectorial, hay en Colombia la necesidad de hacer un gran esfuerzo en dos niveles:

1. La transformación gradual de los productores grandes, medianos y pequeños. Una de las grandes responsabilidades de los gremios es contribuir al proceso de conversión de pequeños productores en empresarios. Este esfuerzo conlleva garantizar un manejo racional de los recursos y las opciones por parte de los productores, ya que éste es uno de los factores limitantes al proceso de modernización, sobre todo en la medida en que se abren los espacios de decisión privada y el Estado disminuye sus intervenciones

directas. Este proceso es desigual: así como hay productos manejados con la más alta eficiencia, hay otros que han avanzado poco, después del retiro de los Españoles en 1819.

2. El segundo nivel está relacionado con el esfuerzo de capacitación del recurso humano. En el caso Colombiano, existe una entidad pionera en este campo, el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), actualmente en reestructuración dentro de nuevos esquemas no estatistas, hacia un manejo mixto y con una significativa participación de los empleadores en el proceso de decisión.

Comercio exterior e integración

Por lógica económica, los mercados ampliados son fundamentales en el desarrollo agropecuario; sin embargo, la simple firma de unos acuerdos no lo garantiza. La experiencia lo demuestra por la gran oleada de integración, puesta solo en el papel y vivida por muchos de nuestros países, cuya precipitud produjo consecuencias visibles. No se deben sacrificar sectores productivos, solo por seguir una moda a cualquier precio.

La visión de un sector agropecuario moderno, implica observarlo más allá de sus funciones económicas, hay que verlo como una sociedad, como una agrupación de hombres y mujeres viviendo organizadamente. Una verdadera política agropecuaria debe consolidar la sociedad rural y darle posibilidades para su transformación y modernización, para que sea escenario una vida en comunidad y democrática. Colombia no sabe hacer desarrollo social, no se conocen las experiencias de otros países, pero en nuestra realidad social no se tienen en cuenta los recursos que se han destinado. Hay que rediseñar los instrumentos de política de desarrollo social, la constitución que rige desde el año de 1991, abre amplias posibilidades, que implican una responsabilidad y madurez dentro de los diferentes agentes del proceso social, es una constitución de participación ciudadana y de descentralización, es una constitución que busca que estos problemas de la vida cotidiana de los Colombianos se resuelvan en los ámbitos normales en los cuales habita el campesino.

Uno de los grandes peligros que tiene la política social en Colombia, es que hay desánimo con la descentralización, y se añora un Estado central paternalista que decida en nombre de todos. Eso sería grave y dramático para el campo. Si algún sector se puede beneficiar de la descentralización y de este acercamiento de los recursos del presupuesto nacional, es el sector agropecuario.

Sostenibilidad

Hay mucho por hacer, se debe comenzar por reconocer el costo que el desarrollo le está trayendo al medio ambiente, y por lo tanto, hay que valorar los costos ambientales para darle un significado económico y trabajar a partir de la identificación de realidades agrológicas propias, las cuales deben compatibilizarse con el uso de los suelos. Hay que dejar de pensar de que a base de insumos, se es capaz de hacer lo que se quiera en cualquier parte. Se debe ser más respetuoso con el entorno, que está amenazado. Esta es una tarea fundamental, que desde el punto de vista de los productores, implica que no se puede seguir trabajando con el criterio de productividad a corto plazo, se tiene que garantizar una productividad sostenible de esos recursos cada vez más escasos.

Finalmente, el sector agropecuario en la economía y la sociedad colombiana, tiene la mayor cantidad de instituciones especializadas, que dependen del Ministerio de Agricultura; están pasando por un momento difícil como el Estado.

El esfuerzo de modernización en su conjunto, en donde el Estado tiene que jugar un papel fundamental, hay que introducirle a estas entidades los conceptos y los criterios de gestión, que desafortunadamente se fueron perdiendo a través de los años, en parte por el mismo desgaste que ha sufrido el proceso político Colombiano, volviéndose estos institutos básicamente en un botín burocrático para preservar posiciones políticas que por sí solas no se sostendrían.

3.5.2 EL PAPEL DEL ESTADO EN LA AGRICULTURA

Walter Núñez¹⁸³

El papel del Estado se debe revalorizar en cuanto a conductor y rector de las políticas de crecimiento, y el papel que juega en el desarrollo de la agricultura y todos los procesos vinculados a este sector.

