
Nuevo Contexto Mundial y Reformas Institucionales

▶ *en la Agricultura de*
América Latina y el Caribe ◀



Fernando Larios y Manuel Otero
Editores

IICA 
CENTRO REGIONAL ANDINO

ASPA



Konrad
Adenauer-
Stiftung

▼
El Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) es el organismo especializado en agricultura del Sistema Interamericano. Fundado en 1942, cuenta con 35 Países Miembros y 18 Países Observadores. Los órganos de gobierno son la Junta Interamericana de Agricultura (JIA), y el Comité Ejecutivo.

▼
El Centro Regional Andino (CReA) es un sistema tipo red que integra y potencia la labor que desempeñan las cinco Agencias de Cooperación Técnica (ACT) que el IICA posee en cada uno de los países que conforman la Región Andina. Las ACT definen y ejecutan la Estrategia Regional que es coordinada por la dirección del CReA.

▼
La Asociación de Promoción Agraria (ASPA) es una ONG peruana constituida en 1986 con el auspicio de la Fundación Konrad Adenauer de Alemania que apoya, promueve, administra y desarrolla proyectos de capacitación, educación, investigación, producción, financiamiento, extensión, asistencia técnica y de perfeccionamiento profesional del sector agrario, especialmente en áreas productivas y de servicios, privilegiando el apoyo a pequeños y medianos agricultores debidamente organizados.

▼
La Fundación Konrad Adenauer Stiftung (KAS) de la República Federal de Alemania es una institución independiente, cuyo trabajo a nivel nacional e internacional se basa en los principios del pensamiento demócrata cristiano. En el campo internacional la Fundación fomenta proyectos, los que generalmente se concretan en trabajo conjunto con grupos que, perteneciendo a distintos sectores de la sociedad, actúan como contrapartes. La Fundación está representada en casi todos los países de América Latina.

147-147

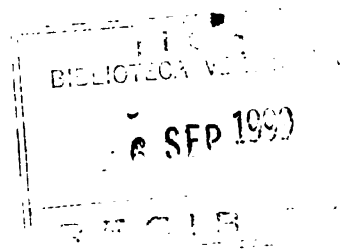
11111

UNIVERSITY OF CALIFORNIA
BIBLIOTHECA VENERABILIA
SEP 1990
RECEIVED

22

Nuevo Contexto Mundial y Reformas Institucionales

▶ *en la Agricultura de* ◀
América Latina y el Caribe



Fernando Larios y Manuel Otero
Editores

00008448

1204

**Nuevo Contexto Mundial y Reformas Institucionales
en la Agricultura de América Latina y el Caribe**

Fernando Larios y Manuel Otero, editores

© Marzo 1999

Centro Regional Andino del Instituto Interamericano
de Cooperación para la Agricultura (IICA)
Asociación de Promoción Agraria (ASPA)
Konrad Adenauer Stiftung (KAS)

ISBN 9972-782-00-X

Derechos reservados. Se autoriza la reproducción total o parcial de este documento, siempre y cuando se haga referencia a esta fuente bibliográfica.

Las ideas y planteamientos contenidos en los artículos firmados son propios de los autores y no representan necesariamente el criterio de las instituciones que auspician esta publicación.

Impreso en Grafic ASPA
Jr. Pablo Bermúdez 357 2° Piso - Lima 11 - Perú
Telefax 431-3789 332-6709

Diseño gráfico y diagramación
Martín Arias P.

CONTENIDO

▼	PRESENTACIÓN	13
	Por Manuel Otero y Raúl Chau	
▼	PRÓLOGO	17
	Por Joachim Roth	
▼	LISTA DE SIGLAS	21
▼	PRIMERA PARTE :	
	El Nuevo Contexto Mundial	25
	Por Fernando Larios	
	<i>La Globalización</i>	27
	Algunas definiciones	27
	No es un tema nuevo	29
	Los desafíos	30
	<i>Renacer del Regionalismo</i>	31
	Definición	31
	El regionalismo de jure o de facto	31
	Regionalismo e integración	32
	Globalización y regionalismo: El regionalismo abierto	33
	Regionalismo "abierto" versus regionalismo "cerrado"	34
	Ejemplos de Mercados Ampliados en América	35
	Ejemplos de Mercados Ampliados en otras partes del mundo	35
	<i>Nueva Institución del Comercio Mundial:</i>	
	<i>del GATT a la OMC</i>	37
	El GATT	37
	La OMC y sus funciones	39
	Principios básicos del comercio mundial según la OMC	40
	Principales acuerdos de la OMC	42
	Miembros y observadores de la OMC	50



SEGUNDA PARTE:

Las Reformas Económicas

en América Latina y el Caribe.....53

Por Fernando Larios

La Situación Antes de las Reformas

en América Latina y el Caribe.....55

Principales Reformas Macroeconómicas.....56

Comercial.....56

Cambiaria56

Tributaria.....57

Financiera58

Otras Reformas Menos Profundas.....60

Privatización.....60

Laboral.....60

Sistema de pensiones61

Resultados de las Reformas.....62

Exportaciones en aumento62

Inflación en descenso63

Reducción de la apreciación del tipo de cambio.....63

Tasas de interés elevadas63

Democracia en proceso de consolidación63

Hacia la mejora de la competitividad del sector privado64

Pobreza.....64

Desnutrición y mortalidad infantil65

El Problema de la Deuda Externa.....71

Los Orígenes de la Crisis de Deuda.....74

Factores externos.....74

Políticas internas75

Fuga de capitales.....77

Problemas de ajuste y expectativas para los países deudores.....77

La crisis de deuda, el intercambio comercial

y la actividad económica interna.....78

Problemas de los bancos comerciales acreedores78

Esfuerzos y dificultades para alcanzar una solución de la crisis de deuda.....80

El Plan Baker80

El Plan Brady81

**TERCERA PARTE:****Hacia una Nueva Institucionalidad****Agraria en América Latina y el Caribe83**

Por Rafael Trejos y Fernando Larios

*Instituciones e Institucionalidad:**Definiciones Breves.....85**Características de Principales Cambios Institucionales**en la Agricultura de América Latina y el Caribe87*

La sociedad civil: De beneficiaria a protagonista88

Respuesta a demanda por liberalización comercial,
equidad y la sustentabilidad.....90

Conducción y formulación de políticas94

Concertación público-privada95

*Avances en las Reformas Institucionales**en América Latina y el Caribe.....97*

Servicios de Comercio Exterior.....97

Servicios para el comercio interno98

El desarrollo del Sistema de Bolsas Agropecuarias99

Servicios de financiamiento100

Servicios de Investigación, asistencia técnica y extensión100

Servicios de capacitación y educación103

Servicios de protección y sanidad agropecuaria.....104

Servicios de riego y drenaje108

Servicio de semillas109

Servicios de información110

Servicios para la agroindustria.....113

**CUARTA PARTE:****La Crisis Financiera Internacional y su Influencia****sobre América Latina y el Caribe115**

Por Fernando Larios

*La Crisis de México en 1995118**La Crisis de los Países del Este y Sud-Este Asiático121*

La crisis de Tailandia: La primera manifestación visible.....123

"Contagio" a otros países asiáticos124

<i>Transmisión de la Crisis Asiática sobre América Latina y el Caribe</i>	127
La crisis en Brasil	129



QUINTA PARTE:

La Industrialización de la Agricultura: Riesgos y Desafíos para América Latina frente a la Globalización y la Apertura	133
Por Manuel Otero y Fernando Larios	

<i>Introducción</i>	135
---------------------------	-----

<i>Una Aproximación Conceptual</i>	137
--	-----

<i>Caracterización del Concepto</i>	139
Desde el punto de vista estratégico	139
Desde el punto de vista del consumidor.....	140
Desde el punto de vista de los productos alimenticios.....	140
Desde el punto de vista de las estructuras de los mercados.....	141
Desde el punto de vista territorial	142
Desde el punto de vista de los enfoques de competitividad.....	142
Desde el punto de vista gerencial	143
Desde el punto de vista de las instituciones políticas.....	143

<i>Implicaciones de la Industrialización de la Agricultura</i>	145
Aceleración de la Industrialización Agraria.....	145
Industrialización Agraria como mecanismo para manejar riesgos	146
Industrialización Agraria acelera la exclusión, puede excluir a los pequeños productores.....	147
Sin acción del estado, aceleración de la Industrialización Agraria puede promover oligopolios	147
Impacto de la Industrialización Agraria sobre la calidad del medio ambiente.....	147
Opositores, consenso y nuevo perfil de recursos humanos para transitar por la Industrialización Agraria	148

**SEXTA PARTE:****Balance Final: Oportunidades y Desafíos para****América Latina y el Caribe en el Siglo XXI.....149**

Por Manuel Otero y Fernando Larios

*Desafíos para la Agricultura**de América Latina y el Caribe.....156*

Con respecto al cambio paradigmático156

En relación a la nueva institucionalidad para la agricultura157

**BIBLIOGRAFÍA.....159****INDICE DE TEMAS Y TÉRMINOS CLAVES.....163****INDICE DE CUADROS:**

<i>cuadro 1</i>	Tamaño de los mercados.....	34
<i>cuadro 2</i>	Rondas de Negociaciones del GATT 1947-1994.....	38
<i>cuadro 3</i>	La Ronda Uruguay aumentó la Consolidación de sus Aranceles.....	42
<i>cuadro 4</i>	Reducciones de la ayuda interna a los productores agrícolas.....	47
<i>cuadro 5</i>	Compromisos de reducción de las subvenciones a la exportación.....	49
<i>cuadro 6</i>	Indicadores de las políticas comerciales y cambiarias.....	57
<i>cuadro 7</i>	Indicadores de las políticas de liberalización y desregulación financiera.....	59
<i>cuadro 8</i>	Indicadores de las políticas de flexibilidad laboral.....	61
<i>cuadro 9</i>	ALC: Población y Pobreza.....	65
<i>cuadro 10</i>	Porcentaje de desnutrición infantil bajo diversos supuestos.....	66
<i>cuadro 11</i>	Perú: evolución de principales indicadores agropecuarios.....	68

<i>cuadro 12</i>	Perú: evolución de principales indicadores macroeconómicos.....	70
<i>cuadro 13</i>	Evolución de la deuda externa en los países en vías de desarrollo	71
<i>cuadro 14</i>	Transferencia neta de recursos a América Latina.....	78
<i>cuadro 15</i>	Perú: Recursos humanos de las unidades de sanidad agrícola y animal previo a la reforma.....	106
<i>cuadro 16</i>	Perú: Recursos humanos del SENASA.....	108
<i>cuadro 17</i>	Países del este y sud-este asiático: Crecimiento del producto.....	121
<i>cuadro 18</i>	Países del este y sud-este asiático: Inflación anual.....	122
<i>cuadro 19</i>	Desarrollo agropecuario (etapas).....	137
<i>cuadro 20</i>	Grados de industrialización en siete segmentos agroindustriales de EE.UU.....	146



INDICE DE GRÁFICOS:

<i>gráfico 1</i>	Los peldaños hacia la integración	33
<i>gráfico 2</i>	Deuda externa en ALC - 1995.....	72
<i>gráfico 3</i>	Deuda externa en ALC - 1995 (% PBI).....	72
<i>gráfico 4</i>	Perú: Recursos humanos del SENASA (%).....	107



INDICE DE RECUADROS:

RECUADRO A	Reformas económicas en el Perú.....	69
RECUADRO B	República Dominicana: Dos casos de transferencias.....	89
RECUADRO C	Bolivia y Guatemala: Acompañando las negociaciones internacionales comerciales.....	91
RECUADRO D	México: Programas de reconversión productiva	92
RECUADRO E	Fortaleciendo la Gobernabilidad.....	93
RECUADRO F	Concertación público-privada: El caso de Argentina	96

RECUADRO G	El apoyo a la transformación de la agricultura y modernización de la vida rural: El caso de Chile	98
RECUADRO H	Hacia la necesidad de sistemas de financiamiento agrícola.....	102
RECUADRO I	Perú: Situación de la sanidad agraria antes de reforma institucional.....	105
RECUADRO J	Perú: Creación del SENASA	106
RECUADRO K	Efectos de la crisis asiática sobre el comercio agropecuario y pesquero en el Perú	131

PRESENTACIÓN

El periodo entre fines de los años sesenta y toda la década de los setenta ha quedado marcado como aquel que experimentó la aplicación del modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI), y que privilegió la estrategia del crecimiento "hacia adentro" de los países de América Latina y el Caribe.

Uno de los pilares de este modelo ISI lo constituyó la política de autosuficiencia alimentaria, mediante la cual los países de la región debían consumir alimentos producidos por sus economías, aún cuando la producción de los mismos implicaban costos por encima de aquellos producidos por otras economías con mayores ventajas comparativas.

Las políticas económicas de América Latina y el Caribe (ALC) de la llamada "década perdida" de los ochenta probaron ser insuficientes o inadecuadas para enfrentar los grandes desequilibrios macro-económicos y la agudización de problemas estructurales como la pobreza y el desempleo. Con esta crisis, la región se vio presionada a someterse a severas reformas económicas e institucionales durante los últimos años de ese período, aunque con mayor énfasis a partir de los noventa, bajo nuevos principios diametralmente distintos a los dirigidos por el modelo ISI.

El libre mercado constituye el actual paradigma de las reformas económicas en ALC, lo que está significando el cambio de la fuerte intervención del Estado hacia la definición de su nuevo rol orientado a facilitar las acciones de los distintos agentes económicos. Para ello, los países están llevando a cabo profundas reformas en sus instituciones con el propósito de adecuarlas a la nueva estrategia.

Los cambios en curso se han visto influenciados por la aparición de un fenómeno llamado globalización, proceso que reafirma la interdependencia y el "acortamiento" de la distancia entre los mercados mundiales, a través de la universalización del comercio de bienes y servicios, tecnología y comunicaciones.

El mayor desarrollo e interdependencia del comercio mundial ha conducido a los países, desarrollados y en desarrollo, a implementar mecanismos de política comercial a través de acuerdos regionales, bilaterales, multilaterales y de otro orden, con el propósito de aprovechar las ventajas de las economías de escala, asegurar el acceso e incrementar su participación en los mercados.

Uno de estos mecanismos ha sido la apertura comercial, para lo cual se están reduciendo los niveles arancelarios, desmantelando barreras al comercio y recortando los subsidios a la producción y a la exportación.

Para garantizar la clara aplicación de las reglas de juego en el comercio internacional, los países firmantes de los acuerdos del GATT decidieron en la última ronda culminada en 1994 crear la Organización Mundial del Comercio, nueva institución rectora en estos asuntos a partir de 1995. Esta decisión constituye un paso importante que tomaron estos países para fortalecer la transparencia en el comercio mundial.

Es precisamente en este nuevo contexto caracterizado por la dependencia de las políticas nacionales a los marcos multilaterales en el cual los países de ALC tendrán que buscar la manera de desarrollar sus economías y especialmente su sector agrícola, para lograr así solucionar los graves problemas de violencia, pobreza, injusticia y uso irracional de recursos naturales que hoy confrontan.

No obstante ello, al interior de los países de ALC todavía se tienen que hacer importantes cambios en su marco institucional, que les permita enfrentar los nuevos desafíos del libre mercado, apertura y globalización. En este sentido, el tema institucional se convierte en uno de los pilares para aumentar las posibilidades de inserción en el nuevo contexto.

Parte del contenido de esta publicación se inspira en la Tercera Reflexión Agraria titulada "La Nueva Institucionalidad Agraria en América Latina", organizada conjuntamente por la Asociación de Promoción Agraria (ASPA), auspiciada por la Fundación Konrad Adenauer, y el Centro Regional Andino del IICA, en diciembre de 1997. Los aportes generados en esa oportunidad fueron enriquecidos con la incorporación de otros temas generados a partir de la ocurrencia de eventos trascendentes en la economía mundial.

En este trabajo se hace, en una primera parte, un breve recorrido acerca del significado y las implicaciones de la globalización y el actual proceso de integración bajo el enfoque del nuevo regionalismo abierto. También se aborda el nuevo marco normativo del comercio mundial a través de la OMC. Una segunda parte del documento se ocupa acerca de las reformas económicas implementadas por los países latinoamericanos durante la presente década. Los cambios institucionales en la agricultura de la región son analizados en una tercera parte del trabajo. Siendo la crisis financiera internacional importante en el comportamiento de las variables económicas de los países de ALC, su influencia es estudiada en una cuarta sección. En una

quinta parte, se incluye el tema de la aceleración de la industrialización de la agricultura en los países desarrollados y los desafíos que este proceso representa para la agricultura de los países de ALC. Asimismo, un balance y reflexiones sobre las oportunidades y desafíos del nuevo contexto internacional así como el marco institucional para la agricultura de la región es incluida en la última parte del documento. Igualmente, en el prólogo al documento se recogen los aportes del Representante de la Fundación Konrad Adenauer en el Perú, Dr. Joachin Roth, en relación a los efectos positivos que podría generar el "lobbying" en el desarrollo socioeconómico de cualquier sociedad democrática y pluralista, cuando se contribuye a mejorar la transmisión de la información y a la realización de objetivos compartidos.

Finalmente, las expectativas del IICA y de ASPA son que este documento contribuya a dar luces sobre las características del nuevo escenario mundial y su impacto sobre el proceso de transformación de la agricultura de ALC, sector que ocupa la preocupación permanente de ambas instituciones.

Lima, enero de 1999

MANUEL OTERO
Director Regional
de Operaciones
Centro Regional
Andino - IICA

RAÚL CHAU
Gerente General
Asociación
de Promoción
Agraria - ASPA

PRÓLOGO

"Nuevo Contexto Mundial y Reformas Institucionales en la Agricultura de América Latina y el Caribe," compilado por Fernando Larios y Manuel Otero, espera convertirse en un importante documento de consulta de la comunidad nacional e internacional, que el Centro Regional Andino del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, la Asociación de Promoción Agraria y la Representación de la Fundación Konrad Adenauer en el Perú se complacen en presentar.

Este libro incluye temas interesantes, como el significado y las implicaciones de la globalización y el actual proceso de integración, el nuevo marco normativo del comercio mundial a través de la OMC, la industrialización de la agricultura en los países desarrollados y los desafíos que este proceso representa para la agricultura de los países de ALC, las reformas económicas implementadas por los países latinoamericanos durante la presente década, la crisis asiática y los cambios institucionales en la agricultura de la región.

En relación a este último, me gustaría hacer algunas reflexiones propias, así como sobre el rol de los gremios y la función del "lobbying".

La institucionalidad promueve efectiva y eficientemente el desarrollo a través de políticas de apoyo. Institucionalidad significa, como concepto político y social, la democracia que garantiza la mayor transparencia de los procesos políticos y administrativos, así como la mayor posibilidad de la gestión participativa de la fuente del poder soberano - el ciudadano - para que este último pueda aportar al desarrollo de su entorno cercano. Ella comprende igualmente el concepto del Estado de Derecho, garante de la institucionalidad que vela por el respeto, la defensa y la aplicación de la ley y las garantías constitucionales. Sin el funcionamiento real del estado de derecho, no hay equilibrio entre los poderes y no hay en consecuencia seguridad jurídica, aspecto fundamental para el desarrollo sostenible y para la propia institucionalidad.

Jean Monnet, uno de los padres fundadores de la institucionalidad europea, y que es base para lo que hoy es la Unión Europea, hizo una vez el siguiente hincapié: "Nada es posible sin el hombre. Nada puede durar sin instituciones." La institucionalidad implica, entonces, el pleno funcionamiento de los órganos estatales y los de la sociedad civil según las previsiones de la Carta Magna, incluyendo a los poderes del Estado, los ministerios, los partidos políticos y los gremios. Los gremios forman parte de la democracia y son expresión auténtica del pluralismo de una sociedad en la cual existen los más di-

versos intereses, los cuales tienen el derecho legítimo de ser articulados por organizaciones de la sociedad civil.

El artículo 20 de la Declaración Universal de Derechos Humanos del 10 de diciembre de 1948 confirma el derecho fundamental del hombre a la libre reunión y asociación pacífica. El rol de los gremios en nuestra realidad es el de desarrollar, consolidar y mantener la relación entre el sector representado y las instituciones estatales de manera constructiva y simbiótica para el bien común de todos, y para articular en plataforma pública los intereses del primero.

Los responsables en la toma de decisiones en el ámbito ejecutivo del Estado necesitan del asesoramiento acerca del sector afectado por sus regulaciones y dispositivos legislativos, a fin de llegar a decisiones adecuadas. Por otro lado, el agro debe asegurar a través de sus representantes y sus gremios que el Estado tome nota de sus necesidades reales y que le permita tener una participación activa en los procesos político-legales y de toma de decisiones. Para ello, el agro requiere organizarse para tener contrapartes e interlocutores representativos ante las instituciones estatales que promueven el desarrollo. Por su parte, las instituciones del Estado deben permanentemente realizar consultas con las organizaciones sectoriales representativas para conocer los verdaderos problemas que enfrenta el sector.

La experiencia nos enseña que en muchos casos que ni el poder legislativo ni el poder ejecutivo disponen de todas las informaciones sobre la realidad sectorial, las cuales son necesarias en la fase preparatoria de la toma de decisiones sobre el sector afectado. Además, el proceso de consultas se presta como justificación para la norma legislativa o la definición de programas o políticas específicas.

Para asegurar que el agro y las entidades productivas que lo conforman puedan enfrentar exitosamente las nuevas oportunidades determinadas por los procesos de privatización, apertura de mercados, la integración regional y la globalización, el "feed-back" o la retroalimentación del sector a través de sus gremios como intermediarios es crucial. Es a través de compartir el "know-how" y la experiencia de sus miembros que los gremios pueden conseguir que las instituciones estatales puedan llegar a una evaluación apropiada acerca de sus necesidades de asistencia técnico-financiera.

Con gremios profesionales fuertes se puede lograr que se escuche la voz del sector en las instituciones estatales y se transmitan las preocupaciones, intereses y propuestas, asegurándose que no se tomen decisiones que limiten el desarrollo y la competitividad del sector. En mi opinión, un diálogo constructivo con los gremios de los sectores afectados por políticas estatales es la condición sine qua non para asegurar la implementación exitosa

de dichas políticas y para la creación de un ambiente favorable a su desarrollo.

Un concepto democrático de mucho significado es el siguiente: Participación es siempre actuación. Se trata de un proceso dinámico que genera cambios y espacios para influir sobre la realidad momentánea. Quien no actúa debe conformarse que otros decidan por él. Por eso se necesitan gremios fuertes. Una democracia desarrollada y madura tiene gremios fuertes que son expresión de la voluntad cívica y participativa de los ciudadanos. Ejemplos de gremios fuertes se encuentran en los países miembros de la Unión Europea y en Colombia.

Hay que encontrar en este desafío el sentido de la solidaridad, de la cooperación y coordinación para hacer el esfuerzo de "lobby" lo más efectivo y eficiente posible, y de esta manera aportar a la institucionalidad del agro. La palabra "lobbying" tiene a menudo una connotación negativa. Sin embargo, también se le puede atribuir aspectos positivos. Lobbying constituye el derecho de defender sus intereses, de persuadir y de crear sensibilidad. Lobbying es un derecho fundamental para influir el proceso de toma de decisiones de una sociedad democrática y pluralista. Lobbying está relacionado estrechamente con el derecho de la expresión, uno de los derechos más nobles. Lobbying no es un "one-way street" -una carretera de sentido único de comunicación, sino un proceso caracterizado de dar y recibir información. Es precisamente a través del diálogo como medio de la interacción humana que uno labora para la realización de objetivos compartidos en común.

Los aspectos geográfico y organizativo tienen su influencia determinante en el éxito del lobbying. Por ejemplo, un gremio profesional cerca al centro decisonal conllevará a un lobbying exitoso. Esto implica la presencia de la organización al nivel local, regional y nacional. Ningún nivel debería ser menospreciado tomando en cuenta que la acción del lobbying se focaliza sobre las instituciones estatales y sus representantes, y los gobiernos locales y regionales con sus entidades respectivas.

Antes de terminar quiero felicitar al Centro Regional Andino del IICA y a ASPA por la iniciativa de haber promovido la elaboración de esta publicación, así como a sus autores por el esfuerzo desplegado en esta obra, que estoy seguro contribuirá a dar luces acerca de los nuevos acontecimientos del contexto mundial en que se desarrolla la agricultura de los países de la región y acerca de los desafíos para sus gremios.

JOACHIM ROTH
Representante de la
Fundación Konrad Adenauer
en el Perú

LISTA DE SIGLAS

AB	Alternativa Base
ALADI	Asociación Latinoamericana de Integración
ALALC	Asociación Latinoamericana de Libre Comercio.
ALC	América Latina y el Caribe.
ASA	Acuerdo sobre Agricultura.
BI	Baja Inversión.
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CA	Comunidad Andina.
CARICOM	Comunidad del Caribe.
CE	Comunidad Europea.
CGIAR	Grupo Consultivo de Investigación Agrícola Internacional
CINDE	Coalición de Iniciativas para el Desarrollo (Costa Rica)
CReA	Centro Regional Andino.
FIA	Fondo de Investigación Agropecuaria
FUSADES	Fundación Salvadoreña de Desarrollo
GATT	Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio.
IASCAV	Instituto Argentino de Sanidad y Calidad Vegetal
ICA	Instituto Colombiano Agropecuario

INIA	Instituto Nacional de Investigación Agraria
INIFAP	Instituto de Investigación Forestal, Agrícola y Pecuario
INTA	Instituto Nacional de Técnicas Agropecuarias
IVA	Impuesto al Valor Agregado.
ISI	Industrialización por Sustitución de Importaciones.
LC	Libre Comercio.
MCC	Mercado Común Centroamericano.
MERCOSUR	Mercado Común del Sur.
MGA	Medida Global de Ayuda
MIAG	Ministerio de Agricultura
MSF	Medidas Sanitarias y Fitosanitarias.
NMF	Cláusula de la Nación Más Favorecida.
OCDE (OECD)	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.
OMC	Organización Mundial de Comercio.
PBI (PIB)	Producto Bruto interno (Producto Interno Bruto).
PNB	Producto Nacional Bruto
PSA	Programa Social Agropecuario
SAG	Servicio Agrícola Ganadero
SENASA	Servicio Nacional de Sanidad Agropecuaria

SEP	Subsidios Equivalentes al Productor
SESA	Servicio Ecuatoriano de Sanidad Agrícola
SIDESA	Sistema Descentralizado de Sanidad Agropecuaria (Argentina y Perú)
SINITTA	Sistema Nacional Integrado de Investigación y Transferencia
TLCN	Tratado de Libre Comercio de Norteamérica (NAFTA)
UMATA	Unidades Municipales de Tecnología Agropecuaria

I PARTE



El Nuevo Contexto Mundial

Por Fernando Larios



La Globalización

Algunas definiciones

La globalización es un término utilizado por muchos, pero definido por pocos. Y para aquellos que la definen tampoco significa lo mismo. Y dentro de este mar de diferencias, ésta puede tener connotaciones contrarias, pudiendo por lo tanto afectar positiva o negativamente a los países, dependiendo de su grado de desarrollo. Streeten (1997),¹ por ejemplo, en un trabajo reciente hace una recolección de distintas definiciones del término hechas por varios autores.

Una primera definición, mas o menos utilizada por muchos, sostiene que la globalización es la creciente integración de mercados de bienes, servicios y capital. Como tal, constituye fuente de oportunidades y, al mismo tiempo, plantea desafíos para los países de ALC.

Una segunda definición, un poco mas específica que la anterior, parte por reconocer que la globalización es un proceso dentro del cual la universalización de la información y la reducción significativa de sus costos y del transporte permiten que las decisiones empresariales trasciendan las fronteras, desarrollándose las mismas en función de ofertas y demandas comerciales provenientes de la mayoría de los países del globo terrestre. Como parte del proceso, se produce también una reducción de las trabas al comercio internacional y con la consiguiente liberalización de los mercados. A continuación otras definiciones.

Según Ohman (1996),² algunos definen la globalización como el crecimiento significativo de la producción en países con salarios bajos, que venden sus bie-

-
- 1 Paul Streeten, Paul (1997). "Globalization and Competitiveness: What Are the Implications for Development Thinking and Practice?" en *Economic and Social Development into the XXI Century*, Louis Emmerij, Editor.
 - 2 Oman, Charles P. (1996). " Los desafíos políticos de la globalización y la regionalización," Fundación Friedrich Ebert, Lima, junio.

nes y servicios en países con salarios altos, como consecuencia de la reubicación de las capacidades de producción de estos últimos en los primeros. En un sentido más amplio, para otros puede significar el sobresaliente crecimiento de la porción del mundo que adquiere importancia económica, pero que no pertenece a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Para los que sí pertenecen, esto plantea nuevas y significativas oportunidades, así como nuevos competidores.

Siguiendo a este autor, hay quienes perciben que la globalización es el reflejo del dinamismo de los países del Asia-Pacífico, cuya contribución a la producción mundial ha crecido de 4% en 1960 a 27% en la actualidad. Otros consideran, por el contrario, que la globalización se refiere a un gran aumento en el nivel de competencia e interdependencia entre Europa, Estados Unidos y Japón junto con algunos países dinámicos que no pertenecen a la OCDE, ocasionado por la desaparición de los impedimentos normativos y técnicos al comercio internacional y al flujo de capitales.

El mismo autor señala, por último, que también hay quienes consideran que la globalización significa el debilitamiento del binomio Estado-nación y de la soberanía de las políticas nacionales frente al mercado mundial.

Otras definiciones de la globalización ponen énfasis en otro orden de cosas. Rivero (1995)³ nos recuerda, por ejemplo, que muchos espacios del quehacer económico han adquirido un carácter marcadamente transnacional, en gran medida por el enorme auge de las tecnologías de la información. La difusión de esas tecnologías permiten acortar los plazos entre el diseño y la producción, con lo que se hace posible responder con mayor rapidez que en el pasado a las nuevas demandas del mercado. Las innovaciones basadas en la microelectrónica, la biotecnología y los nuevos materiales, están aminorando la ventaja comparativa tradicional de los países en desarrollo, basada en mano de obra barata y materias primas naturales en abundancia. Un claro ejemplo de esto lo revela el hecho que el contenido de las exportaciones manufacturadas durante la presente década es fundamentalmente tecnológico. Además, el 70% del comercio mundial y más del 80% de la inversión extranjera directa se realiza entre las economías que participan activamente de la gran revolución científico-tecnológica.

Amin (1996), tomando en consideración varios puntos de vista, sostiene que la globalización es el "establecimiento de un mercado global para bienes y capital,

3 Rivero, Edgar (1995). "Globalización, la PYME y Mecanismos de Articulación Empresarial," Centro de Investigaciones Sociales, Económicas y Tecnológicas (CINSEYT) y Konrad Adenauer Stiftung, diciembre, Lima.

el carácter universal de tecnologías competitivas, el progreso hacia un sistema global de producción, el peso político que el sistema global asume en la competición por hegemonías globales o regionales, el aspecto cultural de la universalización, etc. En su sentido más amplio, la globalización se refiere a la existencia de relaciones entre las diferentes regiones del mundo y, como corolario, la influencia recíproca que las sociedades ejercen unas a otras".⁴

El órgano máximo de las Naciones Unidas para el Comercio (UNCTAD) también ha definido la globalización como la que "identifica tanto el proceso en el cual las estructuras productivas y financieras se entrelazan por un creciente número de transacciones transnacionales para crear una división internacional del trabajo en la cual la creación de riqueza nacional viene crecientemente a depender de los agentes económicos en otros países, así como la última etapa de la integración económica donde tal dependencia ha alcanzado su límite espacial".⁵



No es un tema nuevo

El término globalización se ha hecho popular durante la década de los noventa. Sin embargo, contrariamente a los que muchos piensan, su uso es de antigua data.

Williamson (1997)⁶ asocia la globalización con el crecimiento posterior a 1850 de los países que ahora pertenecen a la OECD, distinguiéndolo a lo largo de tres periodos: el primero que transcurre desde fines del siglo diecinueve y hasta 1913; el segundo entre 1914 y 1950, que abarca la primera y segunda guerra mundial, y; tercero, la época del renacimiento de fines del siglo veinte.

Según este autor, la primera y última época se caracterizaron por: un rápido crecimiento; convergencia económica en la medida que se incrementó la dependencia de los países pobres de países ricos, y; la globalización, marcada por auge del comercio, migraciones masivas, y grandes flujos de capital. El periodo intermedio, entre 1914 y 1950, estuvo asociado con bajo crecimiento, retirada de la globalización, y con una divergencia económica.

-
- 4 Samir Amin (1996). "The Challenge of Globalization," Review of International Political Economy, Routledge, Summer.
 - 5 Paul Bairoch y Richard Kozul-Wright (1996), "Globalization Myths: Some Historical Reflections on Integration, Industrialization, and Growth in the World Economy," UNCTAD/OSG/DP/113, marzo.
 - 6 Williamson, Jeffrey (1997). "Globalization and Inequality: Past and Present", The World Bank, Research Observer, Vol. 12, No. 12, agosto.

▼ Los desafíos

La experiencia mostrada hasta el momento revela que la globalización, definida en sus diversas formas, representa tanto oportunidades como desafíos que tienen que enfrentar los países de ALC.

Los países que estén al margen de los nuevos conocimientos y de sus aplicaciones tecnológicas corren el riesgo de quedar rezagados.

Las micro, pequeñas y medianas empresas, que caracterizan a la mayor parte de los países de ALC, tienen que modernizar sus métodos de producción, comercialización, procesos de administración, así como la calidad de sus bienes producidos para evitar ser desplazadas por fabricantes de países emergentes de otras regiones.

La adopción de la visión de que las ya conocidas ventajas comparativas descansarán menos en la abundancia de los recursos naturales y del factor mano de obra y más en la revolución tecnológica, en el planeamiento estratégico, en el refuerzo de sus instituciones para identificar y aprovechar de las oportunidades de un mercado en constante transformación.

El reto de los países de ALC, es que sus gobiernos otorguen prioridad a acciones que estimulen el crecimiento de la inversión para mejorar la infraestructura productiva y de servicios, investigación, desarrollo científico y tecnológico, y capacitación. Y esta tarea podrá contar con la participación del sector privado si es que éste además recibe de parte del gobierno incentivos para hacerlo.

La mejora de la competitividad de su producción constituye el mejor instrumento que los países de ALC tienen para contrarrestar posibles efectos regresivos de la globalización sobre los ingresos de su población, tal como ocurrió en el pasado, y que ahora constituye un tema de actual preocupación de algunos economistas contemporáneos de los países de la OECD.⁷

7 Williamson (1997) ha demostrado que la tendencia hacia la globalización experimentada a fines de los siglos diecinueve y veinte estuvo acompañada por aumentos en la desigualdad de los ingresos de algunos países desarrollados.

Renacer del Regionalismo

▼ Definición

El regionalismo o regionalización, según Ohman (1996), se define como el movimiento de dos o más economías, o de dos o más sociedades, hacia una mayor integración entre sí. Puede ser un fenómeno de jure, propiciado por fuerzas políticas basadas en consideraciones de seguridad económica o de otra índole, o de facto, estimulado por las mismas fuerzas microeconómicas que impulsan la globalización. En palabras del autor, el regionalismo puede ser entendido como un proceso centrípeto.

▼ El regionalismo de jure o de facto

Como fenómeno de jure, el regionalismo implica tratados entre gobiernos u otros instrumentos jurídicos (por ejemplo, un organismo supranacional) con poderes extraeconómicos, y puede tomar una variedad de formas institucionales.

Una de estas formas puede ir desde un tratado de Zona de Preferencias o de una Zona de Libre Comercio, en el que los integrantes no tienen normas comunes de comercio externo, o una unión aduanera en la que sí los tienen, hasta formas de integración más amplias tales como la vinculación monetaria, la armonización de algunas normas nacionales o el reconocimiento mutuo de estándares y reglamentaciones. Al extremo, el regionalismo puede tomar la forma de unión económica, unión monetaria y armonización completa de políticas, buscando llegar hasta la integración económica.

Los gobiernos pueden hacer uso de sus poderes extraeconómicos para atenuar las barreras, particularmente las normativas, a la actividad económica intrarregional. También unen sus poderes de Estado para fijar normas de actuación a fin de reforzar colectivamente su soberanía política o económica

frente al resto del mundo, impulsando la fuerza y crecimiento económicos de la región.

El regionalismo de jure puede y generalmente debe servir como instrumento político para debilitar, perturbar o diluir la rigidez de los enormes poderes de grupos locales con intereses muy arraigados (oligopolios, buscadores de rentas, carteles) y cuyas acciones, en el mercado y en la política, tienden a frenar o disminuir la competitividad y el crecimiento de la economía de un país o de una región frente al resto del mundo.

El regionalismo también toma la forma de un fenómeno económico "natural" o de facto, como lo constituye en la actualidad la región Asia-Pacífico, o como lo era entre los Estados Unidos, Canadá y México antes de la firma del Tratado de Libre Comercio de Norteamérica (TLCN o NAFTA).

El regionalismo de facto implica el comercio acelerado entre fronteras, la inversión, y tal vez las corrientes migratorias ocasionadas por la proximidad geográfica y cultural de los países, lo cual puede llevar a una integración regional, cada vez mayor sin tratados de jure, estimulando los flujos de comercio e inversión fuera de la región.



Regionalismo e Integración

En la actualidad, existe una ola integracionista, de la cual la mayoría de los países del mundo busca participar.

La integración económica es un proceso largo y complicado en el que confluyen muchos factores y en que es muy difícil satisfacer a todos los sectores de un país. Son muchos los pasos que hay que dar para lograr la integración total, como lo demuestra el gráfico 1.

El primer paso es la creación de una Zona de Preferencias (ZP) entre los países miembros de un bloque o una región, en la que se otorgan rebajas arancelarias, al cabo del cual se promueve la formación de una Zona de Libre Comercio (ZLC) donde se eliminan los aranceles internos entre los países. El siguiente paso es la Unión Aduanera, en la que se fija un Arancel Externo Común (AEC), seguida por un Mercado Común, en el que se permite la libre circulación de factores. Más adelante se constituye una Unión Económica dentro de la cual las políticas económicas que se toman en una de las partes se encuentran armonizadas con las políticas de los demás miembros de la Unión; y por último, cuando las políticas de todos los miembros se unifican se puede decir que se ha alcanzado la integración total.



Globalización y Regionalismo: El Regionalismo Abierto

En rigor, y en opinión de Ohman, la globalización y el regionalismo constituyen fuerzas que se oponen. Ello, en la medida en que el primero se entiende como un proceso centrífugo, y el segundo como un centrípeto.

En la práctica, la globalización y el regionalismo tienden a reforzarse mutuamente. En particular, el regionalismo estimula la competencia en los mercados regionales.

La conformación de bloques económicos en el mundo, y en ALC en particular, no propugna como en el pasado la construcción de fronteras "cerradas". Por el contrario, se orienta a la generación, vía economías de escala, de espacios económicos ampliados desde los cuales es factible mejorar la posición negociadora de los países en los ámbitos multilaterales y propiciar su inserción en los mercados globalizados.

La ampliación de los mercados mundiales, a través de la incorporación de los países a esquemas de comercio cada vez más liberales, se vislumbra como un mecanismo importante con miras a mejorar su posicionamiento estratégico, comercial y político para el próximo siglo veintiuno.

gráfico 1

Los peldaños hacia la integración

				UNIÓN ECONÓMICA	INTEGRACIÓN TOTAL
			MERCADO COMÚN	Armonización de Políticas	Armonización de Políticas
		UNIÓN ADUANERA	Libre Circulación factores	Libre Circulación factores	Libre Circulación factores
	ZONA DE LIBRE COMERCIO	Arancel Externo Común	Arancel Externo Común	Arancel Externo Común	Arancel Externo Común
ZONA DE PREFERENCIAS	Absolución de tarifas	Absolución de tarifas	Absolución de tarifas	Absolución de tarifas	Absolución de tarifas
Preferencias o rebajas arancelarias	Preferencias o rebajas arancelarias	Preferencias o rebajas arancelarias	Preferencias o rebajas arancelarias	Preferencias o rebajas arancelarias	Preferencias o rebajas arancelarias

Fuente: Caro, J. y Otero, M. (1997). "Nuevo Contexto para la Agricultura de América Latina y el Caribe", Fascículo Técnico No. 3, Boletín CREA en Acción, No. 3, Centro Regional Andino, IICA, octubre.

El regionalismo abierto, mediante el proceso de apertura comercial, impulsa a las economías a incrementar su competitividad, logrando a su vez un patrón de especialización que les permita aprovechar las ventajas comparativas reales de los países y crear ventajas competitivas sostenibles en el mediano y largo plazo.



Regionalismo "Abierto" versus Regionalismo "Cerrado"

La situación actual de los mercados (abiertos) difiere substancialmente de la corriente integracionista vivida en ALC y en otras partes del mundo durante las décadas de los cincuenta y sesenta en los cuales se pretendía formar bloques regionales para reforzar los esquemas substitutivos de importaciones que imperaban en ese momento (regionalismo cerrado).

En la década de los sesenta surgió la Asociación Europea de Libre Comercio, el Mercado Común Centroamericano y la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), así como el Grupo Andino.

En contraste la integración abierta genera el espacio para desarrollar nuevos patrones de especialización, promoviendo las economías de escala, la inversión y el cambio tecnológico. Por lo tanto, esta estrategia no implica que los países estén mejorando sólo el acceso de su oferta exportable sino que introduce cambios en la estructura productiva de las economías.

En ese sentido, la estrategia de integración es complementaria de una serie de reformas estructurales necesarias para mejorar la competitividad de las economías en desarrollo frente a los estándares internacionales.

cuadro 1

tamaño de los mercados

BLOQUES	POBLACION (millones)	PBI (%)
TLCN	385	85,2
MERCOSUR	202	10,8
C. ANDINA	94	2,5
MCC	30	0,4
CARICOM	6	0,2
OTROS	32	0,9
	POBLACION (millones)	MILLONES US\$
HEMISFERIO	749	9 209 143
MUNDO	5700	27 846 241
ALC	480	1 688 195

Elaboración propia



Ejemplos de Mercados Ampliados en América

- 1 Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), para los países de Norteamérica, Centroamérica, El Caribe y Sudamérica.
- 2 El Mercado Común del Sur (MERCOSUR). Los Países que lo conforman son: Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, como países miembros. Recientemente, se han incorporado Bolivia y Chile, que tienen aún la condición de países asociados sin derecho pleno.
- 3 La Comunidad Andina (CA), antes Grupo Andino, que incluye a Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela. En este grupo, se está discutiendo la incorporación de Panamá.
- 4 Mercado Común Centroamericano (MCC), que agrupa a los países de Centroamérica.
- 5 Comunidad del Caribe (CARICOM), que incorpora a los países del Caribe.
- 6 Grupo de los Tres (G-3), integrado por Colombia, Venezuela y México.
- 7 Tratado de Libre Comercio de Norteamérica (TLCN o NAFTA), que incluye a Estados Unidos, Canadá y México.



Ejemplos de Mercados Ampliados en otras partes del Mundo

Europa:

- Unión Europea (UE).
- Comunidad de Estados Independientes (CEI o CIS).

Asia:

- Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN), conformada por Malasia, Indonesia, Singapur, Filipinas y Tailandia.
- Consejo de Cooperación del Golfo.

Intercontinental:

- Foro para la Cooperación Económica de Asia y Pacífico (APEC). Constituido por: Australia, Brunei, Canadá, Chile,⁸ Corea del Sur, Estados Unidos, Filipinas, Hong Kong-China, Indonesia, Japón, Malasia, México, Nueva Zelandia, Papúa Nueva Guinea, Perú, Rusia, Singapur, Tailandia, Taipei-China (Taiwán), Vietnam.⁹

8 El ingreso de Chile se produjo en 1996.

9 Perú, Rusia y Vietnam fueron oficialmente admitidos a APEC en la última reunión anual de ese foro, realizada en Lumpur-Malasia en noviembre de 1998.

En este lado del hemisferio los tres bloques económicos más importantes, por el tamaño de su población y Producto Bruto Interno (PBI o PIB) de sus miembros, son el Tratado de Libre Comercio de Norteamérica (TLCN), el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y la Comunidad Andina (CA).

Del total del PIB del hemisferio, el 85,2% corresponde a los países que integran el TLCN, el 10,8% corresponde a los países del MERCOSUR y sólo el 2,5% a la Comunidad Andina. El mismo patrón es observado al tomar como referencia el número de habitantes de cada bloque: el TLCN con 385 millones de habitantes, el MERCOSUR 202 millones y la CA 94 millones, como se puede observar en el cuadro 1.

Nueva Institución del Comercio Mundial: del GATT a la OMC

▼ El GATT

Desde el periodo posterior a la Segunda Guerra Mundial hasta 1993, el nuevo ordenamiento en el campo del comercio estuvo en manos del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) firmado en 1947.

Rige en su estructura y actividades del GATT el siguiente tenor: "El Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) es un contrato vinculante entre gobiernos que en conjunto explican una parte significativa del comercio mundial de mercancías. El contrato tiene por objeto garantizar a los medios empresariales un entorno comercial internacional más estable y previsible y un proceso continuo de liberalización del comercio en el que puedan prosperar las inversiones, la creación del empleo y el comercio. El Sistema Multilateral de Comercio contribuye así al crecimiento y desarrollo económicos en todo el mundo".

Los Artículos del GATT de 1947 se basan en los siguientes nueve principios básicos:

- 1 Comercio No Discriminatorio : "Nación más favorecida" .
- 2 Protección Mediante Aranceles: Los aranceles son preferibles a las restricciones no arancelarias.
- 3 Base Estable y Previsible para el Comercio: "Consolidación" por negociación entre las partes contratantes de los niveles de los derechos arancelarios.
- 4 Promoción de la Competencia Leal: Normas contra el dumping mediante el establecimiento de "derechos compensatorios".
- 5 Prohibición de Restricciones Cuantitativas a la Importación
- 6 Derechos a la adopción de Salvaguardias para hacer frente a emergencias.
- 7 Autorización para el funcionamiento de "bloques regionales de integración".

- 8 Condiciones Especiales para los países en desarrollo: Sistema Generalizado de Preferencias (SGP).
- 9 Excepción para los Textiles y el Vestido: Acuerdo Multifibras

cuadro 2**Rondas de negociaciones del GATT 1947-1994**

PERIODO	LUGAR	NUMERO Y NOMBRE RONDA	TEMA	NUMERO DE PAISES
1947	Ginebra-Suiza	1	Aranceles	23
1949	Anneccy-Francia	2	Aranceles	13
1951	Torquay-Reino Unido	3	Aranceles	30
1956	Ginebra-Suiza	4	Aranceles	26
1960-61	Ginebra-Suiza	5. Dillon	Aranceles	26
1964-67	Ginebra-Suiza	6. Kennedy	Antidumping	62
1973-77	Ginebra-Suiza	7. Tokyo	No Aranceles	107
1986-94	Inicio: Punta del Este Uruguay, Fin: Marrakesh, Marruecos	8. Uruguay	Varios	Inicio: 117 Fin: 132*

* A setiembre de 1997
Fuente: GATT (1994). "El Comercio Internacional: Tendencias y Estadísticas," Bruselas; World Trade Organization, página del Internet.

En un inicio, los avances de las negociaciones del GATT fueron poco alentadores, en la medida que el tema principal de discusión fue el de los aranceles aduaneros durante cinco Rondas consecutivas; pese a ello, no se logró avanzar con la reducción significativa de los mismos en cada uno de los países contratantes.

La situación anterior cambió durante las últimas Rondas del GATT, cuando se logró aumentar de manera sostenida el número de países participantes, al tiempo que se abordaron otros temas distinto al de aranceles, como por ejemplo la aplicación de derechos compensatorios como mecanismo de protección contra el "dumping" en la Ronda Kennedy, y la necesidad de desmantelar las barreras no arancelarias en la Ronda Tokyo.

La última Ronda, denominada Uruguay en razón de haberse iniciado en Punta del Este-Uruguay, duró 8 años (1986-1994); sin embargo, su desarrollo permitió incluir en el Acuerdo General temas como la agricultura, los servicios, la propiedad intelectual, el medio ambiente, el tratamiento de los textiles, y el perfeccionamiento de los planteamientos discutidos en las Rondas anteriores. En esta última Ronda también se consiguió plantear una reforma institucional profunda en el campo del comercio con la creación de una nueva institución: la Organización Mundial del Comercio (OMC).

Las deliberaciones y los acuerdos de la última Ronda de Uruguay, las cuales culminaron con relativo éxito el 15 de diciembre de 1993, fueron registradas

en una Acta Final suscrita el 15 de abril de 1994 en la ciudad de Marrakesh-Marruecos, razón por la cual a estas últimas negociaciones se les denomina Acuerdo del GATT de 1994.



La OMC y sus funciones

El Acuerdo del GATT de 1994 empezó a entrar en vigor a principios de 1995, junto con la creación de la OMC, la cual formalmente quedó establecida el 1 de enero de 1995, con sede en Ginebra, Suiza.

El Artículo II del Acta Final de Marrakesh, en el cual se incorporan los resultados de la Ronda de Uruguay de Negociaciones Comerciales Multilaterales, señala que "... La OMC constituirá el marco institucional común para el desarrollo de las relaciones comerciales entre sus Miembros en los asuntos relacionados con los acuerdos e instrumentos jurídicos conexos incluidos en los Anexos del presente Acuerdo."

Son funciones de la OMC:

- 1 Administra los acuerdos comerciales. Esto es facilita la aplicación, administración y funcionamiento del presente Acuerdo y de los Acuerdos Comerciales multilaterales; facilita la consecución de sus objetivos; y constituye también el marco para la aplicación, administración y funcionamiento de los Acuerdos Comerciales Plurilaterales.
- 2 Es el foro para las negociaciones entre sus miembros acerca de sus relaciones comerciales multilaterales en asuntos tratados en el marco de los acuerdos incluidos en los Anexos del presente Acuerdo. La OMC sirve también de foro para ulteriores negociaciones entre sus miembros acerca de sus relaciones comerciales multilaterales, y de marco para la aplicación de resultados de esas negociaciones, según decida la Conferencia Ministerial.
- 3 Ayuda a resolver las disputas comerciales, a través del entendimiento relativo a las normas y procedimientos por los que se rige la solución de diferencias (denominado en adelante "Entendimiento sobre Solución de Diferencias" o "ESD").
- 4 Supervisa las políticas comerciales nacionales, a través del Mecanismo de Examen de las políticas Comerciales.
- 5 Brinda asistencia técnica y cursos de capacitación a los países en desarrollo.
- 6 Coopera con otras organizaciones internacionales, como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, etc.

Principios Básicos del Comercio Mundial según la OMC

Los Acuerdos de la OMC constituyen documentos extensos y complejos porque involucran textos jurídicos que cubren una amplia gama de temas entre los que destacan agricultura, textiles y vestido, banca, telecomunicaciones, adquisiciones de gobierno, estándares industriales, medidas de sanidad alimentaria, propiedad intelectual, y otros aspectos de igual importancia.

No obstante, a lo largo de todos estos documentos fluyen cinco principios básicos que se pueden resumir de la siguiente manera: El sistema del comercio mundial debe ser:

- 1 Sin discriminación
- 2 Más libre
- 3 Predecible
- 4 Más competitivo
- 5 Más favorable para los países menos desarrollados

Comercio sin discriminación.

Esto está contemplado en dos cláusulas: el Trato a la "Nación más Favorecida" (MFN) y el del Trato Nacional.

Comercio al amparo de cláusula del Trato a la "Nación más Favorecida (MFN o NMF).¹⁰ Esta establece que todo privilegio o concesión otorgado por un miembro de la OMC a un producto originado de otro país miembro, será concedido inmediata e incondicionalmente a todo producto similar originario de todos los demás países miembros. Además, las obligaciones del trato NMF no se limitan a los derechos de aduana. También se aplica:

- A las cargas de cualquier clase impuestas a las importaciones y a las exportaciones;
- A los métodos de exacción de los derechos de aduana y de esas cargas;
- A los reglamentos y formalidades relativos a las importaciones y exportaciones;
- A los impuestos y gravámenes internos sobre los productos importados, y a las leyes, reglamentos o prescripciones que afecten su venta;
- A la administración de las restricciones cuantitativas, en los casos que tales restricciones estén autorizadas en virtud de las disposiciones relativas a las excepciones.

¹⁰ El nombre NMF de esta cláusula parece una contradicción porque sugiere trato especial a algún país en particular. Sin embargo, en el seno de la OMC significa todo lo contrario, es decir, trato igualitario (sin discriminación) en las ventajas o concesiones de un país miembro a todos los países miembros con los cuales establece relaciones comerciales.

Trato nacional, compromiso que adquiere un país para otorgar a las mercaderías o los servicios provenientes de otro u otros países, un trato no menos favorable que el dispensado a las mercancías o servicios generados en el propio país. Dicho de otra forma, impone a los países miembros la obligación de dar a los productos importados el mismo trato que a los productos nacionales que sean similares.

Comercio gradualmente más libre a través de las negociaciones

La disminución de las barreras al comercio constituye una de las formas más efectivas de estimular el comercio. En estas barreras se incluyen los aranceles aduaneros y cuotas de importación que restringen selectivamente los volúmenes. Eventualmente, también se incorporan discusiones políticas de "cinta roja" y de tipo cambio como factores a tenerse en cuenta para promover un crecimiento del comercio.

La apertura de los mercados puede ser beneficiosa, sin embargo, requiere de cierto ajuste. Los acuerdos de la OMC permiten que los países puedan introducir cambios gradualmente, a través de una "liberalización progresiva". A los países en desarrollo generalmente se les da más tiempo para cumplir con sus compromisos.

Protección de las ramas de la producción únicamente por aranceles

A pesar de defender el comercio liberal, el GATT admite que es normal que los países quieran proteger sus ramas de producción frente a la competencia extranjera. Este principio queda afianzado por disposiciones que prohíben aplicar restricciones cuantitativas a las importaciones (sin embargo, esta regla tiene excepciones). En el pasado, en el sector agropecuario, muchos países aplicaban restricciones cuantitativas incumpliendo los acuerdos del GATT, pero ahora la OMC ha modificado considerablemente el recurso de las restricciones cuantitativas. En el sector, a tenor del acuerdo sobre agricultura, los países miembros han abolido las restricciones cuantitativas.

Comercio predecible a través de consolidación de aranceles

Algunas veces la promesa de la elevación de una barrera al comercio tiene el mismo efecto o importancia que cuando se promete su disminución, porque

dicha promesa le da a los inversionistas una idea más clara acerca de las oportunidades de inversión. La inversión se estimula con estabilidad y con un escenario predecible; también se genera empleo, y los consumidores pueden disfrutar de los beneficios de la competencia: más opciones y precios más bajos.

Las medidas arancelarias y de otra índole que los países aplican para proteger su producción interna, deben reducirse o desaparecer mediante negociaciones entre los países miembros, y que los aranceles así reducidos deben consolidarse. Ningún país puede aumentar los tipos arancelarios por encima del tipo consolidado consignado en su lista de concesiones. En dicha lista se indican para cada tipo de producto, entre otras cosas, el tipo arancelario anterior a las negociaciones y el arancel que el país ha aceptado consolidar en las negociaciones.

Un país puede modificar sus consolidados sólo después de negociar con sus socios comerciales, lo cual puede significar compensarlos por alguna pérdida comercial. Uno de los logros de las deliberaciones comerciales de la Ronda Uruguay fue incrementar la cantidad de comercio bajo compromisos de consolidación, como se indica en el cuadro adjunto.

cuadro 3

La Ronda Uruguay aumentó la Consolidación de sus Aranceles

Porcentajes de aranceles consolidados antes y después del periodo 1986-94 (*)

PAISES	ANTES	DESPUÉS
Países desarrollados	78	99
Países en desarrollo	21	73
Economías en transición	73	98

(*) Constituyen partidas arancelarias, por lo que los porcentajes no son ponderados según volumen o valor de comercio.
Fuente: WTO (1998).

Principales Acuerdos de la OMC

En términos generales, los Acuerdos de la OMC abarcan los bienes, los servicios y la propiedad intelectual.

En estos acuerdos se establecen los principios de la liberalización, así como las excepciones permitidas. También se incluyen los compromisos contraídos por los distintos países de reducir los aranceles aduaneros y otros obstáculos al co-

mercio y de abrir y mantener abiertos los mercados de servicios. En ellos se incorporan procedimientos para la solución de diferencias. Se prescriben la concesión de un trato especial a los países en desarrollo. Por último, los acuerdos exigen que los gobiernos den transparencia a sus políticas comerciales.

Acuerdo de Acceso a los Mercados: Eliminar o reducir aranceles y medidas no arancelarias

La parte más voluminosa de los resultados de la Ronda Uruguay son las 22.500 páginas en las que se enumeran los compromisos de los distintos países con respecto a determinadas categorías de bienes y servicios.

Lo primero que se acordó fue "arancelizar" 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.

En esta parte del acuerdo también figuran los compromisos de reducir y "consolidar" los derechos de aduana que aplican a las importaciones de mercancías. En algunos casos los aranceles quedan reducidos a cero; éste es también el nivel objeto de compromiso en el Acuerdo de 1997 para los productos de la tecnología de la información. También se ha registrado un considerable aumento del número de aranceles "consolidados", es decir, los tipos de derechos de aduana sujetos a compromisos contraídos en la OMC y cuya subida resulta difícil.

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, equivalentes al 3% del consumo, aumentando hasta el 5% de seis a diez años, como se había acordado en las negociaciones.

Acuerdo sobre Agricultura: Búsqueda de mercados más equitativos para los agricultores

Aunque el GATT-47 se aplicaba al comercio de productos agropecuarios, tenía diversos resquicios. Se permitía, por ejemplo, que los países utilizaran algunas medidas no arancelarias, como los contingentes de importación, y que concedieran subvenciones. El comercio de productos agropecuarios estaba muy distorsionado, especialmente por la utilización de subvenciones a la exportación que normalmente no se hubieran autorizado para los productos industriales.

Con mayor intensidad desde noviembre de 1992, hubieron discusiones intensas entre los Estados Unidos y la Unión Europea, particularmente Francia, sobre los subsidios a los cereales, oleaginosas y otros productos agropecuarios. Aunque se partió de un Pre-Acuerdo (Blair-House), las deliberaciones continuaron hasta el 7 diciembre de 1994, previa a la aprobación del GATT-94, y en donde se llegó a una solución.

En el ámbito agroalimentario, dentro de los acuerdos multilaterales sobre el comercio de mercancías, fueron incluidos, en sendos capítulos, el Acuerdo sobre Agricultura (ASA) y el Acuerdo sobre Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (MSF), con lo cual la agricultura pasó a incorporarse formalmente en las disciplinas comerciales multilaterales, acordándose una serie de principios tendientes a la liberalización del comercio agrícola.

El Acuerdo de la Ronda Uruguay es un primer paso significativo para poner orden, implantar una competencia leal y lograr que este sector sufra menos distorsiones. El Acuerdo se aplica a lo largo de un período de seis años (10 años para los países en desarrollo), que empezó en 1995. Los participantes acordaron iniciar negociaciones para proseguir el proceso de reforma un año antes del fin del período de implementación.