Llegó a América Latina la onda de la política de mercados. En Bolivia, se asumió el proceso de apertura para el año de 1985, del cual Colombia está saliendo. En esa oportunidad, se utilizó una política de shock, por medio de un Decreto Supremo, y se pasó de tener una hiperinflación del 24.000% al año para terminar en seis meses con una inflación moderada del 64%. El crecimiento de la actividad económica, se generó por una comprensión que se tenía que producir; en este sentido la superficie sembrada, por ejemplo en Santa Cruz subió en ese año de 250.000 hectáreas a 1'000.000 que es la existencia en la actualidad.

Estos son los estimativos de la coyuntura, no se puede decir que los productores Bolivianos no asumieron con entereza el modelo de libre mercado. El modelo de mercado se olvidó de la agricultura y de los pobres, y en ese sentido, hay que revalorizar la conducta estatal a efectos de cualificar su presencia en la vida nacional y aplicar políticas selectivas para el desarrollo de estas actividades.

El modelo de mercado es adoptado como un dogma en todos nuestros países. La Comunidad Europea y los Estados Unidos, no tienen un capitalismo tan agresivo y dogmático como el aplicado en América Latina. Se debe comprender que lo único que no resuelve este modelo, es solucionar los problemas de pobreza. Bolivia tiene 97% de su población rural por debajo de los índices de pobreza y existe una recomendación externa, de que no se puede dar crédito subsidiado a los pequeños productores. La preocupación básica, sobre las recomendaciones que plantean los organismos internacionales, se centra sobre la conmoción social en los mismos.

Otro elemento que se tiene que revalorizar, en cuanto a la participación del Estado, es buscar que la agenda agropecuaria vuelva a ser discutida, por medio de los empresarios, productores campesinos, organismos internacionales como el IICA y el mismo Estado, como también aquellas instituciones que brindan apoyo y ayudan a comprender la realidad de estos países.

183. Gerente General Representante de la CAO, Bolivia.

Desapareció de la mesa de discusión el tema agropecuario. En La cumbre de las Américas, que se está organizando en Bolivia para finales de 1996, el tema agropecuario no está contemplado en la agenda, y el tema de la sostenibilidad del uso de los recursos humanos está vinculado con el trabajo en el campo.

En el país desapareció el Ministerio de Agricultura, pasó a ser una Secretaría Nacional supeditada al Ministerio de Sistemas Económicos. Se llegó al extremo en la actuación del Estado dentro de su poder ejecutivo de subalternizar la necesidad de políticas sectoriales a los equilibrios macroeconómicos, al mantenimiento de la estabilidad y a la no intervención en los precios relativos de la economía, como si se tuviera un sector boyante que tiene todos los accesos al mercado.

No es necesario regresar al intervencionismo, que en muchos casos afecta la posibilidad de que los sectores privados crezcan. Bolivia, en la práctica, nunca aplicó la intervención de sostenimiento de los precios, porque no había recursos. Lo que se busca es llegar a un Estado solidario e inteligente que reconquiste el sector agropecuario como uno de los más importantes en la economía de un país.

En Bolivia la participación del sector agropecuario en la formación del Producto Interno Bruto (PIB), está entre el 16 y el 17%, muy similar a la de Brasil y casi a la de Colombia. La participación del sector agropecuario en las economías está bajando y no es para enorgullecerse, porque éste es la base natural de la producción y del desarrollo de nuestros pueblos.

Santa Cruz tiene una base importante de recursos naturales y de población rural. Hay cinco millones de hectáreas de clase uno, según USDA, aptas para la producción y solo se explota un millón. Esto demuestra la importancia que el sector agropecuario tiene en la economía. Sin embargo, la política estatal en algunos países es indiferente a esta realidad.

Los acuerdos de comercio exterior firmados entre las naciones, buscan tener un sistema agrícola mundial con subsidios, ya que contabilizados los de la Unión Europea y los de Estados Unidos, ascienden a más de US\$120 mil millones en subsidio a la agricultura y lo que se ha hecho a partir de la Ronda Uruguay, la reconversión del Farm Bill de Estados Unidos en la práctica, es la formalización y la legalización de un sistema de proteccionismo que difiere del capitalismo que promulgan y de los mecanismos que deben aplicar los demás países.