Acuerdo Textiles: vuelta al sistema central

Al igual que la agricultura, los textiles es una de las cuestiones más controvertidas en la OMC, como lo fue también en el anterior sistema del GATT. Actualmente está experimentando un cambio fundamental, con arreglo a un calendario convenido en la Ronda Uruguay que se extiende a lo largo de 10 años. Uno de los cambios introducidos es la eliminación gradual del sistema de contingentes de importación que ha prevalecido en el comercio desde principios del decenio de 1960, mediante la aplicación de las normas del GATT a los productos en cuatro etapas.

Acuerdo sobre el Comercio de Servicios

El Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS) es el primer conjunto de normas multilaterales aplicables jurídicamente que abarca el comercio internacional de servicios. El AGCS consta de tres elementos: el texto principal, que contiene principios y obligaciones generales; los anexos, que tratan de normas aplicables a determinados sectores; y los compromisos específicos de los distintos países de otorgar acceso a sus mercados. Existe un cuarto elemento: las listas en las que se indican las esferas en las que temporalmente los distintos países no aplican el principio de no discriminación: el principio de la

"nación más favorecida". Los compromisos -al igual que las listas de concesiones arancelarias en el caso del GATT- forman parte integrante del Acuerdo. Forman también parte integrante del Acuerdo las excepciones temporales del trato de la nación más favorecida.

Después de la Ronda Uruguay se han celebrado negociaciones sobre el establecimiento de compromisos en cuatro sectores. No más tarde del año 2000 se iniciará una nueva serie completa de negociaciones sobre los servicios.

Acuerdo sobre la Propiedad Intelectual

La Ronda Uruguay integró por primera vez en el sistema del GATT/OMC los derechos de propiedad intelectual: derecho de autor, marcas de fábrica o de comercio, patentes, etc. Se trata de una parte del comercio cada vez más importante. El nuevo Acuerdo aborda cinco cuestiones generales: cómo deben aplicarse los principios del sistema de comercio a los derechos de propiedad intelectual, cuál es la mejor manera de proteger los derechos de propiedad intelectual, cómo aplicar la protección, cómo resolver las diferencias, y qué debe ocurrir mientras se introduce gradualmente el sistema.

Acuerdo sobre Medidas antidumping, subvenciones, salvaguardias, y para emergencias

La consolidación de los aranceles y su aplicación por igual a todos los interlocutores comerciales (NMF) son factores fundamentales para el buen desarrollo del comercio de mercancías. Los Acuerdos de la OMC defienden los principios, pero permiten también que se infrinjan esos principios ... en algunas circunstancias. En este contexto, hay tres cuestiones importantes:

- 1 Medidas adoptadas contra el dumping (venta desleal a precio inferior al costo);
- 2 Subvenciones y derechos "compensatorios" especiales para contrarrestar las subvenciones; y
- 3 Restricciones del comercio en casos de urgencia para "salvaguardar" a las ramas de producción nacionales.

Subvenciones y Derechos Compensatorios

En relación a la sección sobre subvenciones y medidas compensatorias GATT 94 prohíbe cualquier tipo de subvención a la exportación de las mercancías. En el caso de los productos agrícolas, está permitido mantener el subsidio a la exportación que había hasta el año 90.

El acuerdo fija un límite máximo respecto del valor y del volumen de las exportaciones subvencionadas de productos agropecuarios. Los países en vías de desarrollo, habrán de reducir sus gastos de subvenciones a la exportación y el volumen de las importaciones subvencionadas en un 24% y 14%, respectivamente, en cuotas iguales durante un período de 10 años.

Estas reducciones tienen especial importancia para el comercio mundial de los productos muy subvencionados, como son el trigo, los cereales secundarios, la carne, los productos lácteos y el azúcar. El desembolso total por concepto a las subvenciones a la exportación de productos agropecuarios al final del período de aplicación habrá bajado de \$22,5 billones a \$14,5 billones, de los cuales cerca de la mitad pertenecerá a la Unión Europea.

Existe el compromiso de los países de no volver a colocar subsidios a la exportación; distintos a los que había en el año 92.

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 pueden evadir los compromisos que hay en materia de apoyo interno.

Los compromisos de ayuda interna son:

- 1 Selección 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 EEUU y UE, 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.
- 7 Subvenciones de color ámbar: El acuerdo fija un máximo para la ayuda interna total (calculada como la Medida Global de la Ayuda, MGA) que el estado puede otorgar a los productores. Además, dispone que los países desarrollados deberán reducir la MGA en un 20% en un período de seis años, en relación con el nivel alcanzado en el período base 1986-1988. Los países en desarrollo tendrán que disminuir la MGA en un 13,33% en un plazo de 10 años. Aunque la MGA se calcula para cada producto, los compromisos de reducción

se aplican a la cuantía global. Gracias a ello, los países conservan cierta flexibilidad y pueden variar la ayuda entre los productos siempre que no rebasen el límite superior global resultante de los compromisos. Las reducciones que han de aplicarse a la ayuda interna a los productos agropecuarios se indica en el cuadro sobre compromiso de reducción de estas ayudas.

Supervisión de las Políticas Comerciales

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.

cuadro 4

Reducciones de la ayuda interna a los productores agrícolas

En millones de US\$

PARTICIPANTE	CUENTA BASICA*	CUENTA FINAL	REDUCCIÓN
TOTAL	197 721	162 497	18
Unión Europea	92 390	76 903	17
Japón	35 472	28 378	20
Estados Unidos	23 879	19 103	20
México	9 669	8 387	13
Canadá	4 650	3 720	20
Finlandia	4 186	3 349	20
Polonia	4 160	3 329	20
Corea, Rep. de	4 086	3 543	13
Suiza	3 769	3 016	20
Suecia	3 429	2 743	20
Austria	2 534	2 027	20
Noruega	2 247	1 797	20
Venezuela	1 305	1 131	13
Brasil	1 053	912	13
Tailandia	866	745	13
República Checa	717	574	20
Israel	654	569	13
Nueva Zelanda	210	268	20
Hungría	613	490	20
Australia	460	368	20
República Eslovaca	435	348	20
Colombia	398	345	13
Islandia	222	177	20
Chipre	127	110	13
Marruecos	93	81	13
Túnez	76	66	13
Costa Rica	18	16	13
Sudáfrica	3	2	20

*Indica las subvenciones otorgadas en el período 1986-1988.

Fuente : * "Gua de la Ronda Uruguay para la Comunidad Empresarial",

Centro de Comercio Internacional UNCTAD/OMC - Commonwealth Secretariat.

Elaboración propia.

Además plantea un examen de las políticas comerciales, en período fijo por parte de la OMC, abierta a todo el mundo y permite darle seguimiento.

Se considera también la armonización (homologación) de requisitos sanitarios y fitosanitarios.

Continuamente se hace el seguimiento para evitar que se ate ayuda alimentaria a exportaciones comerciales agrícolas.

Como se explicó anteriormente, una de las funciones de la OMC es establecer un mecanismo de solución de diferencias, dado 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 servicios y financieros o en los acuerdos de propiedad intelectual).

Acuerdo sobre Tecnicismos, Trámites Burocráticos, y otros Obstáculos No Arancelarios

Por último, hay una serie de Acuerdos que tratan de diversas cuestiones técnicas, administrativas o jurídicas que podrían constituir obstáculos al comercio. A continuación se enumeran algunas de ellas:

- Reglamentos técnicos y normas
- Licencias de importación
- Normas para la valoración en aduana de las mercancías
- Inspección previa a la expedición: un control más de las importaciones
- Normas de origen: fabricado en ... ¿qué país?
- Medidas en materia de inversiones

Acuerdos "Plurilaterales"

Quedan cuatro Acuerdos firmados únicamente por unos cuantos miembros de la OMC. Son los llamados acuerdos "plurilaterales":

- Aeronaves civiles
- Contratación pública
- Productos lácteos
- Carne de bovino

cuadro 5

Compromisos de reducción de las subvenciones a la exportación

En millones de US\$ - Por país

PARTICIPANTE	SUBVENCIÓN A LA EXPORTACIÓN			PRODUCTOS INCLUIDOS EN LAS SUBVENCIONES A LA EXPORTACIÓN
	Básica	Finales	Variación	
Unión Europea	13.274	8.496	-36	Carne de bovino (19%), trigo(17%), cereales secundarios (13%), otros productos lácteos (10%)
Austria	1.235	790	- 36	Animales vivos (45%), trigo (14%), carne de bovino (13%), queso
Estados Unidos	929	594	- 36	Trigo (61%), leche desnatada en polvo (14%)
Polonia	774	493	- 36	Preparados de carne (39%), frutas y hortalizas (21%)
México	748	553	- 26	Azúcar (76%), preparados de cereales (21%)
Finlandia	708	453	- 36	Mantequilla (25%), cereales secundarios (22%), otros productos lácteos (13%)
Suecia	572	366	- 36	Carne de porcino (21%), trigo (21%), cereales secundarios (17%)
Canadá	567	363	- 36	Trigo (47%), cereales secundarios (18%)
Suiza	487	312	- 36	Otros productos lácteos (65%)
Colombia	371	287	- 23	Arroz (32%), algodón (20%), frutas y hortalizas (23%)
Sudáfrica	319	204	- 36	Frutas y hortalizas (24%), preparados de cereales (14%), trigo (13%), azúcar (10%)
Hungría	312	200	- 36	Carne de aves (30%), carne de porcino (26%), trigo (11%), frutas y hortalizas (19%)
República Checa	164	105	- 36	Otros productos lácteos (38%), frutas y hortalizas (10%)
Turquía	157	98	- 37	Frutas y hortalizas (36%), trigo (23%)
Nueva Zelandia	133	0	- 100	Ni se dispone de datos
Noruega	112	72	- 36	Queso (54%), carne de porcino (19%), mantequilla (12%)
Australia	107	69	- 36	Otros productos lácteos (32%), leche desnatada en polvo (27%), queso (25%), mantequilla (16%)
Brasil	96	73	- 24	Azúcar (56%), frutas y hortalizas(30%)
República Eslovaca	76	49	- 36	Otros productos lácteos (19%), preparados de cereales (13%), carne de bovino (13%)
Israel	56	43	- 24	Frutas y hortalizas (59%), plantas (22%), algodón (17%)
Indonesia	28	22	- 24	Arroz (100%)
Islandia	25	16	- 36	Carne de ovino (78%), otros productos lácteos (22%)
Chipre	19	14	- 24	Frutas y hortalizas (67%), alcohol (16%)
Uruguay	12	1	- 23	Arroz (83%), mantequilla (12%)

Fuente : Guía de la Ronda Uruguay para la Comunidad Empresarial.
 Centro de Comercio Internacional UNCTAD/OMC - Commonwealth Secretariat.

Miembros y observadores de la OMC

En la actualidad, la OMC tiene 132 países miembros, 36 países observadores, y 7 instituciones internacionales observadoras adscritas al Consejo General, como a continuación se indica, junto con su fecha de ingreso:

Alemania	1 Ene 1995	El Salvador	7 May 1995
Angola	1 Dic 1996	Emiratos Arabes Unidos	10 Abr 1996
Antigua and Barbuda	1 Ene 1995	Eslovenia	30 Jul 1995
Argentina	1 Ene 1995	España	1 Ene 1995
Australia	1 Ene 1995	Estados Unidos	1 Ene 1995
Austria	1 Ene 1995	Fiji	14 Ene 1996
Bahrain	1 Ene 1995	Filipinas	1 Ene 1995
Bangladesh	1 Ene 1995	Finlandia	1 Ene 1995
Barbados	1 Ene 1995	Francia	1 Ene 1995
Bélgica	1 Ene 1995	Gabón	1 Ene 1995
Belize	1 Ene 1995	Gambia	23 Oct 1995
Benin	22 Feb 1996	Ghana	1 Ene 1995
Bolivia	13 Set 1995	Grecia	1 Ene 1995
Botswana	31 May 1995	Granada	22 Feb 1996
Brasil	1 Ene 1995	Guatemala	27 Jul 1995
Brunei Darussalam	1 Ene 1995	Guinea	25 Oct 1995
Bulgaria	1 Dic 1995	Guinea Bissau	31 May 1995
Burkina Faso	3 Jun 1995	Guyana	1 Ene 1995
Burundi	23 Jul 1995	Haití	30 Ene 1995
Camerún	13 Dic 1995	Honduras	1 Ene 1995
Canadá	1 Ene 1995	Hong Kong, China	1 Ene 1995
Colombia	30 Abr 1995	Hungría	1 Ene 1995
Comunidades Europeas	1 Ene 1995	India	1 Ene 1995
Congo	27 Mar 1997	Indonesia	1 Ene 1995
Costa de Marfil	1 Ene 1995	Irlanda	1 Ene 1995
Costa Rica	1 Ene 1995	Islandia	1 Ene 1995
Cuba	20 Abr 1995	Islas Salomón	26 Jul 1995
Chad	19 Oct 1996	Israel	21 Abr 1995
Chile	1 Ene 1995	Italia	1 Ene 1995
Chipre	30 Jul 1995	Jamaica	9 Mar 1995
Dinamarca	1 Ene 1995	Japón	1 Ene 1995
Djibouti	31 May 1995	Kenya	1 Ene 1995
Dominica	1 Ene 1995	Corea	1 Ene 1995
Ecuador	21 Ene 1996	Kuwait	1 Ene 1995
Egipto	30 Jun 1995	Lesotho	31 May 1995

Liechtenstein	1 Set 1995	País Unido	1 Ene 1995
Luxemburgo	1 Ene 1995	Rep. Africana Central	31 May 1995
Madagascar	17 Nov 1995	Rep. Congo	1 Ene 1997
Malasia	1 Ene 1995	Rep. Dominicana	9 Mar 1995
Malawi	31 May 1995	Rep. Eslovaquia	1 Ene 1995
Maldivas	31 May 1995	Guayana	22 May 1995
Mali	31 May 1995	Rumania	1 Ene 1995
Marruecos	1 Ene 1995	Saint Lucia	1 Ene 1995
Mauritania	31 May 1995	Samoa	1 Ene 1995
Mauritius	1 Ene 1995	Senegal	1 Ene 1995
México	1 Ene 1995	Terra Leon	23 Jul 1995
Mongolia	29 Ene 1997	Singapur	1 Ene 1995
Myanmar	1 Ene 1995	Sudáfrica	1 Ene 1995
Namibia	1 Ene 1995	Suecia	1 Ene 1995
Nicaragua	3 Set 1995	Suiza	1 Jul 1995
Níger	13 Dic 1995	Suriname	1 Ene 1995
Nigeria	1 Ene 1995	Swazilandia	1 Ene 1995
Noruega	1 Ene 1995	Tailandia	1 Ene 1995
Nueva Zelandia	1 Ene 1995	Tanzania	1 Ene 1995
Países Bajos-Europa y And.	1 Ene 1995	Togo	31 May 1995
Pakistán	1 Ene 1995	Trinidad y Tobago	1 Mar 1995
Panamá	6 Set 1997	Tunisia	25 Mar 1995
Papa Nueva Guinea	9 Jun 1996	Turquía	26 Mar 1995
Paraguay	1 Ene 1995	Ucrania	1 Ene 1995
Perú	1 Ene 1995	Uruguay	1 Ene 1995
Polonia	1 Jul 1995	Venezuela	1 Ene 1995
Portugal	1 Ene 1995	Zambia	1 Ene 1995
Qatar	13 Ene 1995	Zimbabue	3 Mar 1995

Entre los países observadores, cuyos gobiernos han solicitado su incorporación¹¹, se encuentran los siguientes:

Albania	Estonia	República Democrática
Andorra	Etiopía	de Laos
Antigua Repúb. Yugoslava de Macedonia	Federación Rusa	República Popular
Arabia Saudita	Georgia	China
Argelia	Holy See (Vatican)	Samoa
Armenia	Jordania	Seychelles
Azerbaijan	Kazakstan	Sudán
Belarus	Kyrgyz Republic	Taipé China (Taiwán)
Bhutan	Latvia	Tonga
Cabo Verde	Lithuania	Ucrania
Camboya	Moldova	Uzbekistán
Croacia	Nepal	Vanuatu
	Oman, Sultanate of	Vietnam

Entre las instituciones internacionales observadoras adscritas al Consejo General se señalan:

- 1 Naciones Unidas
- 2 Conferencia sobre Comercio y Desarrollo de las Naciones Unidas (UNCTAD)
- 3 Fondo Monetario Internacional (FMI)
- 4 Banco Mundial
- 5 Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO)
- 6 Organización Mundial para la Propiedad Intelectual (WIPO)
- 7 Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD)

¹¹ Excepto el Vaticano (Holy See), Etiopía, Cabo Verde y Bhután.

II PARTE



Las Reformas Económicas en América Latina y el Caribe

Por Fernando Larios

La Situación Antes de las Reformas en América Latina y el Caribe

A mediados de la década de los ochenta, las economías de América Latina y el Caribe se encontraban afectadas por diversos problemas estructurales, los cuales en gran medida se debían a la orientación de las políticas de los principales sectores económicos.

Así, las políticas comerciales estaban dirigidas a proteger algunos sectores mediante elevados aranceles y limitaciones a las importaciones. Se había hecho popular el establecimiento de sistemas de cambio múltiple, y se imponían controles de salidas de capital como recurso administrativo ante la escasez de divisas. Los sistemas tributarios eran engorrosos y fomentaban la evasión. El Estado intervenía activamente en el mercado financiero, estableciendo controles a la tasa de interés, sin embargo era incapaz de regular y supervisar efectivamente al sector bancario y financiero. Se habían creado empresas públicas en las más variadas actividades económicas, desde la minería hasta el entretenimiento, en tanto que la participación del sector privado en la provisión de servicios públicos era prácticamente nula. Existían grandes obstáculos para la creación de empleos formales y la estabilidad laboral, debido a los altos costos laborales. Los sistemas de pensiones estaban enfrentando graves desequilibrios financieros en razón a las bajas contribuciones y los crecientes pagos del sistema de pensiones.

La severa recesión, las altas tasas de inflación, y la agudización de la pobreza de los años ochenta constituyeron las principales fuerzas propulsoras para el cambio de orientación de las políticas así como para llevar a cabo sendos programas de ajuste y estabilización en la región. También influyó en este cambio la presencia creciente de la globalización, el regionalismo y la liberalización. Aunque con distintos matices en cada país de la región, todos emprendieron la tarea de abrir, liberalizar y fortalecer sus economías y estructuras financieras. A continuación se hace un breve resumen sobre las reformas iniciadas y el avance de ellas en las áreas mencionadas.

Principales Reformas Macroeconómicas

▼ Comercial

Las políticas proteccionistas que imperaban hasta mediados de los ochenta dieron lugar a sistemas arancelarios dispersos, y a una diversidad de mecanismos dirigidos a controlar administrativamente las importaciones y a racionar o diferir el uso de divisas. Las restricciones externas que impuso la crisis de la deuda a comienzos de los años ochenta recrudecieron estas prácticas en la mayoría de los países.

Precisamente el colapso económico de la época creó las bases para un cambio fundamental de orientación, pues puso en evidencia el fracaso del anterior modelo y la necesidad de lograr una mayor inserción de la región en la economía mundial para recuperar el crecimiento económico.

Las reformas comerciales en ALC redujeron significativamente el nivel y la dispersión arancelaria y también se eliminaron los controles administrativos de las importaciones. El promedio arancelario de la región pasó de 44,6% (antes de las reformas) a 13,1% en 1995, reduciéndose los aranceles máximos de 83,7% a 41%. En la mayoría de los países las reformas arancelarias ocurrieron de forma rápida, con reducciones del orden del 50%. Asimismo ocurrió con los permisos o licencias administrativas para importar (restricciones de tipo no arancelario) que afectaban al 33,8% de las importaciones en el período anterior a las reformas, y que han llegado a cubrir el 11,4% en 1995, excluyéndose en este grupo a Brasil, El Salvador, México, Nicaragua y Panamá.

▼ Cambiaria

La progresiva disminución de la carga de endeudamiento externo y la eventual renovación de la entrada neta de capitales hacia la región permitieron que la mayoría de países liberalizaran sus regímenes cambiarios hacia 1990-91.

cuadro 6

Indicadores de las políticas comerciales y cambiarias

PAÍS	NIVEL PROMEDIO DE ARANCELES *	BARRERAS NO ARANCELARIAS **	DIFERENCIAL ENTRE LA TASA DE MERCADO Y LA OFICIAL ***
Argentina	Bajo	Bajas	Bajo
Bahamas	Alto		Medio
Barbados	Bajo	Bajas	Bajo
Belice			Medio
Bolivia	Bajo	Bajas	Bajo
Brasil	Bajo	Medias	Bajo
Chile	Bajo	Bajas	Medio
Colombia	Bajo	Bajas	Bajo
Costa Rica	Bajo	Bajas	Bajo
Ecuador	Bajo	Bajas	Bajo
El Salvador	Bajo	Medias	Alto
Guatemala	Bajo		Bajo
Guyana		Bajas	Bajo
Haití	Bajo	Bajas	Alto
Honduras	Medio		Bajo
Jamaica	Bajo	Bajas	Medio
México	Bajo	Medias	Bajo
Nicaragua	Medio	Medias	Bajo
Panamá	Alto	Medias	Bajo
Paraguay	Bajo	Bajas	Alto
Perú	Medio	Bajas	Bajo
Rep. Dominicana	Medio	Bajas	Medio
Suriname	Medio		Alto
Trinidad y Tobago	Bajo		Bajo
Uruguay	Bajo		Bajo
Venezuela	Bajo	Bajas	Alto

Fuente: "Progreso Económico y Social en América Latina," Informe 1996 del BID.

* Bajo hasta 15%, medio entre 15% y 20%, alto más de 20%.
 ** Bajas hasta 5% de importaciones cubiertas por barreras no arancelarias, medias entre 5% y 20%, altas más de 20%.
 *** Bajo hasta 3%, medio de 4% a 10%, alto 11% o más.

En la actualidad los sistemas de cambio múltiples son excepcionales. Como evidencia del proceso de unificación y desregulación cambiaria puede observarse que en 1995 el diferencial entre el precio medio de mercado de las divisas y el tipo oficial era en promedio sólo 2% en comparación al 72% del año 1989. En 16 países el diferencial cambiario es nulo o inferior a 3% y únicamente en cinco superaba el 10% en 1995. Venezuela es uno de los países de la región que todavía mantiene importantes desequilibrios cambiarios, como se puede apreciar en el cuadro 6.

▼ Tributaria

En las décadas anteriores a la de los ochenta, coincidente con el modelo de sustitución, la política tributaria implicó sistemas tributarios engorrosos y con una multiplicidad de impuestos de dudosa eficacia, cuyo manejo resultaba oneroso para las instituciones tributarias de los países de la región.

La reorientación de la política tributaria que se empezó a aplicar a inicios de la década de los ochenta cambió la situación. Los sistemas tributarios se reformaron significativamente, buscando la neutralidad, la simplificación legal y administrativa y, más importante aún, el aumento de las recaudaciones.

Los impuestos al comercio externo fueron parcialmente reemplazados por mayores recaudaciones internas. Para atenuar posibles efectos negativos de la tributación sobre las decisiones de producción y ahorro, 23 países adoptaron sistemas de impuestos al valor agregado (IVA) para gravar el consumo. Las elevadas tasas marginales aplicadas en el pasado a las ganancias de las empresas han sido reducidas, quedando sólo tres países con una tasa marginal superior a la tasa marginal más elevada de los Estados Unidos (39,6%).

Por razones de equidad se han mantenido tasas diferenciales más amplias sobre los ingresos de las personas, pero inferiores a las vigentes en décadas pasadas.

No obstante los esfuerzos realizados, la evasión continúa siendo un fenómeno muy generalizado en la mayoría de países de la región. La administración del sistema es aún precaria, dificultando el seguimiento regular de la masa de contribuyentes al impuesto a la renta, la fiscalización, así como los procesos de cobranza.



Financiera

Las décadas pasadas se caracterizaron por una marcada represión financiera. A comienzos de los ochenta, era una práctica común la aplicación de controles a las tasas de interés y variados mecanismos de asignación de crédito a sectores específicos. También ocurría una intensa participación directa del Estado en las actividades financieras, mediante regulaciones administrativas débilmente articuladas con la economía global, obstaculizando la competencia y el desarrollo de nuevas actividades financieras.

Las principales reformas financieras adoptadas a finales de la década pasada en ALC partieron por la eliminación o reducción de los programas de crédito dirigido en 19 países. Dos países han eliminado completamente estos programas, y la mayoría los ha reducido por lo menos a la mitad.

Otra reforma de aplicación igualmente generalizada en la región ha sido la liberalización de la tasa de interés. En 18 países la totalidad de las tasas de interés de depósitos y préstamos es regida por el mercado.

La reducción del encaje ha sido otras de las reformas financieras en la región. Un total de 15 países tienen coeficientes de encaje sobre los depósitos a la vista que no superan el 20%.

La mayoría de los países de la región también han comenzado a establecer sistemas modernos de regulación bancaria y del mercado de capitales.

Los 26 países de la región se pueden agrupar en cuatro categorías dependiendo del grado de reforma financiera llevada a cabo desde 1988. Un primer grupo está conformado por siete países (Argentina, Bolivia, Colombia, El Salvador, Nicaragua, Perú y Uruguay) que han aplicado el mayor número de reformas financieras. Un segundo grupo, también constituido por siete países (Ecuador, Guatemala, Guyana, México, República Dominicana, Trinidad y Tobago y Venezuela), han puesto en marcha algunas reformas aunque en menor número que el primer grupo. El tercer grupo que incluye a tres países (Haití, Panamá y Suriname) han llevado a cabo muy poca o ninguna reforma desde 1988. El último y cuarto grupo con los nueve países restantes han efectuado sólo algunas reformas. En este grupo, Chile es un caso especial, en la medida que este país había completado un proceso integral de liberalización y fortalecimiento de la supervisión financiera antes de 1988.

cuadro 7 Indicadores de las políticas de liberalización y desregulación financiera

PAÍS	LIBERTAD DE TASA DE INTERÉS*	CALIDAD DE LA REGULACIÓN BANCARIA Y EL MERCADO DE CAPITALES**	CALIDAD DE LA SUPERVISIÓN BANCARIA
Argentina	Media	Alta	Razonable
Bahamas	Alta	Alta	Razonable
Barbados	Alta	Alta	Razonable
Belice	Media	Media	Razonable
Bolivia	Alta	Media	Media
Brasil	Media	Media	Razonable
Chile	Media	Alta	Razonable
Colombia	Alta	Alta	Razonable
Costa Rica	Media	Media	Deficiente
Ecuador	Alta	Alta	Media
El Salvador	Alta	Alta	Razonable
Guatemala	Alta	Media	Media
Guyana	Alta	Media	Media
Haití	Alta	Baja	Deficiente
Honduras	Alta	Media	Deficiente
Jamaica	Media	Media	Media
México	Media	Media	Media
Nicaragua	Alta	Alta	Razonable
Panamá	Alta	Baja	Deficiente
Paraguay	Alta	Baja	Deficiente
Perú	Alta	Alta	Razonable
Rep. Dominicana	Alta	Media	Razonable
Suriname	Alta	Baja	Deficiente
Trinidad y Tobago	Alta	Alta	Razonable
Uruguay	Alta	Media	Razonable
Venezuela	Alta	Baja	Deficiente

* **Baja:** controles generalizados, **media:** controles específicos sobre algunas tasas; **alta:** libertad total.

** **Baja:** carencia de regulaciones modernas del mercado de capitales y de regulación bancarias; **media:** carencia en una sola de estas dos áreas; **alta:** regulaciones modernas en ambas áreas.

Fuente: Tomado del Informe 1996 del BID "Progreso Económico y Social en América Latina"

La reorientación de la política tributaria que se empezó a aplicar a inicios de la década de los ochenta cambió la situación. Los sistemas tributarios se reformaron significativamente, buscando la neutralidad, la simplificación legal y administrativa y, más importante aún, el aumento de las recaudaciones.

Los impuestos al comercio externo fueron parcialmente reemplazados por mayores recaudaciones internas. Para atenuar posibles efectos negativos de la tributación sobre las decisiones de producción y ahorro, 23 países adoptaron sistemas de impuestos al valor agregado (IVA) para gravar el consumo. Las elevadas tasas marginales aplicadas en el pasado a las ganancias de las empresas han sido reducidas, quedando sólo tres países con una tasa marginal superior a la tasa marginal más elevada de los Estados Unidos (39,6%).

Por razones de equidad se han mantenido tasas diferenciales más amplias sobre los ingresos de las personas, pero inferiores a las vigentes en décadas pasadas.

No obstante los esfuerzos realizados, la evasión continúa siendo un fenómeno muy generalizado en la mayoría de países de la región. La administración del sistema es aún precaria, dificultando el seguimiento regular de la masa de contribuyentes al impuesto a la renta, la fiscalización, así como los procesos de cobranza.



Financiera

Las décadas pasadas se caracterizaron por una marcada represión financiera. A comienzos de los ochenta, era una práctica común la aplicación de controles a las tasas de interés y variados mecanismos de asignación de crédito a sectores específicos. También ocurría una intensa participación directa del Estado en las actividades financieras, mediante regulaciones administrativas débilmente articuladas con la economía global, obstaculizando la competencia y el desarrollo de nuevas actividades financieras.

Las principales reformas financieras adoptadas a finales de la década pasada en ALC partieron por la eliminación o reducción de los programas de crédito dirigido en 19 países. Dos países han eliminado completamente estos programas, y la mayoría los ha reducido por lo menos a la mitad.

Otra reforma de aplicación igualmente generalizada en la región ha sido la liberalización de la tasa de interés. En 18 países la totalidad de las tasas de interés de depósitos y préstamos es regida por el mercado.

La reducción del encaje ha sido otras de las reformas financieras en la región. Un total de 15 países tienen coeficientes de encaje sobre los depósitos a la vista que no superan el 20%.

La mayoría de los países de la región también han comenzado a establecer sistemas modernos de regulación bancaria y del mercado de capitales.

Los 26 países de la región se pueden agrupar en cuatro categorías dependiendo del grado de reforma financiera llevada a cabo desde 1988. Un primer grupo está conformado por siete países (Argentina, Bolivia, Colombia, El Salvador, Nicaragua, Perú y Uruguay) que han aplicado el mayor número de reformas financieras. Un segundo grupo, también constituido por siete países (Ecuador, Guatemala, Guyana, México, República Dominicana, Trinidad y Tobago y Venezuela), han puesto en marcha algunas reformas aunque en menor número que el primer grupo. El tercer grupo que incluye a tres países (Haití, Panamá y Suriname) han llevado a cabo muy poca o ninguna reforma desde 1988. El último y cuarto grupo con los nueve países restantes han efectuado sólo algunas reformas. En este grupo, Chile es un caso especial, en la medida que este país había completado un proceso integral de liberalización y fortalecimiento de la supervisión financiera antes de 1988.

cuadro 7 Indicadores de las políticas de liberalización y desregulación financiera

PAÍS	LIBERTAD DE TASA DE INTERÉS*	CALIDAD DE LA REGULACIÓN BANCARIA Y EL MERCADO DE CAPITALES**	CALIDAD DE LA SUPERVISIÓN BANCARIA
Argentina	Media	Alta	Razonable
Bahamas	Alta	Alta	Razonable
Barbados	Alta	Alta	Razonable
Belice	Media	Media	Razonable
Bolivia	Alta	Media	Media
Brasil	Media	Media	Razonable
Chile	Media	Alta	Razonable
Colombia	Alta	Alta	Razonable
Costa Rica	Media	Media	Deficiente
Ecuador	Alta	Alta	Alta
El Salvador	Alta	Alta	Razonable
Guatemala	Alta	Media	Media
Guyana	Alta	Media	Media
Haití	Alta	Baja	Deficiente
Honduras	Alta	Media	Deficiente
Jamaica	Media	Media	Media
México	Media	Media	Media
Nicaragua	Alta	Alta	Razonable
Panamá	Alta	Baja	Deficiente
Paraguay	Alta	Baja	Deficiente
Perú	Alta	Alta	Razonable
Rep. Dominicana	Alta	Media	Razonable
Suriname	Alta	Baja	Deficiente
Trinidad y Tobago	Alta	Alta	Razonable
Uruguay	Alta	Media	Razonable
Venezuela	Alta	Baja	Deficiente

* **Baja:** controles generalizados, **media:** controles específicos sobre algunas tasas; **alta:** libertad total.

** **Baja:** carencia de regulaciones modernas del mercado de capitales y de regulación bancarias; **media:** carencia en una sola de estas dos áreas; **alta:** regulaciones modernas en ambas áreas.

Fuente: Tomado del Informe 1996 del BID "Progreso Económico y Social en América Latina"

Otras Reformas Menos Profundas

▼ Privatización

América latina ha sido la región líder en privatizaciones en el mundo durante la presente década. Las 694 ventas realizadas entre 1990 y 1994 representan más de la mitad del valor de las transacciones de privatización de los países en desarrollo. México y Argentina han realizado los mayores montos en privatización: US\$24.000 Y US\$18.000 millones, respectivamente, que representan el 2% y el 1,2% de sus PBI. Un 43,4% del valor de las privatizaciones en la región ha tenido lugar en los sectores de servicios públicos. Otro 23% ha provenido de la venta de entidades bancarias y afines, reforzando así la tendencia de la reforma financiera. El 21% de la inversión extranjera directa en la región se destinó a la privatización y además estas han inducido otras inversiones extranjeras destinadas a capitalizar las mismas empresas privatizadas o a invertir en actividades complementarias.

▼ Laboral

Estas reformas han sido de menor alcance y cobertura que las anteriores y han estado concentradas en moderar los costos de despido y facilitar las contrataciones temporales de trabajadores. Las nuevas reglas buscan reducir la incertidumbre para la empresa (y en algunos caso los montos efectivos) en relación con los costos de despido. Para contrarrestar las restricciones al despido, varios países han facilitado diversos mecanismos de contratación temporal de trabajadores, en una suerte de liberalización del margen. En la mayoría de los países de la región son muy elevados los costos extrasalariales que se originan en las contribuciones a cargo de empresas y trabajadores para distintos programas de seguridad social, salud, educación y desempleo.

cuadro 8 Indicadores de las políticas de flexibilidad laboral

PAIS	COSTOS DE DESPIDO AL AÑO DE TRABAJO *	COSTOS DE DESPIDO A LOS 10 AÑOS DE TRB. **	CONTRIBUCIONES A LA SEGURIDAD SOCIAL ***
Argentina	Altos	Medios	Altas
Bahamas	Bajos	Bajos	Bajas
Barbados	Bajos	Bajos	Bajas
Belize	Bajos	Bajos	Bajas
Bolivia	Altos	Altos	Medias
Brasil	Altos	Altos	Altas
Chile	Medios	Medios	Medias
Colombia	Altos	Altos	Altas
Costa Rica	Medios	Medios	Medias
Ecuador	Altos	Altos	Medias
El Salvador	Medios	Medios	Bajas
Guatemala	Bajos	Medios	Bajas
Guyana	Bajos	Medios	Bajas
Haiti	Bajos	Bajos	Bajas
Honduras	Medios	Altos	Bajas
Jamaica	Bajos	Bajos	Bajas
México	Altos	Medios	Medias
Nicaragua	Altos	Altos	Bajas
Panamá	Medios	Medios	Bajas
Paraguay	Medios	Medios	Medias
Perú	Medios	Altos	Medias
Rep. Dominicana	Bajos	Medios	Bajas
Suriname	Bajos	Bajos	N.
Trinidad y Tobago	Medios	Medios	Bajas
Uruguay	Bajos	Bajos	Altas
Venezuela	Altos	Altos	Medias

* Bajos hasta 1 salario, medios entre 1 y 2 salarios, altos más de 2 salarios.

** Bajos hasta 6 salarios, medios entre 6 y 12 salarios, altos más de 12 salarios.

*** Bajos hasta 15%, medias entre 15% y 30%, altas más de 30%.

Fuente: Tomado del Informe 1996 del BID "Progreso Económico y Social en América Latina"

▼ Sistema de pensiones

En este campo la mayoría de países de la región tienen grandes problemas, los beneficios que ofrecen los sistemas públicos son muy altos si los comparamos con los aportes individuales de las personas, dando lugar a cuantiosas obligaciones de pagos futuros de pensiones, bajos niveles de reserva financiera y reducida cobertura de la población. Son pocos los países en América Latina (Argentina, Colombia, México, Perú y Uruguay) que han tomado medidas para solucionar el problema. Dichos países han puesto en marcha reformas pensionales recientemente aprobadas, cuyo elemento común es la creación de fondos privados de pensiones, basados en el principio de capitalización personal. Estas reformas han contemplado además una reducción de los desequilibrios entre los beneficios y las contribuciones en el sistema público, bien sea mediante el aumento de las edades de jubilación, ajuste en las tasas de aporte o condiciones más estrictas de acceso a las pensiones.

Otras Reformas Menos Profundas

▼ Privatización

América latina ha sido la región líder en privatizaciones en el mundo durante la presente década. Las 694 ventas realizadas entre 1990 y 1994 representan más de la mitad del valor de las transacciones de privatización de los países en desarrollo. México y Argentina han realizado los mayores montos en privatización: US\$24.000 Y US\$18.000 millones, respectivamente, que representan el 2% y el 1,2% de sus PBI. Un 43,4% del valor de las privatizaciones en la región ha tenido lugar en los sectores de servicios públicos. Otro 23% ha provenído de la venta de entidades bancarias y afines, reforzando así la tendencia de la reforma financiera. El 21% de la inversión extranjera directa en la región se destinó a la privatización y además estas han inducido otras inversiones extranjeras destinadas a capitalizar las mismas empresas privatizadas o a invertir en actividades complementarias.

▼ Laboral

Estas reformas han sido de menor alcance y cobertura que las anteriores y han estado concentradas en moderar los costos de despido y facilitar las contrataciones temporales de trabajadores. Las nuevas reglas buscan reducir la incertidumbre para la empresa (y en algunos caso los montos efectivos) en relación con los costos de despido. Para contrarrestar las restricciones al despido, varios países han facilitado diversos mecanismos de contratación temporal de trabajadores, en una suerte de liberalización del margen. En la mayoría de los países de la región son muy elevados los costos extrasalariales que se originan en las contribuciones a cargo de empresas y trabajadores para distintos programas de seguridad social, salud, educación y desempleo.

Indicadores de las políticas de flexibilidad laboral

cuadro 8

PAÍS	COSTOS DE DESPIDO AL AÑO DE TRABAJO *	COSTOS DE DESPIDO A LOS 10 AÑOS DE TRB. **	CONTRIBUCIONES A LA SEGURIDAD SOCIAL ***
Argentina	Altos	Medios	Altas
Bahamas	Bajos	Bajos	Bajas
Barbados	Bajos	Bajos	Bajas
Belice	Bajos	Bajos	Bajas
Bolivia	Altos	Altos	Medias
Brasil	Altos	Altos	Altas
Chile	Medios	Medios	Medias
Colombia	Altos	Altos	Altas
Costa Rica	Medios	Medios	Medias
Ecuador	Altos	Altos	Medias
El Salvador	Medios	Medios	Bajas
Guatemala	Bajos	Medios	Bajas
Guyana	Bajos	Medios	Bajas
Haiti	Bajos	Bajos	Bajas
Honduras	Medios	Altos	Bajas
Jamaica	Bajos	Bajos	Bajas
México	Altos	Medios	Medias
Nicaragua	Altos	Altos	Bajas
Panamá	Medios	Medios	Bajas
Paraguay	Medios	Medios	Medias
Perú	Medios	Altos	Medias
Rep. Dominicana	Bajos	Medios	Bajas
Suriname	Bajos	Bajos	N.
Trinidad y Tobago	Medios	Medios	Bajas
Uruguay	Bajos	Bajos	Altas
Venezuela	Altos	Altos	Medias

* Bajos hasta 1 salario, medios entre 1 y 2 salarios, altos más de 2 salarios.
 ** Bajos hasta 6 salarios, medios entre 6 y 12 salarios, altos más de 12 salarios.
 *** Bajos hasta 15%, medias entre 15% y 30%, altas más de 30%.

Fuente: Tomado del Informe 1996 del BID "Progreso Económico y Social en América Latina"

▼ **Sistema de pensiones**

En este campo la mayoría de países de la región tienen grandes problemas, los beneficios que ofrecen los sistemas públicos son muy altos si los comparamos con los aportes individuales de las personas, dando lugar a cuantiosas obligaciones de pagos futuros de pensiones, bajos niveles de reserva financiera y reducida cobertura de la población. Son pocos los países en América Latina (Argentina, Colombia, México, Perú y Uruguay) que han tomado medidas para solucionar el problema. Dichos países han puesto en marcha reformas pensionales recientemente aprobadas, cuyo elemento común es la creación de fondos privados de pensiones, basados en el principio de capitalización personal. Estas reformas han contemplado además una reducción de los desequilibrios entre los beneficios y las contribuciones en el sistema público, bien sea mediante el aumento de las edades de jubilación, ajuste en las tasas de aporte o condiciones más estrictas de acceso a las pensiones.

Resultados de las Reformas

ALC ha superado el estancamiento de los ochenta: Los años ochenta fueron un período de crisis y de depresión en la mayoría de los países de la región, no por nada se le llama a esta "la década perdida". En consecuencia muchos países iniciaron los noventa con grandes reservas de trabajadores desempleados y de plantas y equipos subutilizados. La mayor parte de los programas de reforma se aplicaron a finales de los ochenta, cuando los países de la región enfrentaban la inflación y el estancamiento, y se veían afectados por la crisis de la deuda. Estos en su mayor parte produjeron una recuperación de la actividad económica que en algunos casos tardó en producirse. Esta recuperación económica no tuvo las mismas causas en todos los casos, en algunos países el crecimiento se debió principalmente a una recuperación lograda a través de una mayor utilización de la capacidad existente subutilizada, y en otros el crecimiento reflejó una expansión de la capacidad productiva de la economía. Pero este aspecto constituye sólo una parte de la historia; el crecimiento está también asociado a una importante recuperación de la inversión, tanto a nivel regional como al nivel de los países individuales. La inversión real pasó de un mínimo del 16,5% del PBI real en 1990 al 18,5% en 1995, siendo estos niveles aún modestos en comparación con niveles internacionales y con tasas de inversión registradas en América Latina durante los años sesenta. Una de las razones de esto puede ser el hecho que los programas de reforma son relativamente recientes en varios de los países, y la inversión se halla todavía en proceso de ajuste a un entorno más favorable. Otra razón puede ser las barreras estructurales a la inversión que aún subsisten en muchos de los países a pesar de las reformas encaradas hasta ahora.

Exportaciones en aumento

Las exportaciones han crecido rápidamente durante los años noventa (la liberalización del comercio parece haber contribuido a ello), y la razón entre el volumen de las exportaciones y el PBI real se ha incrementado notablemente en la mayor parte de los países de la región, el coeficiente exportaciones rea-

les/PBI real fue superior por un amplio margen al registrado a fines de los años ochenta. Este crecimiento también se ha traducido en una mayor diversificación de la base exportadora. Las exportaciones tradicionales han reducido su participación en el total de las exportaciones en la mayor parte de las economías de la región.



Inflación en descenso

La caída de la inflación en América Latina en lo noventa ha sido el resultado de varios programas de estabilización. La estabilización se basó principalmente en la utilización del tipo de cambio como ancla nominal del programa, permitiendo a la oferta monetaria ajustarse frente a las variaciones de la demanda de dinero. Los programas basados en el control de la oferta monetaria, que permitieron la flotación del tipo de cambio, fueron menos comunes.



Reducción de la apreciación del tipo de cambio

Tomando a la región en su conjunto, las monedas se han continuado depreciando, en términos reales, revirtiendo en parte la sustancial apreciación que caracterizó al período de fines de los años ochenta y principio de los noventa. Esto ayudará a estimular las exportaciones en la región.



Tasas de interés elevadas

Las políticas monetarias destinadas a reducir la inflación han originado la elevación de las tasas de interés en gran parte de la región. Las elevadas tasas de interés y otras políticas fueron aplicadas para limitar el crecimiento de la demanda interna con el fin de lograr la reducción deseada de la inflación.

La política de atraer capitales externos también ha contribuido al alza de las tasas de interés en ALC.



Democracia en proceso de consolidación

En la región latinoamericana la democracia, entendida como la elección de gobernantes civiles mediante procesos electorales libres, se ha impuesto como sistema de gobierno en casi todos los países con la sola excepción de Cu-

ba. Esta nueva orientación ha mejorado la percepción y el interés de importantes inversionistas en desarrollar actividades en los países de ALC.



Hacia la mejora de la competitividad del sector privado

Si bien el sector privado de los países de la región está haciendo todos los esfuerzos por mejorar su productividad, aún está distante de alcanzar los niveles de competitividad deseables para poder plenamente conquistar nuevos mercados nacionales e internacionales.



Pobreza

A pesar de los evidentes logros en el campo macroeconómico, la pobreza representa el "talón de Aquiles" de las políticas de ajuste y reformas estructurales de ALC, en la medida que ésta continua siendo un problema de no fácil solución para la mayoría de sus países.

En los momentos actuales, más de un tercio de la población de ALC vive por debajo de la línea de pobreza. Más de 40 millones de personas en calidad de indigentes integran el estrato de pobreza absoluta.

Dada su condición, los indigentes son excluidos de los procesos de desarrollo de sus países, al tiempo que son privados de oportunidades de ingreso, educación, salud y vivienda. La situación se agrava cuando, para sobrevivir, esta población sobreexplota y daña áreas ambientales sensibles.

Niveles de pobreza

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 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 pobre sólo creció 3%.

En cada una de las dos décadas analizadas(1970-1980 y 1980-1990), el aumento de la población total en la región fue muy parecida (25% y 28% respectivamente). La población urbana creció ligeramente más en la segunda década-

da (41%) que en la primera (37%); lo opuesto ocurrió en la población rural (7% en los setenta y 5% en los ochenta). 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. A nivel global, el porcentaje de pobres creció 13% en los años setenta y 42% en la década de los ochenta.

cuadro 9 ALC: Población y Pobreza

	AÑO	POBLACIÓN			BAJO LÍNEA POBREZA		
		Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural
Cantidad (Millones)	1970	266	153	114	120	44	76
	1980	332	210	122	136	63	73
	1990	426	298	128	194	116	78
	1997	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Distribución porcentual (%)	1970	100	57	43	45	29	67
	1980	100	63	37	41	30	60
	1990	100	70	30	45	39	63
	1997	n.d.	n.d.	n.d.	44*	n.d.	n.d.

Fuente: CEPAL; (*) Secretaría de Prensa de la IV Reunión Ministerial sobre Infancia y Política Social, noviembre 1997.

▼ Desnutrición y mortalidad infantil

La desnutrición y mortalidad infantil son otras variables socioeconómicas que permiten evaluar el grado de desarrollo de los países, y por eso es importante ver como la reducción de ellas han evolucionado en la región.

En términos relativos, los índices de desnutrición en ALC han sido menores comparados con los existentes en otros países en vías de desarrollo (PVD), incluyendo los de India, China y Africa Sub-sahariana.

A pesar de los esfuerzos, los avances alcanzados en las últimas décadas no han sido suficientes para acabar con la desnutrición en la región. En términos absolutos, en 1970, habían 23 millones de niños en situación de desnutrición y en 1997 sumaban 56 millones. En términos relativos, ha habido un descenso en los niveles de desnutrición, del 21% en 1970 al 7% en 1997. En comparación con otros países en desarrollo, se puede afirmar que la situación de nutrición en la región es aceptable.

Las perspectivas del nivel de desnutrición en la región hacia el año 2020 son analizadas por Rosegrant, en un documento citado por Figueroa (1993), bajo tres escenarios distintos. El primer escenario representa uno denominado básico (AB). El segundo escenario considera uno de baja inversión y crecien-

cuadro 10

Porcentaje de desnutrición infantil bajo diversos supuestos

REGIÓN	1990	2000			Notas:
		AB	BI	LC	
PVD	34	25	33	24	AB = Escenario básico. BI = Escenario de baja inversión y crecimiento. LC = Escenario de plena liberalización comercial. PVD = Países en vías de desarrollo
China	22	14	20	14	
India	63	45	56	44	
Africa Sub-Sahariana	28	25	31	26	
ALC	20	14	23	15	

Fuente: Figueroa (1993).

to de los países (BI). Por último, el tercer escenario contempla uno de plena liberalización comercial (LC), como el que está viviendo la región en los últimos tiempos.

Las alternativas AB y LC, correspondientes a un contexto mínimo de condiciones y a otro de liberalización comercial, respectivamente, ofrecen ambas oportunidades para concretar importantes reducciones del porcentaje de niños desnutridos en la región (14% y 15%) hacia el año 2020. En cambio, en el escenario 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.

No obstante, hay que indicar que, en términos absolutos, la presencia de estos elevados índices puede producir daños morales y económicos a los países que los soportan.

Cada año mueren en la región cerca de medio millón de niños menores de cinco años.¹² La mayoría fallecen por causas evitables con medidas de bajo costo económico. Las tasas de mortalidad infantil son de 43 por cada mil nacidos vivos en los menores de cinco años y de 35 por mil en los menores de un año.

A pesar de los avances alcanzados en la reducción de la mortalidad infantil subsisten grandes disparidades no sólo entre los diferentes países, sino también al interior de muchos de ellos. En esta disparidad, los sectores más afectados son aquellos que son económicamente menos favorecidos, como las áreas rurales, los indígenas y las mujeres. En Haití la mortalidad en menores de cinco años es de 134 por mil, lo que lo ubica entre los 35 países con la mortalidad más alta en el mundo; en Cuba es de 10 por mil. Estos dos países marcan los dos extremos

12 Mil doscientos niños menores de cinco años por día fallecen en la región.

en los niveles de mortalidad en menores de cinco años en la región. En el Perú, la mortalidad en este grupo infantil está por encima del promedio regional, llegando a 58 por mil.

Si bien la pobreza, y la desnutrición como parte de ella, no constituyen problemas nuevos en la región, pues responden más a causas estructurales que a coyunturales, su persistencia e incremento afectan negativamente la sostenibilidad del crecimiento económico y la estabilidad democrática.

La existencia de altos índices de pobreza significa un gran riesgo en la medida que existe la probabilidad de que ellos pueden desencadenar una crisis distributiva por la falta de acceso a los servicios y condiciones mínimas de vida de un porcentaje importante de la población de la región; situación que a su vez puede implicar un "caldo de cultivo" para una previsible violencia social que, naturalmente, produciría cierta inestabilidad socio-política-económica y a una falta de gobernabilidad en los países de ALC. Por lo tanto, se hace urgente y vital que exista una política nacional que no sólo busque aliviar sino reducir y eliminar la pobreza en la región.

Se hace imperativo enfrentar los problemas sociales, como la pobreza, tanto para el logro de la estabilidad social como por la necesidad de contar con un nivel adecuado de capital humano capaz de sustentar el crecimiento a mediano y largo plazo.

Ello indica que el crecimiento económico de los países de la región de por sí sólo no va a solucionar el problema de la pobreza, por lo que hay que enfrentar directamente a las causas de ésta para garantizar que el crecimiento sea sostenido en el tiempo.

El concepto de "crecimiento con equidad" recoge el espíritu de que cualquier programa económico requiere al mismo tiempo de una reforma social que incorpore de una manera eficiente a todos los miembros de la sociedad dentro del proceso productivo. Es así como surge el concepto de "crecimiento con equidad", que promueve políticas destinadas tanto al crecimiento acompañado de un incremento en el uso de los recursos humanos, como la provisión de servicios sociales básicos para los pobres.

Existe una estrecha interrelación entre el crecimiento económico sustentable y la erradicación de la pobreza. Por un lado los mayores niveles de producción posibilitan un incremento de los empleos y los ingresos de los más pobres. Por otro lado es ampliamente reconocida la importancia del capital humano como factor de producción, relacionando la acumulación de capital humano con el crecimiento económico y por lo tanto con niveles de vida más

elevados. Dada esa doble causalidad, se hace indispensable la adopción de medidas que solucionen paralelamente el estancamiento económico y la pobreza. Las políticas que se centren en uno de estos dos problemas, dejando el otro de lado, sólo ocasionan beneficios transitorios que a mediano plazo se revierten en contra del desarrollo.

Para crecer se necesitan de un conjunto de medidas tendientes a estabilizar la economía y promover la inversión y la competencia. Para crecer con equidad (desarrollarse) se necesita además de una correcta definición del papel del sector público y un indispensable apoyo a los sectores pobres durante y después del ajuste. Ambos factores deben tenerse en cuenta sobre todo cuando el ajuste económico implica disciplina fiscal. La redefinición del gasto público social es un elemento básico dentro de la estrategia del crecimiento con equidad. En la región dicho gasto requiere incrementarse tanto en cantidad como en calidad. El mayor monto destinado a los sectores sociales debe financiarse tanto con una reforma tributaria que reduzca la evasión y se centre en la recaudación, como mediante una racionalización del gasto público que incluya la reducción de los gastos militares.

cuadro 11 Perú: evolución de principales indicadores agropecuarios

AÑO	EXPORTACIONES AGRICOLAS				IMPORTACIONES AGRICOLAS			
	%	Tradicionales	No Tradicionales	Total	Alimentos*	Insumos	Bien. Capital	Total
1987	5,2	181,6	84,8	266,4	420,7	104,4	67,5	592,6
1988	5,9	172	97,5	269,5	415,4	97,5	39,5	552,4
1989	-4,0	239,9	116,8	356,7	358,8	73,5	40,0	472,3
1990	-8,8	174,4	119,3	293,7	460,0	83,8	40,1	583,9
1991	2,8	202,1	149,5	351,6	474,2	78,8	10,7	563,7
1992	-7,4	111,5	166,9	278,4	480,0	107,0	13,4	600,4
1993	8,7	83,1	186,8	269,9	476,4	115,6	37,4	629,4
1994	13,9	246,9	225,9	472,8	522,9	135,2	31,9	690,0
1995	7,6	345,9	275,4	621,3	632,9	162,3	36,0	831,2
1996	5,8	297,1	323,3	620,4	820,8	187,5	21,3	1.029,6

* Sólo incluye trigo, maíz/sorgo, arroz, azúcar, lácteos, soya y carnes.

Fuente: Banco Central de Reserva del Perú. Elaboración: Autor.

**RECUADRO A.****REFORMAS ECONÓMICAS EN EL PERU****PROGRAMA DE ESTABILIZACIÓN Y AJUSTE ESTRUCTURAL**

Para lograr salir de la profunda crisis en que se encontraba el Perú al comenzar la década del noventa, el gobierno tomó las siguientes medidas:

- ◆ Ajuste de precios, tarifas públicas y eliminación de subsidio a los alimentos.
- ◆ Unificación de los tipos de cambio.
- ◆ Eliminación de licencias de importación, desgravamen y simplificación arancelaria.
- ◆ Control del gasto público.
- ◆ Política monetaria restrictiva y liberalización del sistema financiero.
- ◆ Redimensionamiento del tamaño del estado y liquidación de los bancos de fomento.
- ◆ Privatización y flexibilización de la legislación laboral.
- ◆ Se creó un sistema de administración tributaria.

RESULTADOS DE LA POLÍTICA DE ESTABILIZACIÓN

Dentro de los resultados positivos logrados están:

- ◆ Reducción drástica y control de la inflación.
- ◆ Crecimiento sostenido del producto bruto interno.
- ◆ Reducción severa del déficit fiscal.
- ◆ Aumento de la inversión extranjera.

Lo negativo de estas políticas ha sido:

- ◆ Persiste el retraso cambiario.
- ◆ Las tasas de interés todavía son elevadas.
- ◆ Continua existiendo gran pobreza en el país, es más se podría afirmar que el número de pobres ha aumentado.

EFFECTOS SOBRE LA AGRICULTURA

El programa de estabilización y las reformas estructurales que se adaptaron a inicios de la presente década no han tenido el efecto deseado y sólo se ha logrado avances en algunos campos:

- ◆ Ha aumentado la producción agrícola interna, salvo en los periodos de serias distorsiones climáticas.
- ◆ Existe en la actualidad mayor eficiencia en las importaciones.
- ◆ Las exportaciones no tradicionales se han incrementado de manera notoria.
- ◆ Aún no se han hecho inversiones relevantes.
- ◆ Los costos de producción aún son elevados por falta de tecnología.

cuadro 12 Perú: evolución de principales indicadores macroeconómicos

INDICADOR	AÑO									
	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
PBI Variación	8,4	-8,8	-11,7	-3,8	-2,9	-1,7	6,4	13,1	7,2	2,6
INFLACIÓN Promedio	85,8	667	3398,7	7481,7	409,5	73,5	48,6	23,7	11,1	11,5
POBLACIÓN En Miles	20.335	20.751	21.162	21.569	21.966	22.354	22.740	23.130	23.531	23.931
PBI PER CÁPITA En Miles de US\$	1.783	1.136	1.515	1.693	1.908	1.875	1.801	2.171	2.503	2.546
RECAUDACIÓN TRIBUTARIA % PBI	8,8	8,8	7	9,2	8,9	10	9,8	11	11,5	12
DEFICIT PRIMARIO % PBI	-4,5	-3,9	-3,9	0	1,3	0,9	1,1	1	0,3	1,2
SUPERAVIT ECO- NÓMICO % PBI	-8,5	-10	-9,4	-7,5	-2,3	-3,2	-2,3	2,1	-1,3	2,4
PBI GLOBAL MILL.US\$	36,249	23,567	32,070	36,512	41,920	41,908	40,956	50,209	58,901	60,932
DEUDA EXTERNA % PBI	53	86,3	66,9	62,6	60,7	63,5	67,1	60,2	56,9	55
INVERSIÓN EXTRANJERA % PBI	3,2	5,3	4	3,6	3,3	3,6	5,8	12,2	12,9	16,4
TIPO DE CAMBIO REAL Índice				100	85,1	82,6	89,6	82,6	80,3	79,1
T.I.COMERCIO EXTERIOR Índice	104,5	114,1	110,9	100	94,4	92,8	86,4	92,9	99,3	95,6

Fuente: Banco Central de Reserva del Perú.
Elaboración: Autor.

El Problema de la Deuda Externa

La década de los ochenta, llamada la década perdida por la crisis económica que experimentaron la mayoría de los países en desarrollo, y que condujo a fuertes declinaciones de sus ingresos per capita, también fue aquella que marcó la crisis de deuda externa más profunda en el mundo. La región más afectada en el mundo, después de Africa, fue América Latina y el Caribe, registrando una deuda del 42,6% de su Producto Interno Bruto en el periodo 1981-89, como se ilustra en el cuadro 13. También se puede observar que en este lapso fue Asia la región que mejor gestión tuvo en el mundo, situación que luego se deterioró en algunos países durante la segunda mitad de la década de los noventa, y que dió origen a la crisis financiera internacional actual, la cual es discutida en una sección posterior de este documento.