Hay una incoherencia de amplias dimensiones. El proteccionismo es bueno para unos y pésimo para otros. No se trata de tener la capacidad

de tesorería para aplicarlos, se trata de reaccionar con sensibilidad al hecho de que hay regiones en el mundo que necesitan crecer y tener mercados con la posibilidad de competir en el marco de sus propias ventajas ya sean comparativas, relativas o absolutas. En este sentido, hay frustración al observar que los desmontes arancelarios son más rápidos para aquellos bienes que se transigen entre los países de la cúpula y también lo son, para aquellos productos que se tratan de incluir en los mercados externos.

En el esquema anterior hay una doble moral y se tiene que acabar la soberbia económica con la que nos tratan los países grandes, porque no se tienen posibilidades tecnológicas para el desarrollo de una amplia capacidad industrial. Tenemos una base de recursos naturales para explotarla racionalmente.

La sostenibilidad es una farsa del mundo. Lo único sostenible que tenemos es el crecimiento sostenible de nuestra pobreza y no lo enfrentamos con racionalidad.

Por lo tanto, debemos entender que los fundamentos de la sostenibilidad son: desarrollo económico, desarrollo social, protección y preservación ambiental. Si no se tienen en cuenta estos tres pilares, el tema de la sostenibilidad es inaplicable. El hecho de que estos países sean forzados a aplicar medidas de impacto y atenuación ambiental, que se tenga que sacrificar el incremento de producción, simplemente porque en ese sentido, hay una doble moral, no es razonable.

La sostenibilidad, como política ambiental Norteamericana, explicada por representantes del Gobierno de Estados Unidos, al Ministerio Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente de Bolivia en 1995.

Según la aplicación de esta política, el mundo desarrollado está comentando que estamos haciendo *dumping ambiental*, con la exportación de flores, soya, ganado vacuno y carne, etc. incluyendo un alto componente de deterioro ambiental y como existen medidas correctivas al *dumping comercial*, también deben aplicarse medidas correctivas al *dumping ambiental*, creando la posibilidad de establecer derechos anti dumping que se traduzcan finalmente en medidas económicas. Ejemplo, determinar que si la soya Boliviana exportada a Colombia, tiene un componente de deterioro de la base de los recursos naturales en Bolivia, el país que está siendo afectado por ella puede aplicar medidas correctivas. Esto es llegar al colmo del cinismo, porque no tenemos la capacidad para afrontar gastos extraordinarios en una preservación ambiental a ultranza y tampoco somos irresponsables para afectar la sostenibilidad de la producción.

En el transcurso del seminario, se analizaron las formas de como insertar los mercados en el mundo, pero éstos están cada día más restringidos por la guerra comercial entre las grandes potencias, debido a la aplicación de las medidas correctivas del Dumping ambiental y no tenemos las bases tecnológicas para competir de igual a igual, ya que se tiene un modelo económico que no permite cualificar y seleccionar los roles del Estado para la atención de los problemas del desarrollo de nuestros países.

No se puede hablar de justicia social, de crecimiento y de competitividad, si en la práctica y en los hechos no se resuelve el tema de la pobreza rural. Para todos, ése es un elemento común y estamos absolutamente convencidos de que no resolver el problema, puede crear un ambiente de desestabilización social, que acabe con los esfuerzos de institucionalidad y de recuperación democrática que han adelantado los países, particularmente en Sur América y en especial aquellos que en la práctica nunca han vivido en democracia.

Bolivia tiene 12 años de democracia. Comenzamos a observar que democracia y política de mercados no necesariamente están unidas para solucionar los problemas estructurales. La pobreza surge porque en esencia no se está capacitado como Gobierno o sector privado, para decidir lo que en el fondo se necesita. Por ejemplo, el agricultor pobre en Bolivia, no puede obtener un crédito comercial al 18% en el muy corto plazo y a su vez exigírsele que haga sostenibilidad y sea competitivo, ahí es donde se necesita crédito, si bien no subsidiado, a tasa preferencial. El modelo económico utilizado dice que esto no se puede hacer. No es un problema monetario, es un rol de los sectores privados.

En Bolivia se está haciendo un esfuerzo extraordinario para responder a algunas de las inquietudes manifestadas. El gobierno nacional presentó ante un grupo consultivo de París, la estrategia para la transformación productiva del agro. Donde se plantean soluciones para el sector agropecuario, al mismo tiempo se reconoce al sector privado un papel importante para coordinar, instrumentar y sugerir políticas para el desarrollo y erradicación de la pobreza, como también para la equidad y la competitividad.