Los países de América Latina que mayor deuda tienen, en términos absolutos y a cifras de 1995, son México y Brasil, los cuales bordean cada uno los ciento sesenta mil millones de dólares norteamericanos. Argentina tiene una deu-

cuadro 13 Evolución de la deuda externa(*) en los países en vías de desarrollo

1973 - 1989 / Porcentajes

REGIÓN	PERIODO				
	1973-75	1976-80	1981-85	1986-89	1981-89
Africa	20,2	29,7	38,2	48,6	43,4
ALC	23,8	30,8	44,3	40,8	42,6
Asia	19,7	17,9	22,8	26,6	24,7
Europa	23,5	26,0	35,6	42,2	38,9

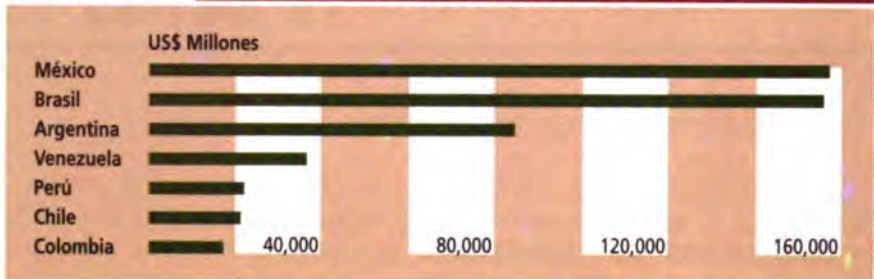
(*) Deuda externa total como proporción del Producto Bruto Interno.

Fuente: International Monetary Fund, World Economic Outlook, Washington, varias ediciones.
Elaboración propia.

da de aproximadamente ochenta mil millones de dólares, seguida de Venezuela con la mitad de ese monto. Perú, Chile y Colombia bordean los veinte mil millones de dólares, como se puede observar en el gráfico 2.

gráfico 2

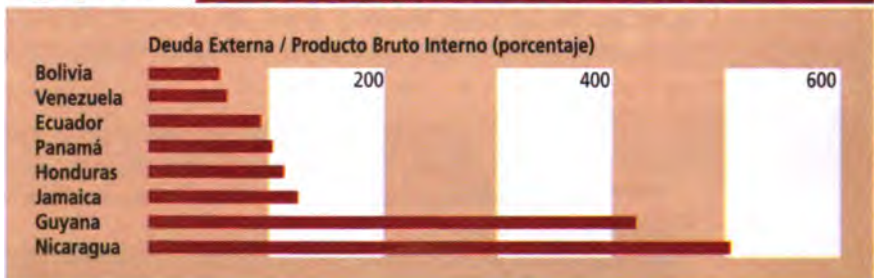
Deuda externa en ALC - 1995



Si bien la deuda externa de un país en términos absolutos es un indicador importante, otro indicador mucho más relevante para el análisis de endeudamiento es la participación de la deuda externa de un país en relación a su Producto Interno Bruto, en la medida que muestra cuán dependiente es un país a los recursos externos así como la capacidad de repago. Bajo este enfoque, los países con mayor endeudamiento y con poca capacidad de repago en ALC son Nicaragua y Guyana; en menor medida lo son, en orden descendente, Jamaica, Honduras, Panamá, Ecuador, Venezuela y Bolivia.

gráfico 3

Deuda externa en ALC - 1995



A pesar de la crisis, los países deudores continuaron cumpliendo con el pago de la deuda, aunque esto significara un gran sacrificio para su estabilidad económica interna. Como resultado de ello, los acreedores bancarios recuperaron su solidez financiera durante los años 80, lo que les permitió aceptar reducciones negociadas en la carga de deuda. Sin embargo, algunos de los bancos principales se encontraban todavía en dificultades financieras como resultado de préstamos domésticos morosos.

Es importante señalar, que los principales afectados por esta crisis fueron los sectores mas pobres del mundo en desarrollo y los niños en particular. Las estadísticas muestran un brusco ascenso de la tasa de mortalidad infantil, desnutrición infantil y otras calamidades relacionadas. En la mayoría de los países en desarrollo de Africa y América Latina hubo reducciones en el gasto fiscal destinado a salud y educación.

Los Orígenes de la Crisis de la Deuda

▼ Factores Externos

Los aumentos del precio del petróleo entre 1973 y 1974 contribuyeron a una rápida expansión de mercado de eurodólares. Los países exportadores de petróleo del Medio Oriente depositaron sus enormes incrementos de ingresos en los bancos internacionales que operaban en Europa, los cuales prestaban este nuevo flujo de depósitos a deudores de países en desarrollo a tasas de intereses muy bajas.

La combinación de bajas tasas de interés y alto crecimiento de las exportaciones entre los países deudores sugería a los bancos que los deudores estarían en condiciones de cumplir con sus pagos de deuda.

El gran aumento del crédito bancario daba cuenta de gran parte del incremento en la deuda de los países en desarrollo. Por otro lado, había otro tipo de préstamos: de gobierno a gobierno, los gobiernos acreedores prestaban dinero a países en desarrollo de modo que pudieran comprar productos de sus exportadores locales.

A comienzos de los años 80 tanto en América Latina como en África, la mayor parte de la deuda era de los gobiernos más que de empresas privadas y familias. En el caso de América Latina la deuda era de gobiernos a bancos comerciales, y en África de gobiernos a otros gobiernos.

A comienzos de los 80, la situación económica cambió de manera dramática, las tasas de interés mundiales crecieron bruscamente como consecuencia de los programas anti-inflacionarios en los países industrializados. Al mismo tiempo, los términos de intercambio se deterioraron para el mundo deudor al caer los precios de las materias primas. Todo ello, hizo que las exportaciones de los países en desarrollo declinaran.

Los países deudores eran muy vulnerables a un alza en las tasas de interés porque gran parte de sus deudas habían sido pactadas a tasa variable. La mayoría de los contratos de crédito entre los gobiernos deudores y los bancos comerciales establecían que las tasas de interés aplicables a los préstamos en el futuro dependerían de las tasas de interés en el mercado mundial en el momento del vencimiento de los pagos.

En América Latina el 65% de la deuda tenía esta característica de tasas de interés variable, por lo que la cuenta de servicios de deuda que tenía que pagar creció inesperadamente, a casi el 30% de los ingresos por exportaciones de la región.

Como consecuencia de esta situación, los préstamos externos hacia las regiones deudoras declinaron de manera drástica de US\$38 mil millones en 1981 a US\$3 mil doscientos millones en 1983.



Políticas Internas

La crisis de deuda golpeó con máxima violencia a los países que tenían políticas fiscales demasiado expansivas y políticas comerciales altamente distorsionadas, especialmente políticas que provocaban un fuerte sesgo contra las exportaciones. Un bosquejo de algunas de las políticas que contribuyeron a ahondar el problema de la deuda se describe a continuación:

Políticas fiscales: La disponibilidad de créditos externos permitió a muchos gobiernos a aumentar sus gastos sin aplicar impuestos adicionales ni sufrir los costos del financiamiento inflacionario. A comienzos de los 80, el capital extranjero dejó de llegar, y los gobiernos de los países deudores sólo estaban en condiciones de reducir gastos y recaudar suficientes ingresos tributarios para cubrir la brecha fiscal. Argentina, Brasil y México, fueron los países más endeudados.

Brasil siguió una estrategia de desarrollo deliberada que se basaba en un considerable programa de inversiones públicas y grandes subsidios a la energía de toda la economía.

La expansión fiscal de México se explica parcialmente por fuertes inversiones en el sector petrolero que se sustentaba en expectativas muy optimistas sobre los precios futuros. En 1982, el déficit fiscal de México alcanzó la cifra récord de un 18% del PBI.



Los Orígenes de la Crisis de la Deuda

▼ Factores Externos

Los aumentos del precio del petróleo entre 1973 y 1974 contribuyeron a una rápida expansión de mercado de eurodólares. Los países exportadores de petróleo del Medio Oriente depositaron sus enormes incrementos de ingresos en los bancos internacionales que operaban en Europa, los cuales prestaban este nuevo flujo de depósitos a deudores de países en desarrollo a tasas de intereses muy bajas.

La combinación de bajas tasas de interés y alto crecimiento de las exportaciones entre los países deudores sugería a los bancos que los deudores estarían en condiciones de cumplir con sus pagos de deuda.

El gran aumento del crédito bancario daba cuenta de gran parte del incremento en la deuda de los países en desarrollo. Por otro lado, había otro tipo de préstamos: de gobierno a gobierno, los gobiernos acreedores prestaban dinero a países en desarrollo de modo que pudieran comprar productos de sus exportadores locales.

A comienzos de los años 80 tanto en América Latina como en África, la mayor parte de la deuda era de los gobiernos más que de empresas privadas y familias. En el caso de América Latina la deuda era de gobiernos a bancos comerciales, y en África de gobiernos a otros gobiernos.

A comienzos de los 80, la situación económica cambió de manera dramática, las tasas de interés mundiales crecieron bruscamente como consecuencia de los programas anti-inflacionarios en los países industrializados. Al mismo tiempo, los términos de intercambio se deterioraron para el mundo deudor al caer los precios de las materias primas. Todo ello, hizo que las exportaciones de los países en desarrollo declinaran.

Los países deudores eran muy vulnerables a un alza en las tasas de interés porque gran parte de sus deudas habían sido pactadas a tasa variable. La mayoría de los contratos de crédito entre los gobiernos deudores y los bancos comerciales establecían que las tasas de interés aplicables a los préstamos en el futuro dependerían de las tasas de interés en el mercado mundial en el momento del vencimiento de los pagos.

En América Latina el 65% de la deuda tenía esta característica de tasas de interés variable, por lo que la cuenta de servicios de deuda que tenía que pagar creció inesperadamente, a casi el 30% de los ingresos por exportaciones de la región.

Como consecuencia de esta situación, los préstamos externos hacia las regiones deudoras declinaron de manera drástica de US\$38 mil millones en 1981 a US\$3 mil doscientos millones en 1983.



Políticas Internas

La crisis de deuda golpeó con máxima violencia a los países que tenían políticas fiscales demasiado expansivas y políticas comerciales altamente distorsionadas, especialmente políticas que provocaban un fuerte sesgo contra las exportaciones. Un bosquejo de algunas de las políticas que contribuyeron a ahondar el problema de la deuda se describe a continuación:

Políticas fiscales: La disponibilidad de créditos externos permitió a muchos gobiernos a aumentar sus gastos sin aplicar impuestos adicionales ni sufrir los costos del financiamiento inflacionario. A comienzos de los 80, el capital extranjero dejó de llegar, y los gobiernos de los países deudores sólo estaban en condiciones de reducir gastos y recaudar suficientes ingresos tributarios para cubrir la brecha fiscal. Argentina, Brasil y México, fueron los países más endeudados.

Brasil siguió una estrategia de desarrollo deliberada que se basaba en un considerable programa de inversiones públicas y grandes subsidios a la energía de toda la economía.

La expansión fiscal de México se explica parcialmente por fuertes inversiones en el sector petróleo que se sustentaba en expectativas muy optimistas sobre los precios futuros. En 1982, el déficit fiscal de México alcanzó la cifra récord de un 18% del PBI.

Argentina, por su lado, incrementó sus gastos en defensa a fines de los 70 y comienzos de los 80 para la guerra Falklands/Malvinas. Asimismo tuvo persistentes fallas en la recaudación tributaria. El fuerte endeudamiento externo, le permitió al gobierno evitar el financiamiento inflacionario en el corto plazo, pero eventualmente el crédito internacional se extinguió y Argentina se vio arrastrada a una hiperinflación.

Los países latinoamericanos se caracterizaron en la década de los ochenta por una tendencia hacia las políticas populistas, esto es, los gobiernos tratando de generar apoyo popular poniendo en marcha vastos programas de gasto aun si los costos de estos programas están mas allá de la capacidad de pago de los gobiernos. Una de las presiones que conduce a políticas populistas parece provenir de las grandes desigualdades en la distribución del ingreso de América Latina.

Políticas comerciales: Los países del Asia del Este tenían regímenes comerciales mas libres y tenían participaciones altas y crecientes de las exportaciones en el PBI. Por el contrario, América Latina, tenía regímenes comerciales mas cerrados y la participación de las exportaciones en el PBI era mas baja que la de los países asiáticos.

Debido, a estas políticas antiexportadoras en América latina, el endeudamiento externo de los años 70 no contribuyó a ningún incremento de la capacidad exportadora de la región. A comienzos de los 80, disminuyó el crédito a América Latina, y no fue posible pagar el servicio de la deuda por medio de los ingresos de la exportación, así que tuvieron que reducir las importaciones, lo que produjo una contracción considerable de los estándares de vida.

Mientras que en el Este Asiático, los ingresos por exportaciones crecieron considerablemente durante al década de los 80. A estos problemas, se sumaron el hecho de que la mayoría de países que tenían problemas de pago, dejaban que sus monedas estuvieran altamente sobrevaluadas, creando así, desincentivos adicionales a la exportación. Los países del este asiático tuvieron mejores resultados en su manejo del tipo de cambio. Corea del Sur reaccionó pronto al shock de petróleo de 1979-1980 y devaluó significativamente su moneda, implementando a la vez una austera política presupuestal. Indonesia devaluó drásticamente su moneda en 1978. Solo Filipinas permitió que el tipo de cambio real se apreciara significativamente por lo que su desempeño económico resultó más cercano a América Latina que al de sus países vecinos.



Fuga de Capitales

Durante los años 70 y comienzos de los 80 hubo fuga de capitales substanciales de América Latina. Al endeudarse los gobiernos en forma creciente, los residentes de América Latina aumentaron substancialmente su tenencia de activos en el exterior. El nexo entre fuga de capitales y déficit fiscal con frecuencia es muy directo. Bajo un tipo de cambio fijo, los gobiernos intentan financiar un déficit por medio de préstamos del banco central, llevando a un exceso de oferta de moneda nacional en manos de las familias, las que lo convierten en divisas al tipo de cambio. Las reservas de divisas del Banco Central disminuyen mientras crece la tenencia de divisas del público.¹³



Problemas de ajuste y expectativas para los países deudores

En 1982, se extinguieron súbitamente los créditos al mundo en desarrollo que comenzaron en 1973. Para medir el paso de endeudamiento a repago, se utiliza normalmente el concepto de transferencia neta de recursos (TNR). El cuadro 14 muestra que el punto de cambio en las transferencias netas de recursos a América Latina ocurrió en 1982. En 1981, la región experimentó un flujo de entrada neto de recursos de más de US\$11 mil millones; en 1982 sufrió un flujo de calidad neto de casi US\$19 mil millones. Después de 1982, hubo un periodo sostenido de flujos netos de recursos hacia afuera que ha durado hasta principios de la década siguiente.

Estas transferencias netas de recursos negativas resultaron de las fuertes reducciones en los flujos netos de entrada de capitales, combinadas con los pagos de intereses más altos a los acreedores extranjeros. En términos acumulativos, América Latina recibió una transferencia neta de recursos de US\$91 mil millones entre 1974 y 1981, en tanto que entre 1982 y 1990 efectuó una transferencia de recursos al exterior de casi US\$224 mil millones. Si comparamos este flujo de salida con la experiencia de Alemania después de la primera Guerra Mundial, América Latina, hizo transferencias entre 1982-1985, que equivalían al doble de lo que hizo Alemania.

13 También se exagera la fuga de capitales por expectativas de una futura devaluación de la moneda. Estudios empíricos han detectado una fuerte relación entre sobrevaluación de la moneda y fuga de capitales. Una manera común de calcular la fuga de capitales es igualándola con la porción no explicada de la balanza de pagos.

cuadro 14 **Transferencia neta de recursos a América Latina**

1974-1990 / US\$ Miles de Millones

AÑO	1	2	3	AÑO	1	2	3
1974	11.4	5.0	6.4	1983	2.9	34.5	-31.6
1975	14.3	5.6	8.7	1984	10.4	37.3	-26.9
1976	17.9	6.8	11.1	1985	3.0	35.3	-32.3
1977	17.2	8.2	9.0	1986	9.9	32.7	-22.8
1978	26.2	10.2	16.0	1987	15.1	31.4	-16.3
1979	29.1	13.6	15.5	1988	5.5	34.3	-28.8
1980	32.0	18.9	13.1	1989	10.1	37.4	-27.3
1981	39.8	28.5	11.3	1990	17.9	36.8	-18.9
1982	20.1	38.8	-18.7	Total 1974-1981	187.9	96.8	91.1
				Total 1982-1990	94.9	318.5	-223.6

1 Flujos Netos de entrada de capitales
2 Pagos netos de utilidades e intereses
3 Transferencia neta de recursos

Fuente: Comisión Económica para América Latina-CEPAL, Santiago, Chile, Dic 1990



La Crisis de Deuda, el Intercambio Comercial y la Actividad Económica Interna

El súbito colapso del financiamiento externo y el deterioro de los términos de intercambio de los países deudores condujeron a una abrupta caída en la demanda agregada. La abrupta caída en el consumo llevó a un ajuste en la balanza comercial en América Latina, por ejemplo, la balanza comercial pasó a un déficit de US\$2 mil millones en 1981 a un superávit de US\$32 mil millones en 1983 aproximadamente.

Como era imposible expandir las exportaciones, el ajuste en la balanza comercial se obtuvo por la compresión de las importaciones. Las importaciones de la región experimentaron un colapso de casi US\$ 42 mil millones entre 1981 y 1984, una caída de 43%. El ajuste en la producción estuvo lejos de ser suave y surgió un considerable desempleo en muchos países. La industria más afectada fue el sector de la construcción, en algunos países como Chile el desempleo en este sector alcanzó más del 50% después de 1980.



Problemas de los bancos comerciales acreedores

La crisis de deuda no solo afectó a los países deudores, sino también a las instituciones crediticias que habían prestado el dinero. Ellos destinaron créditos excesivos e imprudentes a los países en desarrollo.

Muchos de los principales bancos comerciales internacionales se vieron amenazados por la insolvencia. Las instituciones financieras más afectadas fueron

los nueve grandes bancos de Estados Unidos. Sus préstamos representaban casi el 290% del valor en libros de su capital a fines de 1982, de lo cual tan solo los préstamos a América Latina totalizaban alrededor de 180% sobre la misma base. Ante tan precaria situación de los bancos en 1982, el Tesoro de Estados Unidos ejerció presión sobre los países deudores para que continuaran honrando su deuda a fin de evitar la quiebra de alguno de los bancos principales.

Bajo la presión oficial de los gobiernos de Estados Unidos y de los otros principales países, los países deudores continuaron sirviendo sus deudas. A fines de los años 80, la situación de los bancos con respecto a la deuda del mundo en desarrollo había mejorado mucho, aunque varios bancos claves estadounidenses continuaban afectados por deudas internas incobrables.

Después de 1982, los bancos estadounidenses se embarcaron en un exitoso plan de aumento de su capital accionario, al mismo tiempo que restringían en forma drástica sus préstamos a los países en desarrollo. En cada uno de esos años, los bancos han recibido pagos de intereses del mundo en desarrollo que son substancialmente mayores que los préstamos otorgados. Algunos bancos, vendieron deuda externa con descuento a otros bancos, a inversionistas extranjeros o a especuladores. Ello condujo al desarrollo de un ágil mercado secundario de deuda.

Los bancos descubrieron que habían agentes dispuestos a comparar los títulos de los bancos sobre México, Brasil y otros países deudores, siempre y cuando el precio fuera suficientemente bajo.

Entre 1987 y 1989, el volumen de transacciones en el mercado secundario creció de manera considerable y los precios de la deuda de los países en desarrollo cayeron en forma aguda. La caída en el precio reflejaba dos tendencias: Primero, muchos países sencillamente cesaron el servicio de su deuda, parcial o totalmente, incluyendo a Argentina, Bolivia, Brasil, Costa Rica, Cuba, Ecuador, Honduras, Nicaragua y Perú. Segundo, los bancos comerciales se tornaron mejor dispuestos a aceptar pérdidas en sus balances una vez que sus propios riesgos de insolvencia habían pasado.

Aunque los bancos evitaron la insolvencia en los años 80, no lograron escapar ilesos de la década. El valor de sus acciones de había visto fuertemente afectado por el crédito excesivo de los años 70. Los precios bursátiles de los bancos norteamericanos terminaron reflejando una pérdida anticipada substancial en sus préstamos a países en desarrollo, pérdida que fue del mismo orden de magnitud que los descuentos del mercado secundario sobre estos activos.



Esfuerzos y dificultades para alcanzar una solución de la crisis de deuda

Los países que han enfrentado una crisis de deuda han superado sus problemas por medio de una combinación de acciones: austeridad interna junto con reducción negociada del peso de la deuda.

A fines de 1990, la mayoría de los países deudores con problemas estaban todavía atrapados en la crisis y era muy escasa la reducción negociada de la deuda que había tenido lugar. Algunos países habían cesado unilateralmente el pago de la deuda, pero no habían logrado todavía renegociar sus contratos, de deuda con los bancos comerciales.

Los gobiernos acreedores presionaron a los países deudores a hacer fuertes pagos de servicio de la deuda, ello condujo a grandes superávits comerciales en los países deudores, lo suficiente como para pagar grandes sumas a los bancos comerciales.



El Plan Baker

Las economías de muchos países deudores colapsaron, el crecimiento se detuvo y muchos se vieron afectados por la hiperinflación.

A fines de 1985, los gobiernos acreedores aplicaron una política menos severa, conocida como el nuevo Plan Baker, el cual permitió al país deudor y al banco comercial, incluyendo gobiernos acreedores, a renegociar y alargar el programa de pagos.

Los países deudores también recibirían mas apoyo financiero por parte del FMI y el Banco Mundial. Por su lado los gobiernos deudores se comprometían a aplicar reformas de largo plazo bajo el ojo vigilante del FMI y el Banco Mundial. Los bancos comerciales y los países deudores renegociaban sus contratos en el Club de Londres, en tanto que las deudas de gobierno a gobierno se realizaban en el Club de París.

Por otro lado, los bancos y gobiernos acreedores en el Club de París,¹⁴ hicieron la renegociación de la deuda en forma contingente para que el país deudor

14 El nombre "Club de París" se refiere a las reuniones sostenidas bajo el auspicio de Ministro de Hacienda del Gobierno de Francia, en las que los gobiernos acreedores aceptaron posponer o facilitar de alguna otra forma los términos de pago de los préstamos que les adeudaban directamente los países en desarrollo.

dor alcanzara un acuerdo con el FMI sobre su programa de reformas. A pesar de los esfuerzos de este plan, la crisis de deuda continuó.

El nombre de este Plan Baker fue tomado del entonces Secretario de Tesoro de Estados Unidos, James Baker III.



El Plan Brady

Ante el fracaso del Plan Baker, diversos analistas empezaron a sugerir nuevas alternativas, las cuales más o menos se concentraban en cuatro principios básicos:

- 1 Los países deudores necesitaban una reducción permanente de la carga de la deuda.
- 2 La magnitud de reducción de la deuda debía decidirse sobre la base de caso por caso.
- 3 El alivio de la deuda debía concederse solo a aquellas economías que están dispuestas a aplicar programas con reformas significativas de sus políticas bajo la supervisión internacional.
- 4 Los bancos comerciales debían recibir protección contra pérdidas futuras a cambio de aceptar una reducción negociada de la deuda.

No obstante, estos esfuerzos fueron aislados y poco efectivos. Esta situación fue superada con el anuncio del gobierno de George Bush de un nuevo programa denominado Plan Brady, el cual reconocía que una reducción de la deuda con los bancos comerciales era parte importante de la solución del problema.

El Plan Brady comenzó a describir el mecanismo general para lograr la reducción de deuda, los países debían negociar con sus bancos acreedores para reducir sus obligaciones, sea mediante una reducción de la tasa de interés o una rebaja en el capital.

Bajo el nuevo esquema, el país deudor presentaría a los bancos un menú de opciones de reducción de deuda, de entre las cuales los bancos escogerían libremente. Al mismo tiempo, algunos bancos podrían escoger otorgar nuevos créditos al país deudor en lugar de aceptar una reducción de la deuda. El principal argumento era que los bancos debían reconocer que la deuda era tan grande que nunca podría pagarse en su totalidad. Este argumento de "sobrecarga de deuda" fue la motivación para la reducción de deuda.

En 1991, ya varios países habían alcanzado acuerdos con los bancos comerciales bajo el marco del Plan Brady.

Un problema que sigue estorbando la aplicación del Plan Brady es el del "pasajero gratis" (free rider); esto es, cada banco individual está interesado en minimizar sus propias pérdidas. Así cada banco espera que los otros bancos condonen suficiente deuda de modo que él no tenga que hacerlo con la propia.

Además del Plan Brady, que se dirige al problema de la deuda con los bancos comerciales, los gobiernos acreedores también han tomado iniciativas para reducir la carga de la deuda de gobierno a gobierno. Al mismo tiempo, el gobierno norteamericano anunció una nueva política llamada Iniciativa de las Américas, en que Estados Unidos ha ofrecido reducir algunas deudas de gobierno a gobierno de países que emprendieran reformas económicas fundamentales.¹⁵

15 Para mayor detalle ver Sachs, Jeffrey D. y Larraín, Felipe (1994): "Macroeconomía en la Economía Global", Editorial Prentice-Hall Hispanoamericana, pp. 690-712.

III PARTE



*Hacia una Nueva
Institucionalidad Agraria en
América Latina y el Caribe*

Por Rafael Trejos y Fernando Larios



Instituciones e Institucionalidad: Definiciones Breves

▼ **Instituciones**

No existe una definición e interpretación única sobre el término institución. A menudo, éste es tomado como sinónimo de organización, para referirse a ministerios, empresas públicas, asociaciones gremiales y otras formas organizativas.

▼ **Institucionalidad**

Asociado al término anterior está el de institucionalidad, el cual se utiliza para referirse a la forma en como se organiza la sociedad para regular las relaciones entre los diferentes actores, o para abordar la problemática de las instituciones.

La Institucionalidad está dominada por reglas preestablecidas en un determinado contexto social, político o económico. De acuerdo a ella, se llevan a cabo interacciones entre las personas; normadas por leyes, compromisos y valores.

La Institucionalidad de un país se apoya en su base cultural e histórica, tomando en cuenta sus propias particularidades.

A la Institucionalidad se le reconocen tres aspectos relacionados: político, económico y social. En lo político, las organizaciones del Estado y los partidos políticos desarrollan un papel destacado. En lo económico, las instituciones facilitan las negociaciones entre los agentes económicos; y finalmente en lo social, se espera que las instituciones contribuyan a promover una mejor distribución de la riqueza para beneficiar a la sociedad, cuyo bienestar constituye el objetivo final de las instituciones.

Desde comienzos de los 90s, el Estado busca disminuir su antigua función de interventor y regulador de los mercados, para convertirse en vaso comunicante del accionar de los agentes privados y en promotor del funcionamiento competitivo de los mercados.

El proceso de transición hacia el nuevo modelo de apertura y de libre mercado así como las reformas institucionales en marcha han operado dentro de un contexto de reducción de la brecha fiscal. Muchas de las funciones que antes la realizaba el Estado han sido transferidas al sector privado, algunas se han suprimido y otras se han integrado, redefiniendo sus roles y funciones, las cuales han de ser realizadas en sintonía con la nueva estrategia de desarrollo que privilegia el accionar de los mercados.

Algunas de las organizaciones de la sociedad civil, los medianos y pequeños agricultores en las zonas rurales se han quedado sin apoyo del Estado, sin que hayan podido desarrollar sus capacidades para hacer frente a los desafíos del nuevo orden, y también para reaccionar positivamente ante las señales del sistema de precios.



Características de Principales Cambios Institucionales en la Agricultura de América Latina y el Caribe

A partir de la segunda mitad de la década de los ochenta hasta hoy, América Latina y el Caribe ha experimentado una serie de transformaciones en sus instituciones, cuyos efectos sobre la sociedad todavía requieren de una profunda evaluación, y que pueden resumirse en los siguientes puntos:¹⁶

- La reducción del tamaño de los ministerios de agricultura.
- La creciente participación de los gremios en materia de negociaciones comerciales, para responder a los compromisos internacionales.
- La privatización, liquidación o reducción de empresas públicas dedicadas a actividades productivas, comerciales y de servicio de apoyo al sector de agricultura.
- La concentración de los servicios gratuitos del Estado en los pequeños y medianos productores, y en los grupos en extrema pobreza, en tanto que con el sector agropecuario comercial se propone la prestación de servicios autofinanciables, principalmente, en el área de sanidad agropecuaria.
- La separación de la administración de los recursos naturales (forestales) fuera del ámbito de acción de los Ministerios de Agricultura, y su incorporación en nuevas instituciones especializadas.
- La disminución significativa de empleo público, en general y a nivel sectorial, originándose una pérdida de la capacidad técnica de las instituciones públicas vinculadas a la agricultura.
- Pérdida de capacidad de los Ministerios de Agricultura para formular y ejecutar políticas sectoriales, así como para influir sobre otras políticas (macroeconómicas) que inciden en la agricultura y en el medio rural.
- La descentralización, desconcentración y reducción de los servicios estatales no han sido acompañados de mayor capacidad del sector privado para

16 Ideas extraídas de De las Casas, L. ; Trejos, R. ; y Cáceres, R. (1997). "Modernización de la Institucionalidad de la Agricultura y el Medio Rural"; diciembre, San José, Costa Rica.

ofrecer servicios a los sectores que con mayor o menor efectividad atendía el Estado.



La Sociedad Civil: De Beneficiaria a Protagonista

Una importante característica, que se extrae de las transformaciones institucionales descritas anteriormente, es la **transferencia de funciones de promoción del desarrollo agrícola¹⁷ a la sociedad civil.**

Bajo el modelo de desarrollo anterior, se formó en la sociedad civil una actitud dependiente del paternalismo estatal. Los productores participantes en los circuitos del mercado se organizaban en asociaciones, para constituirse en instancias de lobbying que influyeran sobre las políticas públicas, procurando defender sus intereses y obtener rentas institucionales.

En el caso de los campesinos y habitantes de las zonas rurales, la organización giró fundamentalmente en torno a formas asociativas, con gran preponderancia del movimiento cooperativo, buscando constituirse en instancias de interlocución ante el Estado y sector privado, pero generalmente con problemas de desarrollo organizacional.

Los agentes económicos privados se caracterizaron por ser receptores pasivos de los servicios estatales altamente subsidiados o en algunos casos gratuitos. Las políticas diferenciadas terminaron por beneficiar, en muchos casos, a quienes no necesariamente requerían estas ayudas, sin alcanzar difícilmente a quienes se suponía eran los beneficiarios de las mismas.

En tiempos más recientes se ha producido en el medio rural una proliferación de ONGs con enfoques de trabajo especializado. Estas organizaciones son generalmente financiadas con recursos externos, de acuerdo a prioridades e intereses particulares de gobiernos y agencias internacionales.

Durante el período de transición hacia la búsqueda de un nuevo modelo de desarrollo, son limitadas las acciones del Estado dirigidas a promover la organización de la sociedad civil en el medio rural, con el propósito de que asuma un papel protagónico y desarrolle sus capacidades para ejercer las funciones que le transfieren. Esto ha generado, en la mayoría de los casos, importantes vacíos institucionales. Aún son escasos los ejemplos de organizaciones de la sociedad civil con los recursos humanos listos para asumir las funciones públicas que le son transferidas (ver Recuadro B).

17 El término agrícola es usado en su sentido amplio que incluye actividades agrícolas y pecuarias.

**RECUADRO B.****REPÚBLICA DOMINICANA:
DOS CASOS DE TRANSFERENCIAS**

Hay dos organizaciones de la sociedad civil dominicana que desarrollan importantes actividades en la promoción del desarrollo agrícola, en reemplazo de funciones públicas que el sector público cumplía con ciertas limitaciones: La Junta Agroempresarial Dominicana (JAD) y La Fundación de Desarrollo Agropecuario (FDA).

En un Estado tradicionalmente centralista, y en respuesta al deterioro observado en la institucionalidad pública agropecuaria en ese país, la JAD y la FDA han ampliado el ámbito de sus funciones en pro de la modernización del sector en casi todos los aspectos del desarrollo agrícola y rural. Ambas instituciones se han convertido en actores importantes en aspectos de generación de tecnología, en el ofrecimiento de servicios agropecuarios: información sobre precios y mercados, sanidad agropecuaria, fertilidad, manejo y conservación de suelos, organización campesina y agroforestería. También se realizan funciones que conducen al fortalecimiento de la capacitación en áreas de investigación y manejo integrado de plagas.

Para cumplir con esas funciones, dichas organizaciones se han estructurado en forma eficiente y han obtenido equipos y personal calificado. Por ejemplo la JAD adquirió un moderno laboratorio de suelos y otros equipos para realizar análisis químicos, realizar estudios de competitividad para foros internacionales y para participar en negociaciones comerciales internacionales, y promueve la creación de una bolsa de productos agropecuarios. Por su parte la FDA adquirió modernos equipos de procesamiento de datos y para trabajo de campo; asimismo, moviliza recursos internacionales, estatales y privados para realizar programas y proyectos de investigación.

▼ **Respuesta a Demanda por Liberalización Comercial¹⁸, Equidad¹⁹ y la Sustentabilidad²⁰**

Los países de la región se enfrentan a determinados compromisos estratégicos, cuyo cumplimiento demanda realizar ajustes y adaptaciones en cuanto a sus instituciones. Algunos compromisos se originan en el cumplimiento de normativas internacionales referentes al comercio y al medio ambiente. Otros surgen como compromisos internos de naturaleza social y política, tales como los relacionados con la equidad y la gobernabilidad de los sistemas.

En relación con los compromisos derivados de la globalización, la liberalización comercial y los procesos de integración, se observa cada vez más participación de representantes de los Ministerios de Agricultura en las negociaciones internacionales, cuya responsabilidad principal siempre ha recaído en los Ministerios de Economía y Comercio Exterior (ver Recuadro C).

También se observan acciones que llevan a mejorar los sistemas de sanidad agropecuaria, con el fin de dar cumplimiento a las exigencias de la normativa internacional. En menor medida, y generalmente en forma incipiente, se observan la implementación de programas de reconversión productiva y desarrollo de sistemas de información de precios y mercados.

Con respecto al tema de la equidad, se está reduciendo el énfasis en los programas de orientación asistencialista, definidos para contrarrestar los efectos negativos del ajuste, y se está promoviendo el establecimiento de programas orientados a la reconversión y otorgando financiamiento para innovaciones tecnológicas y el desarrollo de la microempresa. Uno de los casos más relevantes en este aspecto se ha dado en México (ver Recuadro D).

-
- 18 Liberalización Comercial es el proceso por el cual se busca el establecimiento de un libre comercio; lo que supone un comercio internacional no restringido por medidas gubernamentales que impidan el acceso al mercado, tales como aranceles aduaneros o barreras arancelarias. En la práctica la liberalización comercial no pretende alcanzar un comercio libre per se sino al menos un comercio más libre, ya que algunas restricciones sobre el comercio persistirán en el futuro.
- 19 Equidad se define como la posibilidad real de acceso a bienes, servicios públicos y privados y a los beneficios derivados del progreso económico, por parte del conjunto de sectores económicos, sociales y étnicos que conforman una nación. Según CEPAL, la equidad mejora cuando se avanza en: minimizar la proporción de personas y hogares ubicados por debajo de un nivel de aceptación social; promover el desarrollo de talentos potenciales existentes en todos los grupos de la sociedad; disminuir la concentración del poder, la riqueza y los frutos del progreso.
- 20 "Sustentabilidad" (o "sostenibilidad") del desarrollo es la gestión y conservación de la base de recursos naturales y la orientación del cambio tecnológico e institucional de tal manera que 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, económicamente viable y socialmente aceptable". Ver FAO (1994).

**RECUADRO C.**

BOLIVIA Y GUATEMALA: ACOMPAÑANDO LAS NEGOCIACIONES INTERNACIONALES COMERCIALES

En Bolivia, las organizaciones de productores y otras de tipo empresarial, entre ellas la Cámara Agropecuaria del Oriente (CAO) y la Cámara de Industria y Comercio, crearon al Cámara de Exportadores (CADEX). El Instituto Boliviano de Comercio Exterior mantiene información actualizada sobre negociaciones y comercio, realiza estudios específicos para el sector privados y contribuye a sustentar posiciones negociadoras adoptadas por el gobierno. Asimismo, impulsaron la conformación de un Comité Técnico de Seguimiento de Negociaciones y Búsqueda de Mercados, orientado básicamente a lo sectorial, complementando más recientemente con un Comité Técnico de Seguimiento de Normas Sanitarias.

En Guatemala, el sector privado organizado creó la Comisión Empresarial de Negociaciones Comerciales Internacionales (CENCIT), como organización técnica de enlace, consulta e investigación. Tiene la función de generar una posición conjunta y participar en la formulación de los principios de la negociación en apoyo a los negociadores oficiales.

Además del caso mexicano, existen en otros ejemplos como el Programa Nacional de Apoyo al Pequeño Productor Agropecuario (PRONAPPA) en Uruguay; los proyectos de desarrollo rural de San Juan del Oro y Chuquisaca Norte y Sur en Bolivia; los Programas de Fondos Rotatorios y Créditos en Especie en Perú; y los programas integrados (que involucran acciones de salud, nutrición, educación y asistencia técnica gratuita), tales como los programas especiales para los pobladores rurales más pobres en El Salvador.

En cuanto a los compromisos para fortalecer la gobernabilidad²¹ de los sistemas políticos y los equilibrios en la estructura social, en varios países se han buscado una mayor descentralización, con la transferencia de las funciones de los gobiernos centrales a los gobiernos departamentales, regionales y locales (municipales). Sin embargo, no se ha redefinido el papel que debe asumir el nivel central. En tal dirección ver los ejemplos presentados en el Recuadro E.

21 El término gobernabilidad tiene muchas definiciones, las cuales no siempre están referidas al mismo conjunto de problemas o puntos de vista. Una definición identifica a la gobernabilidad con procesos democráticos e instituciones, caracterizándola como un fenómeno positivo y entendida como el ejercicio del gobierno democrático que garantiza la dominancia de las leyes económicas frente a las reglas de juego de la política. Bajo este enfoque, el gobierno es pequeño como parte de una política económica efectiva; en tanto que las instituciones democráticas son vistas como los garantes de los mercados efectivos, ya sea debido a su mutua afinidad histórica o porque se les atribuye que éstas van a proporcionar el antídoto contra un gobierno sobredimensionado, el cual es potencialmente corrupto (Frischtak, 1994).

▼
RECUADRO D.

MÉXICO:**PROGRAMAS DE RECONVERSIÓN PRODUCTIVA**

En este país se ha establecido una Alianza para el Campo, con el objeto de recuperar la rentabilidad, hacer crecer la producción más rápido que la población, combatir la pobreza, corregir el déficit en la balanza agroalimentaria y proporcionar a la población alimentos a precios competitivos.

El programa de esta Alianza es integral, porque coordina todos los instrumentos disponibles en el sector público, se orienta al mercado, eleva la productividad, moderniza los sistemas de comercialización, promueve un sistema financiero oportuno y competitivo, prevé terminar con el rezago agrario e incluye medidas para cuidar el medio ambiente.

Para instrumentarla, se ha establecido el programa PROCAMPO definitivo, con una duración de 15 años, con apoyo a los productores que se mantendrán en términos reales y que podrán ser utilizados como garantías para respaldar sus créditos; se logra con ello un mayor financiamiento para proyectos de reconversión productiva, transferencia de tecnología, infraestructura productiva o de largo al período de maduración. Se crea también PRODUCE, como fondo abierto para toda la actividad agropecuaria que incluye tres modalidades para la capitalización, la reconversión productiva y la preservación de los recursos naturales, dando mayor apoyo relativo a los pequeños productores y a la agricultura de subsistencia.

Adicionalmente, se ha emprendido un programa con la industria nacional de tractores e implementos agrícolas, de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI), con el fin de obtener mejores condiciones para los productores, se dice apoyar la asistencia técnica por parte de ingenieros agrónomos, médicos veterinarios y despachos especializados, se establece programas de promoción a la ganadería, industrialización de la leche, la producción granos básicos y se crea la comisión de Sanidad Agropecuaria como órgano desconcertado de la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural (SAGAR).

En relación a la sustentabilidad, los avances han sido más a nivel declarativo en los compromisos políticos, que en la realidad de las acciones. Sin embargo, es destacable la estrategia de desarrollo sostenible que se está ejecutando en Bolivia y el compromiso suscrito por los países centroamericanos, denominado Alianza para el Desarrollo Sostenible, que contiene un plan de acción y se encarga de conformar comisiones nacionales para velar por el cumplimiento de dicho plan. Acciones concretas en esta dirección son el Proyecto "Laderas" en Honduras y El Salvador, así como el Proyecto "Ventana de Sostenibilidad".

**RECUADRO E.****FORTALECIENDO
LA GOBERNABILIDAD**

En la estructura del Ministerio de Agricultura de Chile, la Corporación Nacional Forestal (CONAF), el Servicio Agrícola Ganadero (SAG), el Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP) y el Instituto de Investigaciones del Agro (INIA), actúan en forma descentralizada en todas las regiones del país. A esos organismos se agrega la estructura de los Secretarios Regionales Ministeriales, una organización descentralizada que representa a la autoridad sectorial agrícola en el territorio.

Acoplado a su estructura regional, el INDAP tiene otro nivel de gestión desconcentrada, formada por más de 200 áreas de trabajo territoriales que cubren todo el país; además, está descentralizando las decisiones principales de servicio en dos regiones, como una experiencia piloto en la asignación de nuevas responsabilidades.

En México, recientes reformas en la institucionalidad pública modificaron la antigua división sectorial de la economía. Se creó la nueva Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural (SAGAR), se estableció un mayor énfasis en su participación en el desarrollo rural y se transfirieron funciones que tenían que ver con recursos naturales a la nueva Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca.

En el nuevo enfoque se busca una completa federalización del Servicio Nacional de Sanidad Animal (SAGAR) y una mayor vinculación de sus actividades con los agricultores. Se previó a partir del año 1996 se transfiriera a los gobiernos estatales y a los municipios los Distritos de Desarrollo Rural y el 85% de las 126 funciones operativas de la Secretaría. Asimismo, se promoverá un amplio proceso de transferencia tecnológica con la creación de Fundaciones en cada entidad federativa, que serán operadas directamente por los productores. También se están transfiriendo los Distritos de Riego a los productores.

También hay que mencionar los procesos emprendidos en Bolivia en el marco de la Estrategia de Desarrollo Rural Sostenible, donde los servicios de apoyo a la producción, comercialización y transformación se descentralizan a nivel departamental. En Colombia se ha avanzado mucho en reforzar los poderes de las municipalidades.

▼ Conducción y Formulación de Políticas

La supeditación a las políticas macroeconómicas y la reducción de la función reguladora e interventora del Estado ha terminado con la reducida influencia que tenían la mayoría de los Ministerios de Agricultura (MAGs) en la formación e implementación de políticas sectoriales. En casi todos los países prevalece, en estas instituciones, la urgencia del corto plazo y prácticamente se ha abandonado la visión de mediano y largo plazo.

En general, se ha desmantelado el esquema de planificación tradicional, lo cual fue acompañado de una reducción de recursos y funciones en los anteriores sistemas sectoriales de planificación agropecuaria. Han desaparecido direcciones de planificación sectorial, al tiempo que diversas ONG, empresas consultoras y centros de estudio del sector privado han asumido un papel importante en la realización de estudios y análisis sobre el sector agropecuario.

Hay un marcado interés en los MAGs por los estudios destinados a determinar la competitividad de los rubros agropecuarios de mayor significación para sus respectivos países. Sin embargo, al no contar con la capacidad necesaria para realizarlos, se recurre a contratar consultorías que usan una diversidad de metodológicas. En efecto, algunos consultores ponen énfasis en las condiciones de los países y el desempeño de las empresas, mientras otros mantienen los argumentos que valoran el peso de la dotación de recursos naturales y la mano de obra (ventajas comparativas); algunos subrayan la participación en los mercados y otros las estructuras comparativas de costos; algunos enfocan la empresa como unidad de análisis, en tanto que otros se centran en las cadenas productivo-comerciales²².

En algunos Ministerios se ha detectado interés por desarrollar unidades de análisis de políticas, en especial para alimentar las posiciones sectoriales ante los gabinetes económicos y, generalmente, en detrimento de las unidades de planificación, que se mantiene en pocos países y de las de análisis de políticas, que aparecieron más recientemente.

Asimismo, se han realizado esfuerzos para el desarrollo de sistemas de información sobre precios y mercados, con énfasis en su utilización para apoyar ne-

22 En este documento, el concepto de cadena productivo-comercial se considera en su concepción más amplia, que incluye complejos, circuitos o cadenas agroalimentarias, agroindustriales, agro-ornamentales, agroturísticas y otras. Incluye el eslabonamiento de agentes y actividades económicas desde la producción hasta el consumo.

gociaciones comerciales, anticipar situaciones coyunturales o bien acercar a los productores al conocimiento de cómo evolucionan los mercados. Sin embargo, en la mayoría de los casos se advierte un marcado énfasis en la recolección de información y en la creación de bases de datos, aunque se pone menor atención en su calidad, en su utilización para la realización de análisis y apoyo a decisiones públicas y privadas.



Concertación Público-Privada

En algunos países se han implantado mecanismos institucionales de concertación entre el Estado y los grupos organizados de la sociedad civil, en la agricultura y en el medio rural. En estos mecanismos intervienen cámaras de productores, grupos de interés gremial por rubro de producción, ONGs que trabajan para el desarrollo de la agricultura y el medio rural, y formas asociativas destinadas a promover el mejoramiento de grupos particulares de población en el medio rural. Esta concertación se realiza en torno a la formulación y ejecución de políticas, y para emprender acciones conjuntas con relación a temas y problemas de interés común.

RECUADRO F.**CONCERTACIÓN PÚBLICO-PRIVADA:
EL CASO DE ARGENTINA**

En Argentina, la idea de creciente cooperación en el sector público y privado se ha concentrado en la descentralización y participación de representantes del sector privado en la gestión de servicios agropecuarios tales como los de generación y transferencia de tecnología, sanidad agropecuaria y semillas.

El caso más destacado es el Plan de Lucha contra la Fiebre Aftosa, que condujo al control de esta enfermedad, a partir de la creación de consorcios privados promovidos por el SENASA.

Además, se ha obtenido diferentes éxitos en varios programas en los cuales la Secretaría de Agricultura, Pesca y Alimentación ha desempeñado un papel articulador de los recursos y capacidades privadas. Tal es el caso del Programa Cambio Rural, en el cual los beneficiarios realizan aportes monetarios para financiar el pago a los extensionistas. En el Programa Social Agropecuario, el gobierno articula capacidades públicas nacionales y provinciales, mientras que buena parte de la asistencia técnica se delega a diversas ONGs.

Los Convenios de Vinculación Tecnológica del INTA con el sector privado han ampliado el campo de acción de organismo y movilizado importantes recursos para la investigación.

En el caso de otros países, con mayor o menor éxito, existen mecanismos formales de consulta de los Ministerios de Agricultura con el sector privado tales como el Consejo Nacional de Entidades Agropecuarias (CONAGRO) en El Salvador, el Consejo Nacional de Desarrollo Agropecuario (CONADEA) en Guatemala, la Convención Nacional del Agro Peruano (CONVEAGRO) en Perú, el Consejo Nacional para el Desarrollo del Agro (CNDA) en Chile y los Consejos Agropecuarios Nacionales, en Costa Rica y Panamá. Asimismo, en varios países se han establecido comisiones consultivas para los principales rubros o cadenas productivas, y para atender aspectos o servicios que cortan horizontalmente diversas actividades, tales como sanidad agropecuaria, generación y transferencia de tecnología.

En lo que se refiere a las organizaciones del medio rural (pequeños productores, campesinos, mujeres jóvenes rurales, grupos étnicos), los niveles de organización y por lo tanto, las posibilidades de concertación y participación, aún son limitados. En la construcción de su espacio de influencia, la característica de este tipo de organizaciones es su orientación reivindicativa o de mecanismo de presión a las instancias políticas. Tal es el caso de la Confederación Nacional Campesina (CNC) en México; la Unión de Pequeños Productores (UPANACIONAL) en Costa Rica; la Comisión Nacional de Fomento Rural (CNFR) en Uruguay. Sin embargo, en Costa Rica se ha creado un instrumento de concertación interesante entre los pequeños productores asociados, donde se fijan posiciones y se concerta con las instancias públicas.



Avances en las Reformas Institucionales en América Latina y el Caribe

▼ Servicios de Comercio Exterior

La implementación de políticas de liberalización comercial y la desregulación de los mercados han afectado de manera significativa el marco institucional de los servicios relacionados con el comercio exterior. Las negociaciones para la desgravación y la eliminación o reducción de barreras no arancelarias en el marco de acuerdos de libre comercio y los compromisos en la Ronda Uruguay del GATT, determinaron que se hayan eliminado muchas de las instituciones públicas e instrumentos de política diseñados para regular el comercio exterior de productos de origen agropecuario. En términos generales, las actividades de comercio externo están en manos del sector privado, y el Estado lleva a cabo un papel facilitador y promotor.

En el ejemplo más exitoso del avance institucional en el sector externo de la Región lo constituye Chile, cuya mención especial es indicada en el Recuadro G.

También se puede mencionar en este campo el caso argentino, en el cual la Secretaría de Agricultura, Pesca y Alimentación implementa tres programas específicos de apoyo a la producción exportable: el Programa de Exportaciones Cárnicas (PROCAR), el de Promoción de Exportaciones No Tradicionales de base agropecuaria (PROMEX) y el Programa COMERCAR que promueve nuevos instrumentos comerciales y financieros.

**RECUADRO G.****EL APOYO A LA TRANSFORMACIÓN DE LA AGRICULTURA Y MODERNIZACIÓN DE LA VIDA RURAL: EL CASO DE CHILE**

El derrotero seguido por la agricultura chilena en la última década ha sido exitoso en términos de su diversificación e inserción en los mercados externos, como lo muestran las siguientes cifras: En 1985 se exportaban 281 productos agrícolas a 73 países. Diez años después, en 1993, un total de 500 productos agrícolas y forestales de Chile fueron colocados en 113 mercados de destino, como resultado del esfuerzo de 1700 empresas exportadoras. Hoy Chile exporta el 43 % del total de su producción primaria sectorial y ha construido diversas cadenas agroindustriales y agroexportadoras.

No obstante el éxito obtenido por la agricultura chilena en la última década, el gobierno chileno ha delineado una política de apoyo a una mayor transformación de la agricultura y a la modernización de la vida rural; frente a los desafíos de la productividad, rentabilidad y competitividad, se esfuerza por contribuir a que los productores agropecuarios, grandes y pequeños, den un salto significativo en su capacidad de gestión. Para ello, aporta recursos destinados a: la formación y capacitación; el refuerzo de los sistemas de información para la toma de decisiones; la investigación y transferencia de tecnología; inversión en infraestructura; asistencia técnica y financiera; certificación de calidad de algunos productos de exportación. Y, sobre todo, el Gobierno enfatiza su contribución a la apertura y consolidación de los mercados externos.

En varios países de la Región se observa el desarrollo de sistemas de información sobre precios y mercados, alimentados por bancos de datos existentes en organizaciones internacionales, tanto públicas como privadas. Sin embargo la mayor parte de los datos son simplemente recolectados y sólo en pocos casos se produce un procesamiento y análisis de esas informaciones para alimentar la toma de decisiones, en tanto en materia de políticas como en aquellas relacionadas con la asignación de recursos por parte de los actores privados.

**Servicios para el Comercio Interno**

En la mayoría de los países se han eliminado los controles de precios a los productos básicos de consumo, así como también la fijación de precios de garantía para productos agropecuarios. Ello ha conducido a tres procesos relacionados con la reforma institucional: por un lado, al cierre o limitación de los

organismos reguladores de precios (en el caso de Argentina, por ejemplo, se suprimieron 13 entes reguladores y se liberalizaron los respectivos mercados); segundo, a la privatización de los activos que utilizaban dichos organismos (terrenos, plantas, almacenes, silos, etc.); tercero, a la búsqueda de desarrollo de mecanismos alternativos de comercialización. Entre estos últimos, sobresale la creación de las bolsas de productos agropecuarios que, aunque son instituciones privadas, han recibido el apoyo de los gobiernos para su creación y desarrollo.



El Desarrollo del Sistema de Bolsas Agropecuarias

Con la colaboración del IICA, se está impulsando el establecimiento y consolidación de un sistema regional de bolsas de productos agropecuarios en América Latina y el Caribe. Un paso en esta dirección lo constituye la creación de una Asociación Panamericana de Bolsas de Productos Agropecuarios.

Hace poco tiempo se ha puesto en marcha, con el apoyo de la cooperación canadiense (ACDI), un proyecto conducente a la creación de un mercado bursátil regional por medio de la interconexión de las bolsas de Centroamérica, con el fin de estimular el intercambio de productos agropecuarios en el ámbito subregional e impulsar la modernización de los sistemas productivos de Istmo. El proyecto contempla la suscripción de acuerdos paralelos de cooperación entre el IICA y organizaciones regionales de productores y comercializadores de bienes agroalimentarios, para incluir no solo a los grandes productores sino a los grandes y pequeños, tales como los agrupados en la Asociación de Organizaciones Campesinas Centroamericanas para la Cooperación y el Desarrollo (ASOCODE) y en la Confederación de Cooperativas del Caribe y Centroamérica.

En el desarrollo de mecanismos institucionales orientados a la apertura de nuevos mercados para la agricultura familiar, el INDAP de Chile ha promovido la "agricultura de contrato" con la participación de promotores que apoyan a los pequeños productores para que se vinculen a las agroindustrias. En algunos países como Colombia y Panamá, los organismos estatales de comercialización agropecuaria continúan comprando productos a pequeños productores de zonas muy alejadas de los centros de comercialización. También existen mecanismos selectivos de protección, como banda de precios (ejm. Colombia, Chile, Honduras, El Salvador y otros consistentes en la prohibición de importaciones de un número limitado de alimentos básicos, supeditados a la verificación de déficit en las ofertas internas. Un ejemplo de esta situación es el caso del arroz en República Dominicana que además, mantiene la asigna-

ción de facultades monopolísticas al Banco Agrícola, que se estatal, en cuanto a la comercialización y establecimiento de precios.



Servicios de Financiamiento

Las políticas de liberalización de los sistemas financieros han tenido como consecuencia la eliminación de tasas de interés subsidiadas y la reducción de fondos prestables para la agricultura. En varios países, este cambio de políticas, sumado a la deficiente actuación financiera y a una actuación politizada de los bancos estatales de fomento agrícola, ha motivado el cierre de éstos o la reducción de sus operaciones. En otros casos, se ha buscado convertir a esos bancos en instituciones bancarias de segundo piso, que canalizan recursos por medio de la banca comercial privada de primer piso. También se presentan casos en los cuales se están modernizando las operaciones de la banca estatal, con el fin de que compita con el resto del sistema financiero, fundamentalmente privado. No obstante, en varios países existen programas mediante los cuales el Estado apoya, con el crédito, a la agricultura campesina y de pequeñas asociaciones.

Otro cambio significativo en el financiamiento agrícola es el impulso al desarrollo de mecanismos no convencionales de crédito, así como la inserción de las ONGs como intermediarios financieros en las zonas rurales.

En algunos estudios se observa, como resultado real del proceso, una reducción significativa del financiamiento del agro y del flujo de crédito otorgado por los intermediarios financieros formales. Prevalece, en la mayoría de los países, el problema de las garantías para los pequeños productores y campesinos, aunque se han desarrollado programas de titulación de tierras, y programas de fomento para capital de riesgo o riesgo compartido; asimismo, se desarrollan programas en los cuales se pone énfasis en una exigente selección de los usuarios (Recuadro H).



Servicios de Investigación, Asistencia Técnica y Extensión

Los casos más sobresalientes en materia de reformas institucionales de los servicios de investigación son:

La creación de nuevas entidades públicas descentralizadas como el INIA en Uruguay y el CENTA en el Salvador, la constitución de fondos especiales, como

el Fondo de Investigaciones Agropecuarias (FIA) de Chile; la apertura de las Instituciones públicas de investigación para trabajar con el sector privado mediante contratos, emprendimientos conjuntos o por medio del establecimiento de fundaciones, como en el caso de ARGENINTA en Argentina y la Fundación Perú, y la promoción para que el sector privado participe más activamente en la gestión en el caso de Uruguay por ejemplo: a comienzos de 1966 se creó por la ley la institución "Plan Agropecuario", como persona jurídica de derecho público no estatal y con un integración mixta público-privada en su Junta Directiva. Dicha institución se encarga de realizar actividades de extensión, transferencia de tecnología y capacitación relacionadas con la actividad agropecuaria.

En Colombia se reestructuró el Instituto Colombiano Agropecuario (ICA), encargado de la investigación, transferencia de tecnología y sanidad agropecuaria. Sus funciones se dividen en dos entidades: una estatal, encargada de las regulaciones, principalmente en semillas y sanidad agropecuaria (ICA) y otra de carácter mixto (CORPOICA), dedicada a la investigación. CORPOICA opera en forma autónoma y descentralizada en el ámbito regional, incorporando a representantes de agricultores en la definición de la demanda de investigación; compete, en cuanto a la consecución de los fondos públicos para la investigación, con universidades, ONG, gremios y otras entidades.

Argentina, con la creación de la Fundación ARGENINTA y de la Sociedad Anónima de Innovaciones Tecnológicas Agropecuarias (INTEA S.A), busca complementar la acción del INTA en el área tecnológica con el esfuerzo del sector privado. Otros ejemplos son los de Bolivia y México, países en los que se está implementando una estrategia de descentralización de las labores del IBTA e INIFAP respectivamente, transfiriendo funciones a los gobiernos federales y regionales, con el fin de realizar investigación adaptativa y transferencia de tecnología.

En cuanto a la asistencia técnica y la extensión, el cambio apuntó a que el Estado concentre sus servicios a los pequeños y medianos productores. En algunos países, como sucede en Perú y México, se utilizan fondos públicos para promover el desarrollo de un mercado de servicios de asistencia técnica privada, dirigido en especial a los pequeños productores organizados.

En algunos países existen organizaciones del sector privado (por ejemplo cooperativas o asociaciones gremiales), así como también empresas privadas que brindan servicios de asistencia técnica y extensión. También se destaca la participación de las universidades en las labores de investigación, asistencia técnica y extensión.

**RECUADRO H.****HACIA LA NECESIDAD DE SISTEMAS DE FINANCIAMIENTO AGRÍCOLA.**

La necesidad de que los productores del campo dispongan de recursos financieros oportunos, suficientes y a un costo razonable, ha llevado a algunos países a la creación de sistemas nacionales de financiamiento para la agricultura que estén en concordancia con las políticas globales y sectoriales.

En Venezuela se creó recientemente el Sistema Nacional de Financiamiento Agrícola (SNFA), constituido por el Consejo Nacional de Financiamiento Agrícola, el Fondo de Crédito Agropecuario, el Instituto de Crédito Agrícola y Pecuario, la banca comercial, los bancos comerciales especializados, los Fondos Regionales, los Fondos Ganaderos y los Fondos de Garantía. Es un sistema descentralizado, participativo, supervisado, paralelo al actual, promotor y generador de recursos financieros.