3.5.3 EL CONTEXTO PARA LA FORMULACION DE NUEVAS POLITICAS, SUS CARACTERISTICAS Y LA PARTICIPACION DEL SECTOR PRIVADO

Cecilia López Montaña¹⁸⁴

Se analizarán tres puntos básicos:

1. El contexto en el cual se tiene que formular una nueva política.
2. Cuáles son las características o elementos básicos para definir una nueva política
3. La participación del sector privado en este nuevo reto.

1. Sobre el contexto. Analizado no solamente por los responsables del sector agropecuario, se puede afirmar que ningún país latinoamericano puede estar satisfecho con el modelo de desarrollo aplicado. El caso de Chile, en los primeros diez años de aplicación del nuevo esquema, tuvieron unos costos muy elevados. La dinámica económica es importante y para los chilenos al menos contaron con un stock social para maniobrar, el cual nosotros no teníamos. Entonces, qué pasa con América Latina en este momento?

En primer lugar, cuánto nos duró el boom del crecimiento?, nada. Este es un modelo que está fracasando antes de los 10 años. Hoy la tasa de crecimiento promedio para estos países, es del 0.6%. Este año, las cosas no van tan bien, porque van a salir los países a los cuales no les fue bien el año anterior, se está viviendo una situación muy confusa. Lo más importante de todo esto, es que no se ha logrado resolver un problema estructural en la región, como es la pobreza. Si los niveles de pobreza de América Latina no encuentran una salida, sin tener en cuenta la década perdida de los ochenta, vamos a perder los 90 y Colombia que no perdió los 80 va a perder los noventa, y es un país que después de 50 años de crecimiento, tiene la mitad de la población bajo la miseria.

No es beneficioso aislarse de la globalización y de la inserción de las economías en el mercado internacional. América Latina debería tener un grupo de personal calificado que plantee cuál es el modelo de desarrollo que estos países deben aplicar. Hay un elemento clave y es el contexto de la economía globalizada y se tienen que trabajar las especificidades del modelo.

184. Ministra de Agricultura y Desarrollo Rural de Colombia

Uno de los elementos es alcanzar un mayor crecimiento, porque se está lejos de tener un nivel suficiente para lograr que estas sociedades se inserten en la modernidad. El actual modelo no logró ni siquiera las tasas de crecimiento que alcanzó el modelo de economía protegida.

Qué debe tener ese modelo? Debe tener crecimiento, equidad y sostenibilidad en el desarrollo humano. América Latina tiene que pensar en un modelo que no sea transplantado y obsesivamente impuesto por organismos internacionales. Se aproxima el siglo XXI y hay muchos inconvenientes, por ejemplo tener un ejército que no se pueda financiar y le vamos a solicitar al Banco Mundial financiación para contener, a satisfacción de algunos derechistas de América Latina, a todos estos campesinos y a todos estos pobres. Ese contexto es el contexto real. Es un gran drama, pero una gran oportunidad.

La gran oportunidad que se tiene, es la de hacer un modelo de Desarrollo Rural. La Comisión Económica para América Latina (CEPAL), debiera estar movilizándolo. Deberíamos unirnos para pensar realmente en la adecuación de la realidad en América Latina. No hay que resignarse a la apertura que golpea al sector agropecuario y que acaba con las posibilidades de integración de la mitad de la población.

Las preocupaciones profundas desde el punto de vista del sector agropecuario son: qué tanto se va a proteger el sector agropecuario y qué tanto podemos hacerlo. Lo único que no se puede cambiar es: somos parte del mundo y éste está abierto y no lo podemos cerrar. Esto quiere decir, que hay unos límites para definir lo que se quiere proteger. Si se es dócil, se tiene una dosis de regresión grande. Los funcionarios del Estado y de los organismos internacionales que representan al país en el exterior, terminan siendo como funcionarios de los organismos internacionales en contra de los mismos gobiernos. Esto es preocupante, no hay nada peor que un Colombiano en un organismo internacional. Es un problema de supervivencia.

América Latina debe enfrentar los problemas en la Organización Mundial de Comercio (OMC). Si nuestros países se insertan en esta organización, sería en cinco u ocho años. En este periodo debe definirse una estrategia a seguir, para proteger al sector agropecuario que está rezagado, sin tecnología, sin una visión de largo plazo, con brotes de modernización aislados. Unidos se podría llegar muy lejos, en el desarrollo agrícola.

2. Una nueva política. Otro punto para resolver, es con qué instrumentos e instituciones se va a desarrollar una nueva política agropecuaria; las actuales son obsoletas y débiles. Se deben integrar al sector agropecuario y al industrial, para competir en el mercado internacional. Ha habido bastantes equivocaciones en la forma de otorgar créditos a la economía campesina, en un país con un millón y medio de familias campesinas. Debe recordarse que, en la década de los ochentas, la economía campesina colombiana pudo manejar mejor el ajuste a diferencia de otros sectores. Por esto, se creyó que manejaba mejor la apertura. Sin embargo, por su *modus operandi* de diversificación de riesgos, no se pudo cumplir con obligaciones crediticias aplicadas al medio rural con una concepción urbana.

Pasada la crisis, la situación del crédito en Colombia es dramática: la Caja Agraria tiene alrededor del 30% de su cartera en manos de campesinos pobres. Ese instrumento de crédito que fue diseñado para una economía más protegida, se encuentra obsoleto. Las tasas se encuentran entre el 36 y el 45%, demasiado altas para el campesino. De otro lado, la Reforma Agraria fue un fracaso, pues los avances son insignificantes.

Tenemos una economía que lleva 50 años creciendo, con una pobreza rural de 62%, mientras que a nivel urbano es del 45% y un analfabetismo del 22%, en contraste con el analfabetismo urbano, el cual es prácticamente nulo. De otro lado, 450.000 familias se encuentran sin tierra y viven en condiciones de hacinamiento.

El sector rural Colombiano vive en la década de los cincuenta, mientras que el urbano vive a finales de los noventa y en los inicios del Siglo XXI. El problema social es otra de las grandes dimensiones, con las cuales se debe trabajar. Surgen tres preguntas con relación al desarrollo del sector:

1. Cuál va a ser la magnitud de la protección comercial?
2. Qué instrumentos se van a utilizar?
3. Cómo va a ser el manejo de los problemas sectoriales?

Con respecto a la primera pregunta, sin duda se requiere de una política agropecuaria productiva, pero sin un enfoque sectorialista, porque la integración con la industria y hasta con los servicios, es fundamental. Se requiere un marco macroeconómico equilibrado, pero si esto significa reducción de gastos, altas tasas de interés, inflación forzosamente baja, el crecimiento será muy bajo.

En cuanto a los instrumentos que se deben utilizar, el principio

esencial debe ser la modernización sostenible con equidad, buscando conservar la riqueza de la biodiversidad. Aquí se debe trabajar con elementos de gestión, de innovación tecnológica e intersectorialidad. El enfoque de cadenas productivas es irreversible y uno de los elementos más positivos. Por esto se deben ajustar los instrumentos para crecer y reducir la brecha rural-urbana, aumentar la productividad y resolver los grandes interrogantes sobre producción y exportaciones.

3. Participación del sector privado. Dentro de este contexto, la participación del Sector Privado es de vital importancia, ya que el Estado es obsoleto y desarticulado institucionalmente y en los instrumentos, además sin los recursos necesarios. El sector privado también debe ajustarse. El sector privado debe tener una dimensión macro para superar los intereses económicos, por su propio bien y contribuir al desarrollo del modelo, aunque le cuesten los errores de la política. Este sector debe encontrar una manera de relacionarse mejor, comprometiéndose con el Estado, en una perspectiva de futuro, en la cual se incremente la competitividad. En este intermedio, el Gobierno trata de proteger al sector agropecuario, siempre y cuando esta protección se dinamice. Actualmente se trabaja en convenios de competitividad, cadenas productivas, etc. En América Latina existe un elemento adicional: el elemento político. Además de la inestabilidad y la convulsión política, está el narcotráfico, la corrupción y muchos problemas serios. Con excepción de algunos países del Cono Sur, hay una gran debilidad en los partidos políticos: no hay oposición política seria. De otra parte, en Colombia la politización de los gremios es un problema grave.

Vivimos un momento en el cual tenemos que empezar por construir un modelo de desarrollo ajustado a nuestras necesidades y mirar el sector agropecuario desde una perspectiva distinta.

*Este libro se terminó de imprimir
en los talleres de Unión Gráfica
Ltda. en Diciembre de 1996.*



IICA CO