En México, a nivel del sector público, la reestructurada Banca de Fomento Rural (BANRURAL) ve complementada su acción con el FIRA (Fideicomisos Institutos en Relación con la Agricultura), con modalidades de capital y de riesgo compartido por medio del Fondo de Capitalización para la Infraestructura Rural (FOCIR) y el Fideicomiso de Riesgo Compartido (FIRCO) y con la operación de la Agro-Aseguradora Mexicana (AGROASEMEX). También el Banco de Comercio Exterior (BANCOMEXT) y Nacional Financiera (NAFINSA), participan en el financiamiento de actividades, mientras el área privada participa la banca comercial, las Uniones de Crédito, las Sociedades de Responsabilidad Limitada e Interés Público (SRLIP) y las Asociaciones en Participación entre empresarios y ejidatarios.

Dentro del financiamiento agrícola se puede tomar en cuenta el desarrollo de los bancos comunales o microbancos en Bolivia y Centroamérica, las Cajas Rurales en el Perú, las Uniones de Crédito y las cooperativas de ahorro y crédito. Estas últimas han evolucionado hacia la conformación de instituciones de segundo y tercer nivel y en algunos países como Costa Rica y Colombia, hacia la creación de bancos cooperativos. Por ejemplo en Bolivia, el campo del financiamiento que cubría el extinto Banco Agrícola (BAB), fue tomado por el fondo de Desarrollo Campesino y por diversas ONG, y también en Nicaragua, donde se promueven mecanismos no convencionales para cubrir el vacío institucional que deja la banca estatal.

En algunos pocos países existen los fondos parafiscales, generados fundamentalmente por medio de la autoimposición de gravámenes para desarrollar actividades en beneficio de los agremiados, o para compensar fluctuaciones de precios en determinadas commodities. El Fondo Lechero que se utiliza para financiar inversiones en tecnología ganadera en Panamá y los Fondos Ganaderos en Colombia son ejemplos de estas iniciativas.

En varios países se utilizan formas de desconcentración y descentralización de los servicios de extensión con el fin de colocar el servicio más cerca de los pequeños agricultores. En Colombia se crearon las UMATAS, con la responsabilidad de cubrir el servicio de transferencia de tecnología a los pequeños agricultores de los municipios. Este caso es una modalidad muy particular de descentralización, en el cual el gobierno central, por intermedio de agricultura y desarrollo rural, trasladó esa función a nivel local, donde existe mayor permeabilidad para la participación de la sociedad civil en las decisiones.

También se observa en varios países la transferencia al sector privado de campos experimentales. Sin embargo, la simple transferencia no es garantía de éxito si no va acompañada de los recursos suficientes, como es el caso del Centro de Investigaciones del Café en el Salvador, que fue transferido al sector privado y cuenta con financiamiento externo.



Servicios de Capacitación y Educación

Los servicios de capacitación para la agricultura continúan generalmente asociados a los servicios de asistencia técnica y extensión, con el propósito de facilitar el acceso a nuevas tecnologías, fomentar la capitalización y promover la calidad de los recursos humanos. Se destacan las experiencias de México y Bolivia al respecto.

En México se integró el Sistema Nacional de Capacitación y Extensión Rural Integral (SINCERI), con la finalidad de promover directamente en el campo el uso de tecnologías modernas, rentables y adecuadas a las unidades de producción, según los diferentes estratos agrotecnológicos y los niveles de desarrollo productivo de la población objetivo. Para ello el SINCERI apoya la asistencia técnica con ingenieros agrónomos, médicos veterinarios y despachos especializados, todo ello apoyado por una estructura de financiamiento dependiente del sector y de la región a la que se dirija.

En el caso boliviano, el servicio de extensión que brindaba el Instituto Boliviano de Tecnología Agropecuaria fue eliminado a comienzos de los noventa y sustituido por un programa de capacitación denominado pre-extensión. Este cambio fue apoyado con recursos del Banco Mundial, pero no tuvo el éxito deseado. Se ha elaborado una propuesta para que presten el servicio fundaciones regionales dejando la actividad de extensión directa a productores a cargo de las ONGs.

El debate acerca del papel de la educación en las estrategias nacionales, revela que los países de la Región están revisando sus sistemas educativos en función de las nuevas exigencias. Ello implica el reconocimiento de la existencia de un desfase entre el quehacer y los productos del aparato educacional con los requerimientos del presente. En muchas de las instituciones de educación agrícola superior y media, han iniciado procesos de modernización institucional y específicamente de reestructuración curricular. El cambio más significativo en la Institucionalidad de la educación agrícola, principalmente en los países de economías relativamente pequeñas, ha sido la privatización de los centros o su eliminación por razones fiscales.



Servicios de Protección y Sanidad Agropecuaria

Esta es un área que está tomando particular importancia, no sólo por las implicaciones relacionadas con la salud pública y la conservación de los activos de los productores sino, además, porque pasa a desempeñar un papel protagónico en los nuevos esquemas de integración y en la normatividad internacional del comercio exterior. De ahí los esfuerzos por concretar los cambios en el marco institucional, con el fin de armonizar las normas nacionales con las internacionales y también las de nivel subregional.

Si bien estos servicios, en varios países se han asignado a entes especializados y descentralizados, se mantienen muy próximos a las decisiones de los titulares de las carteras de Agricultura. Tal es el caso del Instituto Argentino de Sanidad y Calidad Vegetal (IASCAV) y del Servicio Nacional de Sanidad Animal (SENASA) de Argentina, que son los organismos autárquicos y descentralizados, con la presidencia de un funcionario del ministerio, pero con consejos directivos públicos-privados.

Similar situación se ha comenzado a dar en la Región Andina, donde SENASA del Perú está destacando por sus esfuerzos por convertirse en una institución eficiente y líder en el campo de la sanidad agropecuaria, como brevemente se relata en el Recuadro J adjunto.

Otros ejemplos donde se observan cambios dirigidos a revertir la situación previa, que mantenía separados a los servicios de salud animal y vegetal, para integrarlos en uno solo, con creciente participación de la actividad privada. En este sentido, se han creado, el Sistema Descentralizado de Sanidad Agropecuaria (SIDEASA) en Bolivia, el Servicio Agrícola Ganadero (SAG) de Chile, el Servicio Ecuatoriano de Sanidad Agrícola (SESA) y Direcciones Generales de Sanidad Agropecuaria en los ministerios de Agricultura de Costa Rica, Nicaragua, Honduras y El Salvador.

**RECUADRO I.****PERÚ: SITUACIÓN DE LA SANIDAD AGRARIA ANTES DE REFORMA INSTITUCIONAL**

A finales de 1992, la Sanidad Agraria en el Perú estuvo relegada a un nivel secundario dentro del Ministerio de Agricultura. La sanidad vegetal se encontraba inmersa en la Dirección General de Agricultura, y la Sanidad Animal dentro de la Dirección General de Ganadería (ver cuadro 15).

Este hecho, unido a la gran autonomía que existía para los gobiernos regionales en la década de los 80 que originó una interrupción de las comunicaciones con el nivel central, provocó un deterioro de la acción sanitaria animal y vegetal y consecuentemente un retroceso en la situación fito y zoonosanitaria.

La función de la sanidad agrícola y pecuaria se encontraba administrada por las mencionadas Direcciones Generales, sin un presupuesto adecuado ni normatividad coherente responsable de la seguridad sanitaria del agro peruano, que permitiera al productor controlar sus problemas sanitarios, reducir sus costos de producción en materia sanitaria y acceso a los mercados externos.

Por otro lado, respecto a los gobiernos regionales no existía un grado de articulación con el nivel central en el manejo de los programas de sanidad agraria, generándose un retroceso respecto a las medidas de lucha fito y zoonosanitarias.

El período 1992-1993 se caracterizó por un entorno macroeconómico recesivo, producto de las políticas de ajuste para estabilizar la economía, lo que generó una situación de crisis en el agro, la misma que influyó la sanidad agraria.

El Ministerio de Agricultura no contaba con laboratorios que le permitiera efectuar sus actividades de diagnóstico, control y/o erradicación de plagas y enfermedades, con excepción de los que pertenecían al INIIA, los cuales eran orientados a la investigación, fomento y transferencia.

La Dirección de Laboratorios de Referencia de Patología Animal venía asumiendo las actividades de diagnóstico e investigación en el campo de la sanidad animal y zoonosis, con servicios cada vez más restringidos debido a la falta de recursos y la desactivación progresiva de las estructuras sanitarias del Ministerio de Agricultura.

En tanto que en el ámbito nacional, la mayor parte de los laboratorios ejercían sus actividades y funciones interdependientemente, sin llegar a conformar un modelo de organización que racionalizara los recursos y apoyara eficientemente el desarrollo técnico-científico sanitario del país, permitiendo el flujo de información precisa y oportuna al nivel de toma de decisiones, referidas a las acciones de lucha contra plagas y enfermedades.

Asimismo, el Perú carecía oficialmente de un sistema de control de calidad de insumos pecuarios, y la reglamentación existente fue derogada por la conceptualización de la libre comercialización.

cuadro 15

Perú: Recursos humanos de las unidades de sanidad agrícola y animal previo a la reforma

1990 - 1991

UNIDADES	TECNICOS	ADMINISTRATIVOS	TOTAL
Sanidad Vegetal	11	9	20
Sanidad Animal	10	4	14

Fuente: Presupuesto analítico del personal del programa de producción y concertación. Ganadería y Agricultura. 1991.

Elaboración Propia



RECUADRO J.

PERÚ: CREACIÓN DEL SENASA

El Servicio Nacional de Sanidad Agraria del Perú (SENASA) fue creado por Decreto Ley No 25902 de fecha 27 de Noviembre de 1992. Es un órgano público descentralizado del Ministerio de Agricultura, con personería jurídica de Derecho Público Interno, Autonomía Técnica, Administrativa, Económica y Financiera; y se rige por su Reglamento de Organización y Funciones, aprobado por Decreto Supremo No 24-95-AG. Tiene las siguientes funciones:

- ◆ Controlar y supervisar el estado sanitario de animales, vegetales y de productos e insumos agrarios, en el comercio nacional y el de la importación o exportación que realice nuestro país.
- ◆ Normar los aspectos sanitarios dentro las actividades de importación, exportación, comercialización, tránsito interno de animales y vegetales; así como productos e insumos agrarios.
- ◆ Proponer al Ministro de Agricultura las normas de alcance nacional y regional con relación a las actividades de vigilancia, inspección, registro, control, supervisión y evaluaciones sanitarias del agro.
- ◆ Planear y organizar programas y proyectos de sanidad agraria a realizarse en el país, a través de órganos estatales o privados, con recursos nacionales y apoyo de la Cooperación Técnica Internacional.
- ◆ Realizar análisis de riesgo e impacto sanitarios, a fin de generar la información técnico-económica necesaria para predecir la magnitud de los efectos potenciales o reales; como consecuencia de la comercialización de determinadas plantas, animales, productos e insumos agrarios.
- ◆ Organizar y conducir el sistema cuarentenario nacional, evitando la introducción de nuevos problemas sanitarios y la dispersión de los nuevos existentes hacia otras regiones o países libres de ellos.

RECUADRO J... (Continuación)

PROGRAMAS NACIONALES DEL SENASA

a) Programa Nacional de Control Biológico.

- ◆ Cría Masal y liberación de parásitos y predadores.
- ◆ Introducción de controladores biológicos exóticos.
- ◆ Producción de insecticidas biológicos (hongos, bacilos, virus).
- ◆ Capacitación y provisión de núcleos de cría para empresas privadas de producción de insectos benéficos y entomopatógenos.
- ◆ Censo y Registro Agroecológico de plagas y enemigos naturales.

b) Programa Nacional de Moscas de la Fruta.

Se ha implementado el uso de moscas estériles, demostrando ser una alternativa selectiva y económica enmarcada en el control biológico. El Perú es en América Latina uno de los países líderes en la aplicación de esta alternativa de control, y posee experiencias positivas a escala nacional encontrándose estudios documentados realizados en Piura y Lambayeque, los cuales son:

Red Nacional de Monitoreo, Control, Supresión y erradicación, y Declaración de Areas Libres en el 2,000.

c) Programa Nacional de Fiebre Aftosa

Dado que la acción de la Fiebre Aftosa puede ser violenta o perniciosa, ella afecta las capacidades productivas de los animales, provocando la mayor parte de las pérdidas económicas a la ganadería del país. El programa desarrolla las siguientes acciones:

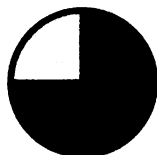
- ◆ Campaña de vacunación a nivel nacional, mediante convocatoria a los gremios y organizaciones de productores y organismos oficiales y privados.
- ◆ Programas de educación sanitaria y difusión.
- ◆ Red Nacional de Vigilancia Epidemiológica.
- ◆ Implementación de garitas de control y puestos fronterizos a nivel nacional.
- ◆ Declaración de Areas Libres en el 2,000.

gráfico 4

Perú: Recursos humanos del SENASA

PERSONAL - NIVEL CENTRAL (1996-97)

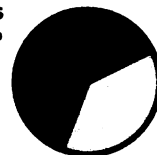
Administrativos
25%



Técnicos
75%

PERSONAL TÉCNICO (1996-97)

Otros
44%



Sanidad animal
18%

Sanidad vegetal
38%

cuadro 16 Perú: Recursos humanos del SENASA

1996 - 1997			
UNIDADES	TECNICOS	ADMINISTRATIVOS	TOTAL
Sanidad Vegetal	58	10	68
Sanidad Animal	27	9	36
Otros	69	32	101
Total	154	51	205

INSTITUCIONES / ORGANOS	1990-1991	1996-1997
Nivel Central	4856	254
Dirección Sanidad Agrícola	20	--
Dirección Sanidad Animal	14	--
SENASA	--	205
TOTAL	4890	459

Fuente: A. Vázquez V. "Agro Peruano 1990-1996", y "Agenda Pendiente al año 2000"; Memoria anual del SENASA 1996. Elaboración Propia

En los procesos actuales de reforma institucional, los servicios de sanidad agropecuaria tienen la tarea de hacer comprender a sus clientelas institucionales y a sus beneficiarios tradicionales que el modelo paternalista ha sido desplazado y se impone la participación gradual del sector privado, no sólo en la gestión, sino también en el financiamiento de los programas de sanidad animal y vegetal.

En cuanto a los servicios destinados a la ganadería, se observa un gran avance en la transferencia de funciones del Estado hacia las organizaciones y empresas del sector privado. Actividades tales como registros genealógicos y certificación son desarrolladas, generalmente, por las asociaciones gremiales de ganaderos, en tanto las actividades de vacunación, inseminación y producción de embriones son servicios asumidos por empresas privadas.

En cambio, los servicios de control de enfermedades, campañas de erradicación, inspección zoonosanitaria, la evaluación y análisis de los riesgos que conllevan las importaciones de animales, se mantienen generalmente como actividad estatal, aunque cada vez más se destacan nuevas alianzas con el sector privado en esos campos.



Servicios de Riego y Drenaje

Las principales reformas observadas en estos servicios se refieren a la descentralización y/o traslado de la administración y operación de sistemas de riego (a organizaciones de productores) y las reformas introducidas en las legislaciones pertinentes a los derechos de agua.

En cuanto a las primeras, se destaca la transferencia de los distritos de riego a productores en El Salvador, Colombia y México. En éste último país, además, los subsidios estatales para los gastos de operación y mantenimiento han sido eliminados, al tiempo que se descentralizan las funciones de la Comisión Nacional de Aguas (CNA) hacia gerencias estatales y regionales. En otros países como Chile, República Dominicana y el Perú, las juntas de usuarios o comités de regantes participan en la administración y operación, aunque la supervisión técnica se mantiene bajo la responsabilidad del ministerio o institución pública responsable.

El cobro de las tarifas que reflejen los costos reales continúa siendo un problema sin resolver en la mayoría de los países, lo que revela la existencia de subsidios implícitos y promueven el desperdicio en el uso de ese recurso. Asimismo, las grandes obras en los distritos de riego siguen dependiendo de la administración pública, ya que la iniciativa privada sólo realiza inversiones en proyectos de riego de dimensión reducida, generalmente asociados a cultivos de alta rentabilidad.

En cuanto a la legislación, en algunos países se ha avanzado en la promulgación de códigos que regulan el uso adecuado del recurso hídrico. En México, por ejemplo, se estableció un Registro Público de Registro de Derechos de Agua, que garantiza los derechos de utilización de determinados volúmenes de agua para riego concedidos a los productores, estableciéndose una ventanilla única destinada a la tramitación y validación de permisos y concesiones para el uso del recurso.

▼ Servicios de Semillas

La producción, el desarrollo de nuevas variedades y la comercialización de semillas constituye una actividad que se ha privatizado crecientemente en la mayoría de los países; el Estado se reserva las funciones de generación de semilla genética y básica, en centros de investigación, y de certificación y fiscalización de semillas. No obstante en algunos países como México, la nueva ley de producción, Certificación y Comercio de Semillas faculta la certificación por parte de organismos privados. En Perú, la certificación está a cargo de Comités Departamentales de Semilla (CODESE), de carácter privado, pero que operan bajo la normativa emitida por el MAG. Los CODESE, previa comprobación mediante los correspondientes inspecciones y análisis, realizan los etiquetados, preclavados y clasificados en categorías definidas en el Reglamento de Certificación.

En algunos países, y por consideraciones de importancia económica, social y política, el Estado produce semillas básicas para ciertos productos, como el ca-

so de México (maíz), El Salvador, Bolivia y República Dominicana. En varios países, la función de multiplicación de semilla básica ha sido gradualmente transferida al sector privado.

Para contrarrestar las fallas del mercado en cuanto a los problemas de calidad, en algunos países se han creado sistemas de inspección, tales como el Sistema Nacional de Inspección y Certificación de Semillas (SNICS), de México.

En Brasil se han desarrollado enfoques innovativos para las alianzas público-privadas en la industria de semillas; en ese contexto, EMBRAPA y una asociación privada integrada por 27 compañías (UNIMILHO), que es el tercer mayor productor de semillas del Brasil, han suscrito contratos, según los cuales UNIMILHO produce para la empresa pública a partir de semilla básica de EMBRAPA y paga regalías por las ventas de semilla. El resultado de la alianza ha sido brindar mayores opciones para los productores de maíz, mejor calidad y menores precios por semillas híbridas, desarrollo de proyectos especiales para lograr nuevos híbridos y mayores ingresos para la institución pública. A partir de esta experiencia, EMBRAPA ha establecido un sistema de franquicias para la producción y comercialización de semillas mejoradas.

En Argentina la actividad de semillas ha experimentado un cambio institucional que jerarquizó y potenció esta actividad, debido al reemplazo de la dependencia específica de la Secretaría de Agricultura por el Instituto Nacional de Semillas (INASE), ente autárquico y descentralizado con directorio público-privado, y a la creación de la Asociación Argentina de Protección de las Obtenciones Vegetales (ARPOV), que colabora con el INASE en lograr un mercado de semillas transparente, donde se respeten los derechos de propiedad de los cultivares inscritos.



Servicios de Información

Cada vez existe más conciencia sobre la importancia de la información, así como también una preocupación creciente por el acceso a la misma para la toma de decisiones, tanto en el ámbito público como en el privado. Sin embargo, los avances en la conformación de sistemas de información han sido modestos; la producción y difusión de la información sigue siendo dispersa, limitada, desfasada en el tiempo y, en buena medida, no toma en consideración las necesidades básicas de los clientes.

En algunos países se observa un deterioro de los sistemas de información productiva, derivado de las reducciones de personal calificado y de recursos finan-

cieros que han sufrido instituciones públicas por razones fundamentalmente fiscales. Al respecto, es importante señalar los retrasos en el levantamiento de nuevos censos agropecuarios en muchos de los países. En otros casos, los Ministerios de Agricultura mantienen bajo su dependencia los servicios de información, aunque modernizados, como sucede en Chile con el sistema de información productiva que opera la Oficina de Estudios y Políticas Agrarias (ODEPA), el cual cuenta con un avanzado Sistema de Información Geográfica (SIG) y está conectado a INTERNET.

En Argentina se ha creado el Sistema Integrado de Información Agropecuaria y Pesquera (SIIAP), que ofrece amplia información nacional e internacional sobre producción, mercados, precios e información cualitativa. Es accesible por vía módem y también por INTERNET. Un ejemplo interesante del grado de actualización del SIIAP fue la difusión al mundo vía INTERNET de los registros técnicos y científicos que demostraron que Argentina está libre de la encefalopatía espongiforme bovina (BSE). En Perú el Sistema de Información Agraria (SINIA), manejado por la Oficina de Información Agraria (OIA), del Ministerio de Agricultura, apoya a la toma de decisiones de los agentes económicos sobre aspectos productivos y comerciales.

El SINIA contiene estadísticas agrícolas, pecuarias y agroindustriales sobre el abastecimiento y precios, agroclimáticas, de comercio exterior e insumos.

El SINIA está conectado a INTERNET mediante la Red Científica Peruana, donde se colocó un gopher público con información sobre precios y un home page, donde se puede consultar información agropecuaria variada.

En México, la SAGAR ha desarrollado un sistema de información mensual de indicadores sobre área, rendimiento, producción y exportación, precios medios rurales, precios de exportación, valor de la producción y precios y volúmenes de producción de agroquímicos. Dicha información se difunde mediante el boletín de Información oportuna para el sector agropecuario, y también en forma de discos de información oportuna, en el formato de hoja de cálculo.

La acción de la SAGAR se complementa con los cuadros de información estadística mensual y los anuarios que produce el Instituto Nacional de Estadísticas, Geografía e Informática; la información sobre aspectos comerciales, precios y mercados que publica el BANCOMEXT y el Servicio de Información de Mercados, así como también la información sobre aspectos tecnológicos que publica el CONACYT.

En Colombia, la responsabilidad de los datos sobre área, producción y rendimientos dejó de ser responsabilidad del Ministerio de Agricultura y pasó a depender

del Departamento Nacional de Estadística. Asimismo, la Corporación Colombia Internacional (CCI), entidad mixta, maneja un sistema de información de precios y mercados, del cual son usuarios las entidades públicas agropecuarias. En Chile reviste especial importancia la experiencia del Centro de Información de Recursos Naturales (CIREN), una institución de la Corporación de Fomento (CORFO); tiene como misión recopilar información de los recursos naturales chilenos, con el fin de procesarla mediante análisis, estudios y procesos que permitan disponer de un sistema organizado de datos y traspasarla fluidamente al sector productivo y a otras instituciones del Estado, a fin de apoyar mejores decisiones.

En Chile el CIREN en más de treinta años de trayectoria ha reunido y almacenado una gran cantidad de aspectos técnicos, estudios e investigaciones de la áreas temáticas que le competen, que son: recursos básicos de suelos, clima, recursos hídricos y aquellos vinculados con los sectores agrícola, forestal y minero. Tal información se encuentra tanto en antecedentes cuantitativos y descriptivos, como en una representación geográfica, en mapas temáticos y también sobre imagen fotográfica, ya que se encuentra cubierta la casi totalidad del territorio nacional de uso agrícola por fotografía aérea corregida en la perspectiva en escalas 1:10:000 y 1:20:000 sobre papel, y en medio magnético para el uso en computadoras personales.

CIREN dispone de información sobre aguas superficiales a nivel de bocatomas, identificando zonas hidrogeológicas homogéneas. Permite disminuir riesgos por sequía y hacer proyectos de inversión ubicando los canales y características de los pozos en la cartografía o directorios.

Asimismo se elabora la hortofoto como respuesta al requerimiento de usuarios que necesitan ubicar puntos o zonas de interés para inversiones (Agrícolas, Forestales y Mineras) o adoptar decisiones en el área de planificación urbana y rural.

Dispone de bases de datos con información cartográfica y estadística para todas las regiones de país. Por otra parte, entrega antecedentes agronómicos referenciales para cualquier predio rural del país ubicado entre las regiones III a X; este informe predial sirve como instrumento de tasación. También se encuestada cada 4 años las propiedades con huertos frutales.

También es relevante el planteamiento realizado en el contexto de la nueva concepción del MAARA, en Brasil, donde se plantea una estructura de información que integra los diferentes servicios en Redes (de informaciones Agrícola, de Asistencia al Productor Rural y de Apoyo Institucional), tomando como base las necesidades de información del mercado agrícola y su clientela.

Es importante destacar, asimismo, los esfuerzos que se realizan en la Región conducentes a mejorar la calidad y confiabilidad de la información. En varios países se observa la introducción de nuevas tecnologías (inclusive las imágenes vía satélite) para determinar marcos muestrales, recolección y procesamiento de los datos primarios.

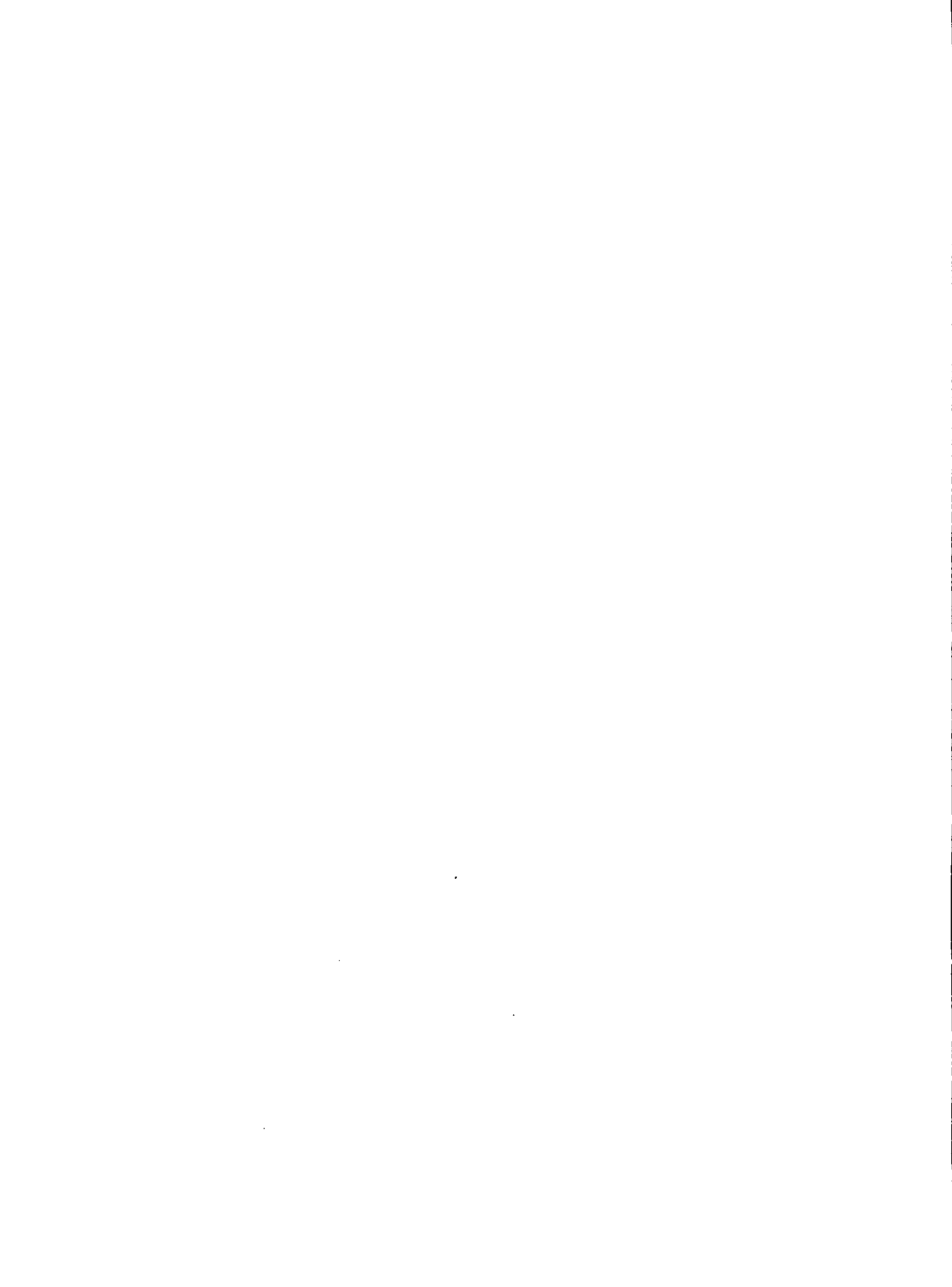


Servicios para la Agroindustria

En el caso de los servicios para la agroindustria, resulta frecuente encontrar situaciones donde la competencia institucional se comparte entre dos o más ministerios. En algunos países, como sucede en Uruguay, el Ministerio de Agricultura y Pesca (MAGP) ha reclamado mediante memorando a la Comisión Sectorial para la Reforma del Estado, la competencia en este campo, "pues los complejos agroindustriales deben ser tratados como un proceso integrado (...)" (II-CA-Uruguay 1996).

En diversos países de la Región, la competencia de la agroindustria descansa en la secretarías o ministerios de industria. En el caso de Costa Rica, la competencia corresponde al Consejo Nacional de Producción y el caso de Bolivia, a una Dirección de Agroindustrias de la Secretaría de Agricultura. En la Argentina, la adopción de la visión de la "cadena alimentaria" se ha institucionalizado por medio de transformación de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca en Secretaría de Agricultura, Pesca y Alimentación (SAPYA); asignándole la función de establecer políticas para toda la cadena, incluyendo la industria alimentaria.

Por la necesidad de establecer políticas relacionadas con la competitividad, los ministerios de Agricultura están enfatizando la realización de trabajos de análisis mediante el enfoque de cadenas o sistemas productivos. En Brasil, El Salvador y Costa Rica se trabaja en torno a cadenas agroalimentarias o agroproductivas, y en el último país mencionado el MAG estableció los "gerentes por rubros" y se constituyeron las Comisiones Consultivas por rubro. En México se trabaja con el enfoque sistema-productivo y en Argentina en torno a complejos agroindustriales, como se señaló en el punto anterior.



IV PARTE



*Las Crisis Financiera
Internacional y su Influencia
sobre América Latina y el Caribe*

Por Fernando Larios



CUARTA PARTE : La Crisis Financiera Internacional y su influencia sobre ALC

La influencia de la globalización sobre los países de América Latina y el Caribe (ALC) se hace presente nuevamente con la actual crisis financiera internacional.

Una de las manifestaciones de esta crisis es la inestabilidad en los mercados de divisas y de capitales con muy pocos precedentes en la historia económica mundial. Las bolsas de valores de los países industrializados se han visto afectados de manera significativa, cayendo sus índices a valores antes nunca registrados en los mercados bursátiles.

Esta situación plantea, a juicio de la CEPAL,²³ una severa amenaza de recesión y deflación global, la cual de materializarse, pondría en peligro muchos de los logros de las últimas décadas, muy especialmente los avances en la apertura del comercio mundial y en la liberalización de las economías en vías de desarrollo y en transición.

Para entender esta influencia sobre la región, es necesario previamente conocer los antecedentes y la evolución de esta crisis, que se inició en países asiáticos de rápido desarrollo hace un año y medio, y se ha ido generalizando progresivamente hacia otros países, como Rusia, siguiendo un esquema de modelo tipo "contagio". Algunos consideran que la crisis internacional se inició aún mucho antes con la crisis mexicana durante el periodo 1993-1995, por lo cual se empezará esta discusión con el episodio de este país latinoamericano.

23 CEPAL (1998). "Declaración de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe sobre la Crisis Financiera Internacional.

La Crisis de México en 1995

La crisis experimentada por México en 1994-95 constituye una antesala interesante a la crisis asiática digna de análisis, porque recoge las experiencias de un país latinoamericano que atravesó por problemas macroeconómicos más o menos similares a los que pasaron y aún enfrentan algunos de los países del Este y Sud-Este Asiático.

Acerca de las causas que originaron el desastre mexicano en 1995, se dieron varios debates con diferentes aristas, razón por lo cual no se ha llegado a un consenso sobre las mismas. Uno de ellos es precisamente el que libraron no hace mucho Ricardo Hausmann, economista jefe del Banco Interamericano de Desarrollo y Lawrence H. Summers, Secretario Adjunto del Tesoro de los Estados Unidos.²⁴

Según Hausmann, varios analistas, entre mexicanos y extranjeros, le han atribuido demasiada importancia a cuatro razones como factores que contribuyeron a la crisis de México sin el suficiente mérito para que así sea:

- 1 Sobrevaloración del peso por la política cambiaria oficial (uso de banda cambiaria móvil);
- 2 Bajas tasas de ahorro interno;
- 3 Déficit en cuenta corriente financiados con capitales a corto plazo; y
- 4 La conversión de la deuda del Estado a corto plazo -CETES (denominados en pesos) en tesobonos (indizados al dólar).

Hausman considera que en relación al primer punto, la banda cambiaria por el contrario frenó la sobrevaloración del peso. Hasta antes de febrero de 1994, fue la gran afluencia de capital la que forzó el tipo de cambio hasta el límite inferior de la banda. En febrero, los capitales fugaron, y la banda hizo que el peso se mantuviera más fuerte, pero para entonces el daño económico ya era en gran medida inevitable. Por ello, la política cambiaria fue mayormente un aspecto secundario de la crisis.

24 Hausmann, R. y Summers, L. (1996). "La Crisis Financiera de México, Un Año Después: Dos Opiniones Diferentes", Foro del Instituto de Desarrollo Económico, Banco Mundial, Vol. 1.

Con respecto al segundo punto, desde finales de los ochenta México reestructuró su economía y liberalizó el sistema financiero para promover el ahorro interno. Como resultado, los bancos nacionales registraron una rápida expansión, financiando en parte el crecimiento de la inversión; sin embargo, surgió un efecto desestabilizador no deseado: se disparó el crédito al consumo, produciéndose con ello el desahorro en el sector privado.

En relación al tercer punto, Hausmann sostiene que México utilizó los CETES no para financiar grandes déficits, sino principalmente para esterilizar²⁵ la masiva afluencia de capital que se produjo entre 1990 y 1994 e impedir una expansión inflacionaria de la oferta monetaria. El error fue no tener en cuenta la estructura de la deuda resultante así como el volumen de reservas internacionales necesario.

En cuanto al cuarto punto, Hausmann considera que el error crucial en materia de política no fue la emisión de tesobonos indizados al dólar, sino el no dar una respuesta adecuada a la aparente conmoción en la disponibilidad de financiamiento externo.

Para Summers, en cambio, el desastre de México se produjo por la combinación de tres factores: la fragilidad de las variables fundamentales de la economía, la mala suerte y el gran retraso en la adopción de las medidas de ajuste.

De acuerdo a Summers, México ya había acumulado un abultado déficit en cuenta corriente del orden del 8% del PIB y la tasa de crecimiento era muy baja. Con el paso del tiempo, este déficit se fue financiando con un volumen cada vez mayor de pasivos a corto plazo denominados en moneda extranjera. Lo que creó el problema fue el deficiente financiamiento de una enorme cuenta corriente que generaba consumo en vez de inversión.

Las autoridades mexicanas no apreciaron el problema en su magnitud debido a la euforia que se produjo tras la firma del Tratado de Libre Comercio -TLC (NAFTA). Mientras duró el debate en torno al TLC, México registró una fuerte salida de capital, el cual regresó al país una vez que se firmó el Tratado. A lo largo de 1994, coincidente con algunos acontecimientos políticos,²⁶ se produjeron algunas salidas de capital que no regresaron al país superadas las conmociones, como lo supusieron las autoridades del gobierno, lo que desencadenó la crisis.

25 Esterilización es el término utilizado para denotar los intentos del Banco Central para neutralizar los efectos sobre la base monetaria de su intervención en el mercado cambiario. Recuérdese que en su capacidad de vender o comprar divisas, el Banco Central puede afectar el tipo de cambio.

26 Como la rebelión de Chiapas en enero de 1994, seguida del asesinato de Colosio en marzo de ese mismo año.

Los hechos que caracterizaron a esta crisis de México, pusieron en alerta máxima a los países en desarrollo de la región, preguntándose por los efectos negativos que el efecto "tequila" podían tener sobre sus economías. Felizmente, dicho país no dio marcha atrás con las liberalizaciones y reformas anteriores; y además tuvo la suerte de recibir la ayuda de los Estados Unidos, junto con organismos internacionales, para superar su crisis en forma rápida, evitando así repercusiones negativas sobre otros países de la región.

La Crisis en los Países del Este y Sud-este Asiático

Resulta sorprendente observar cuan vulnerables han demostrado ser las economías asiáticas en los últimos tiempos, a pesar de haber gozado, de manera sostenida por varios años, con altas tasas de crecimiento del producto²⁷, baja inflación, sólidos superávits fiscales, y elevadas tasas de ahorro e inversión, como se puede apreciar en los cuadros 17 y 18. Adicionalmente, estas economías se esforzaron mucho en liberalizar su comercio exterior así como sus mercados financieros.

Esta sobresaliente performance de los países asiáticos, denominada el "milagro asiático", fue motivo de candentes debates, al punto de que varias insti-

cuadro 17 Países del este y sud-este asiático

Crecimiento del producto - (en porcentaje)

	1996	1997	1998*
China	9,6	8,5	7,0
Corea del Sur	7,1	5,7	-2,0
Filipinas	5,7	5,1	2,4
Hong-Kong (China)	5,0	5,4	3,0
Indonesia	8,0	4,6	-3,5
Malasia	8,6	7,3	2,0
Singapur	6,9	7,3	3,0
Tailandia	5,5	0,6	-2,5
Taiwán (China)	5,7	6,2	4,0

*Proyección.

Fuente: Project LINK (1998). "The Asian Currency and Economic Crisis: Macroeconomic Performance and Policy," Naciones Unidas, New York, marzo.

27 Desde 1960, Asia ha sido uno de los continentes más grandes y poblados cuyo crecimiento ocurrió a las tasas y velocidad más altas que en cualquier otra región en el mundo. El nivel más bajo de crecimiento ocurrió en Filipinas (2% al año en términos per cápita). China, Indonesia, Japón, Malasia lo hicieron en el rango de 3 a 5% al año. La performance más impresionante la dio Hong Kong, Corea del Sur, Singapur y Taiwán, conocidos como los "Cuatro Trigos", a un promedio per cápita anual superior al 6%. En todos los casos estas tasas se mantuvieron de manera sostenida a lo largo de más de treinta años.

cuadro 18 Países del este y sud-este asiático

Inflación anual - (en porcentaje)			
	1996	1997	1998*
China	8,4	2,8	3,3
Corea del Sur	5,0	4,4	10,4
Filipinas	8,4	7,2	9,9
Hong-Kong (China)	6,0	5,8	4,3
Indonesia	8,0	6,5	8,0
Malasia	3,6	2,7	1,0
Singapur	1,3	2,0	1,7
Tailandia	5,9	6,2	16,8
Taiwan (China)	n.d.	-0,4	5,4**

* Proyección.
 ** Variación del índice de precios al por mayor.
 Fuente: Project LINK (1998). "The Asian Currency and Economic Crisis: Macroeconomic Performance and Policy," Naciones Unidas, New York, marzo.

tuciones entre las cuales figuró el Fondo Monetario Internacional (FMI) lo propusieron como modelo a ser seguido por otros países en vías de desarrollo, incluyendo ALC.

El debate sobre los factores que originaron la crisis en Asia es complejo y aún no ha concluido. De acuerdo a la formación y orientación de los analistas, mayor importancia es otorgado a uno u otro factor.

No obstante ello, existe más o menos un consenso general entre los analistas e instituciones, entre las que figura CEPAL²⁸ y el Instituto de Economías en Desarrollo del Japón²⁹, de que la crisis en Asia fue consecuencia, entre otras cosas, por la rápida expansión del crédito externo y de la afluencia de capitales de corto plazo, los cuales fueron utilizados para financiar préstamos bancarios al sector privado con vencimientos de más largo plazo y que no siempre fueron administrados eficientemente. Estos flujos financieros ocurrieron en un escenario macroeconómico de apreciación de monedas de los países asiáticos y de crecientes déficits de cuenta corriente de la balanza de pagos.

El marco institucional existente explica las deficiencias en el sistema bancario asiático, las cuales condujeron a un exceso de inversión en bienes raíces en algunos países y en sectores industriales e infraestructura en otros.

En el frente productivo, la competitividad de algunas exportaciones asiáticas declinaron y un número de mercados internacionales se contrajeron, desacelerando la tasa de crecimiento de las exportaciones.

28 Economic Council for Latin America and the Caribbean. "Impact of the Asian Crisis on Latin America", ECLAC's Document Distribution Unit, LC/G.2026/SES/27/23.

29 IED (1997). "Examining Asia's Tigers: Nine Economies Challenging Common Structural Problems", Tokio, julio. Referencia encontrada en Nogueira, Uziel (1998). "The Asian crisis, opportunities and optimism for Mercosur," INTAL-BID.

Según Krugman (1998)³⁰, en 1996 el flujo de capital hacia Asia era de US\$ 100 mil millones al año. Medio año después, durante el segundo semestre de 1997, el capital fugaba de Asia a la misma velocidad.

Como consecuencia, se generó entonces un círculo vicioso, donde la recesión, la caída de los precios de los activos (bolsa de valores, bienes raíces) y las crisis bancarias se reforzaron más aún. Ello ha significado, desde entonces hasta la fecha, la reducción del crédito bancario y por ende la depresión del precio de los activos, profundizando la recesión. A su vez, la recesión y el colapso de los precios de los activos han creado problemas adicionales para los bancos, que se han visto forzados a restringir más aún el crédito.



La Crisis de Tailandia: La primera manifestación visible

La crisis de Tailandia fue algo inesperado por muchos, sobretodo por que se trataba de una economía en fuerte crecimiento, con una baja inflación, un manejo fiscal conservador con superávits presupuestarios, así como una alta tasa de ahorro.

La apreciación del tipo de cambio del orden del 15% no hacía presagiar ningún tipo de problemas en ese país en la medida que poseía grandes reservas de divisas.

Sin embargo, había una vulnerabilidad: su sistema bancario era muy frágil, y su deuda externa de corto plazo era muy grande, sin mencionar la creciente falta de transparencia en las distintas actividades económicas así como la presencia de una corrupción generalizada.

Para el FMI,³¹ las mayores tensiones en los mercados financieros internacionales se originaron con la crisis en Tailandia, que se dio por la ocurrencia de los siguientes hechos:

- 1 La intervención del Banco de Tailandia en el mercado de divisas sin poder elevar la tasa de interés alimentó el ataque al baht, moneda de Tailandia, y precipitó el ulterior desplome de otras monedas de la región asiática.

30 Krugman, Paul (1998). "Saving Asia: It's Time to get Radical", Massachusetts Institute of Technology.

31 Se hace referencia del Informe del FMI, Capítulo 2 sobre los mercados internacionales de capital (pp. 290) en FMI Boletín, Volumen 27, Número 18, del 5 de octubre de 1998, pp.292.

- 2 La urgencia por deshacer las "operaciones de acarreo",³² la premura de los bancos y las sociedades nacionales por cubrir sus elevados riesgos de crédito, registrados o no en el balance general, y la falta de profundidad de los mercados de divisas intensificaron las depreciaciones iniciales de las monedas de algunos países de la región asiática.
- 3 El grueso de salidas de capital se produjo después y no antes de las depreciaciones iniciales de las monedas. La consiguiente reducción de la liquidez creó un espiral de depreciaciones de las monedas y disminuciones de la calidad del crédito, intensificándose las fluctuaciones de los precios por un periodo relativamente largo después de las primeras depreciaciones.
- 4 La forma y la estructura de las finanzas internacionales afectó directamente la dinámica de la crisis y su transmisión a otros países o regiones. La existencia de posiciones apalancadas a instrumentos financieros de mercados emergentes, las demandas de cobertura adicional para reducir los riesgos suscitados por la evolución de los precios de los instrumentos financieros, la posterior reducción del coeficiente de apalancamiento y el considerable volumen de los flujos y las relaciones financieras entre los mercados emergentes fueron factores cruciales de propagación de la crisis a otros mercados. "El contagio" no se debió, pues, al simple cambio de actitud de los inversionistas de los mercados maduros; también se debió directamente a la naturaleza de las relaciones financieras entre los mercados.

La primera manifestación de esta crisis se produjo cuando este país tuvo que devaluar el baht tailandés en julio de 1997, pasando de 25 bahts por dólar norteamericano a 56 bahts por dólar norteamericano en enero de 1998. En noviembre de 1998, la moneda ha logrado cierta recuperación, ubicándose en 36 bahts por unidad monetario estadounidense.

La expectativa de una rápida salida de la crisis a través del incremento de las exportaciones puede encontrar ciertas dificultades, debido a que el 50% de sus exportaciones se dirige a la región de Asia-Pacífico, la cual ha sido afectada en forma generalizada.



"Contagio" a otros países asiáticos

Lo sucedido en Tailandia, comenzó a transmitirse a otras economías de la región asiática. El grado de influencia ha variado por países.

32 Referido a operaciones bajo las cuales los bancos comerciales internacionales y los bancos de inversión obtienen préstamos a tasas de interés fijas en los mercados de dólares y de yenes para prestarlos en moneda nacional asiática con rendimientos más elevados.

Filipinas

Filipinas,³³ no se ha visto afectado de manera significativamente por la inestabilidad financiera, aunque el periodo prolongado de ésta produciendo efectos negativos no deseables sobre su rendimiento económico. El peso filipino sufrió una devaluación drástica en enero de 1998 del 67% (de 27 pesos por dólar norteamericano a 45 pesos por dólar norteamericano. Sin embargo, en noviembre de 1998, la moneda logró recuperarse para ubicarse en 40 pesos. La inestabilidad también produjo un aumento de la tasa de interés, lo que ha disminuido el nivel de la actividad económica, y un ascenso de la inflación.

Indonesia

Indonesia, junto con Tailandia y Corea del Sur, ha sido uno de los países que más ha sido afectado por la crisis financiera. La cotización de su moneda, el rupia, se desplomó dramáticamente en julio de 1997, pasando de 2 300 rupias por dólar a 15 000 rupias por dólar norteamericano. La inflación de un dígito en 1997 se ha disparado en 1998, estimándose que alcanzará niveles entre 50% y 60% al final de 1998. Su sector bancario se encuentra bastante frágil. El contexto político que vive ese país, desde el reciente derrocamiento del régimen del gobierno del Presidente Suharto en mayo de 1998, ha contribuido a aumentar la desconfianza en el programa económico, agravando la situación económica. Aunque a noviembre de 1998, su moneda ha logrado recuperarse, alcanzando el valor de 7 600 rupias, queda pendiente por resolver, primero, el abultado endeudamiento externo de las empresas indonesias, que a fines de 1997 alcanzó 74 mil millones de dólares, y segundo, el saneamiento del sector bancario.

Malasia

Este país ha sido menos golpeado que Tailandia o Indonesia por la inestabilidad financiera.

No obstante, se prevé un proceso de bajo o nulo crecimiento a fines de 1998, debido las bajas tasas de desempleo e inflación. Su moneda, el ringgit, sólo ha sufrido una depreciación del 9% entre noviembre de 1997 y noviembre de 1998. En cambio, las tasas de interés se han elevado considerablemente, lo

33 Moneta, Juan Carlos y Noto, Gerardo Orlando (1998). " Dragones, Tigres, y Jaguares: Relaciones América Latina/Asia-Pacífico más allá de la crisis", Instituto de Relaciones Internacionales para Asia y el Pacífico, Ediciones Corregidor, Buenos Aires.

que ha puesto en grave aprieto de algunas empresas nacionales por su alto grado de endeudamiento; no obstante se espera que esto no afecte significativamente el mercado de divisas en razón de que la deuda privada es mayoritariamente doméstica.

Singapur

Singapur fue el país menos afectado por la crisis asiática, dada su solidez económica y financiera. No obstante, por su estrecha relación comercial y financiera con las economías de la región, no pudo evitar algunos efectos sobre su economía. Su moneda, el dólar, se devaluó 25% (de 1,43 por dólar norteamericano a 1,79 dólar norteamericano) entre junio de 1997 y enero de 1998. A noviembre de 1998, el dólar de Singapur se ha ubicado en 1,63, recuperando su estabilidad relativa. Aproximadamente el 17% de los créditos del sector bancario de Singapur fueron otorgados a Malasia, Indonesia, Tailandia, Filipinas y Corea del Sur.

Transmisión de la Crisis Asiática Sobre América Latina y el Caribe

La influencia de la crisis asiática sobre los países de América Latina y el Caribe (ALC) difiere por países dependiendo de sus fuentes de vulnerabilidad así como de sus canales directos de transmisión.

De hecho el comercio y las finanzas constituyen dos de los canales por los cuales se ha transmitido la crisis del Asia sobre la región latinoamericana, la cual ha respondido con medidas de política en las esferas monetaria, financiera y comercial.

Los países que tienen mayor vínculo comercial con la región Asia-Pacífico son Chile y Perú. El efecto de la crisis ya se hizo sentir. Particularmente, las devaluaciones de las monedas asiáticas han modificado los términos de intercambio con la región, encareciendo los productos latinoamericanos y abaratando las importaciones provenientes del Asia.

Para el caso del Perú, entre enero y mayo de 1998, sus exportaciones hacia el este asiático cayeron en 60% respecto al mismo periodo del año anterior, a consecuencia de las menores ventas de harina de pescado por el fenómeno El Niño, pero también por la disminución de las exportaciones mineras a causa de la baja en el precio de los metales no ferrosos, en especial el cobre.³⁴ En cambio, sus importaciones se incrementaron en 38%, principalmente por las mayores adquisiciones de vehículos motorizados, textiles e hilados.

En el caso de Chile, sus principales exportaciones hacia el este asiático (cobre, productos forestales y pesca) se han reducido de manera importante, particularmente con Japón, Corea del Sur y Taiwan. Sus importaciones de produc-

34 Red Peruana para Estudios del Asia Pacífico (1998). "La Crisis Asiática y su Impacto sobre el Perú", II Reunión de América Latina y el Caribe de Centro de Estudios sobre el Asia-Pacífico, setiembre.

tos asiáticos han crecido a una tasa del 22% durante el primer semestre de 1998 en comparación con el mismo periodo del año anterior.³⁵

Estas pérdidas comerciales para Chile y Perú se han visto compensadas por un crecimiento de las exportaciones hacia China, que ha sido la excepción en un escenario de mercados deprimidos.

En cuanto a la corriente financiera, el impacto de la crisis asiática puede verse a través de un efecto directo de la inversión extranjera directa (IDI), y de uno indirecto que afecta las condiciones y montos del financiamiento externo, este último cada vez más importante dado el grado de internacionalización de los mercados de capitales en el marco de la globalización de la economía mundial.

Tanto para Chile como Perú, el efecto directo ha sido limitado hasta ahora debido a que las economías asiáticas no han sido una fuente principal de IDI. En cambio, el efecto indirecto ha sido muy importante, particularmente para Chile en la medida que se ha afectado el costo, las condiciones y las facilidades para acceder al financiamiento extranjero a través de la colocación de valores en los mercados internacionales (Eurobonos o ADR), mecanismo que había sido utilizado por muchas empresas chilenas como sustituto o complemento de la inversión directa en países como Argentina y Brasil.

La inestabilidad de los mercados financieros, originada por la crisis asiática, ha originado modificaciones en el spread financiero de varios países latinoamericanos. El aumento en el diferencial, sin embargo, ha sido menor en Chile (84 puntos base sobre la tasa vigente para los bonos del Tesoro americano a 200 puntos base) que para Brasil y Venezuela (que alcanzaron niveles de spread superiores a los 700 puntos base). Esta situación también ha influenciado en la mayor volatilidad de las bolsas internacionales y latinoamericanas, que han visto declinar sus índices durante la mitad de 1998; aunque se observa una reversión de la tendencia, ello ha obligado a las instituciones clasificadores de riesgo a modificar el ranking de los países para ayudar a los inversionistas a tener más elementos de juicio para la decisión de sus portafolios en un escenario bastante perturbado.

A pesar de estos acontecimientos, durante el segundo semestre de 1998, existe la percepción de que la región ha podido manejar la crisis en forma satisfac-

35 Gutiérrez, Hernán (1998). "La Crisis Asiática y su Impacto en la Economía Chilena", Centro de Estudios Internacionales de Asia-Pacífico, Universidad de Chile.

toria. Así, los ataques especulativos³⁶ sobre un número de monedas se han detenido, se han congelado las caídas de los precios en los mercados bursátiles y recientemente hasta se ha revertido la tendencia, y la afluencia de capitales así como las tasas de interés están retornando a sus niveles previos a la crisis.

Sin embargo, las medidas adoptadas para enfrentar la crisis asiática y el actual contexto internacional implicará costos importantes para los países latinoamericanos que afectarán adversamente sus perspectivas de crecimiento en 1998 y 1999.

Sin duda este menor crecimiento no es todo atribuible a la crisis asiática. Existen otros factores como: El fenómeno climático llamado El Niño que afectó la producción agrícola de algunos países de la región durante 1997-98; la rápida expansión de desequilibrios externos; y la caída tanto en la producción como en los precios del petróleo; este último de mayor impacto sobre las cuentas fiscales y externas de algunos países latinoamericanos.

En 1998, se prevé que el Producto Bruto Interno Bruto (PBI o PIB) de la región llegue alrededor del 3%, lo que significa una declinación de 2 puntos porcentuales con relación a lo logrado el año anterior; se estima que la crisis asiática es responsable de 1% de esta baja en el producto. Las exportaciones, en términos de valor, crecerán 8%, cifra por debajo del 10% alcanzado el año precedente. En cuanto a las importaciones, se espera que su valor caigan alrededor del 10% de los niveles significativamente superiores registrados en 1997. También se proyecta que el déficit de cuenta corriente crezca de 3% a 3,5% del PBI.

Por último, hay que recordar que están en camino varios procesos cuyos resultados aún son desconocidos y que podrían alterar estas proyecciones. Dos de esos procesos más importantes son la situación por la cual atraviesa el Japón y las fluctuaciones del mercado petrolero.



La Crisis en Brasil

La crisis financiera internacional, iniciada en México en 1994-95, sentida fuertemente en Asia en 1997-98, y con efectos en Rusia en 1998, se extendió a principios de 1999 a una de las economías más fuertes de América Latina: Brasil.

Como consecuencia de una moratoria de deuda declarada por el Estado de Minas Gerais el 14 de enero de 1999, se produjo un "terremoto" financiero en esta parte del continente que afectó los principales mercados bursátiles del

36 Ocurridos en cuatro ocasiones distintas: octubre de 1997, y enero-febrero, mayo-junio y agosto-septiembre de 1998.

mundo. Analistas nacionales y externos comenzaron a denominar a esta repercusión de la crisis brasileña como el efecto "samba" o "caipirinha".

Inmediatamente, esta crisis tuvo sus manifestaciones en la órbita mundial. El Índice Dow Jones de Nueva York tuvo una caída, que impactó en la cotización de las acciones de las empresas IBM, J.P. Morgan e Eastman Kodak. Otras empresas norteamericanas, como Apple Computers y SunGlass, también se vieron afectadas en la valorización de sus activos.

En América Latina, se comenzó a sentir las primeras repercusiones del efecto "samba". En el Perú, el Nuevo Sol, sufrió una devaluación del 5%. El Banco Central de ese país anunció que habían suficientes reservas internacionales como para contrarrestar cualquier impacto negativo. Similares manifestaciones se produjeron en ese sentido en los principales socios del Mercosur. Argentina, por ejemplo, anunció que no devaluaría el peso, en la medida que se contaban con reservas suficientes para atender cualquier emergencia.

En Paraguay, tras un temor inicial de los empresarios de los sectores industria y comercio, en el sentido de suponer una posible invasión de productos brasileños baratos, volvieron a la calma después de oír las declaraciones de su Banco Central de que no se produciría ninguna devaluación por estar respaldados por suficientes reservas para capear el temporal.

La reacción de los mercados asiáticos fue mixta. Las cotizaciones en las bolsas de Hong Kong y Singapur inmediatamente bajaron su valor. En cambio, los valores del mercado bursátil en Japón tuvieron una tendencia alcista, debido a la intervención del Banco Central de Japón, el cual intervino para fortalecer el dólar norteamericano en relación al yen.

Esta crisis en ese país obligó al Presidente del Banco Central a renunciar. El Presidente entrante no tuvo otra alternativa que modificar el régimen cambiario, de fijo a flotante, devaluando en esta ocasión el "Real" en 20%, de manera de poder controlar la situación y a contrarrestar los posibles efectos negativos de la crisis, siguiendo el mismo esquema utilizado por México. Al día siguiente, 15 de enero de 1999, la bolsa de Sao Paulo reacciono bien a este medida, la cual tras una relativa baja inició una tendencia alcista de sus valores.

Si bien esta crisis iniciada en el mes de enero, cuando se está cerrando la edición de documento, y que todavía no se conocen el verdadero impacto de ella, deja una lección sobre la interdependencia de los mercados financieros mundiales, y reafirma el hecho de que los países, que sin perjuicio de sus restricciones de política interna, adopten las medidas de política económica más apropiada al contexto internacional.

**RECUADRO K.****EFFECTOS DE LA CRISIS ASIÁTICA SOBRE EL COMERCIO AGROPECUARIO Y PESQUERO EN EL PERÚ ³⁷****1. EVOLUCIÓN DE LAS EXPORTACIONES AGROALIMENTARIAS Y PESQUERAS**

Durante 1997, el Perú exportó a los países de la región Asia Pacífico productos agroalimentarios por un valor de US\$ 18.7 millones, representando sólo el 2.3% del valor exportado por el país al mundo. En el mismo año, las exportaciones pesqueras del Perú a esta región fue de US\$ 177.3 millones, que significó el 12.6% del total exportado al mundo dentro de este rubro.

En el primer semestre de 1998, las exportaciones peruanas a este bloque económico han mostrado una evolución desfavorable. En particular los productos agroalimentarios con destino a esta región han caído en 17%, en tanto que las pesqueras han sufrido una baja del 71%, siendo este último sector el más afectado tanto por la contracción de los mercados asiáticos como por el Fenómeno El Niño.

2. EVOLUCIÓN DE LAS IMPORTACIONES AGROALIMENTARIAS

En 1997, las compras agroalimentarias provenientes de la región Asia Pacífico sumaron US\$ 89.4 millones, representando el 1% de las importaciones totales y el 9.6% de las importaciones agropecuarias (incluyendo alimentos, insumos y bienes de capital).

Las importaciones alimentarias provenientes de Asia Pacífico significaron el 12.8% del total en este rubro, donde arroz y lácteos son los productos que más destacan, totalizando US \$ 6.1 y 30.8 millones, respectivamente.

3. IMPACTO DE LA CRISIS ASIÁTICA

Se distinguen claramente dos impactos: uno sobre las exportaciones y otro sobre las importaciones.

En el lado de las exportaciones el sector pesca es el más afectado, influenciado adicionalmente por la menor oferta exportable, originada por el Fenómeno El Niño. En el lado agrario, que tiene una menor proporción en ese mercado de destino, también se observó una tendencia declinante en la colocación de sus productos, especialmente en los casos de algodón y café, siendo éste último perjudicado por sus competidores colombianos.

37 Gómez et al (1998).

RECUADRO K... (Continuación)

Debido al mayor peso relativo del Asia Pacífico como mercado de origen, que como mercado de destino, la crisis asiática tendrá un mayor impacto por el lado de nuestras compras. En el caso inminente de una devaluación en los países asiáticos, sus exportaciones serán más baratas en el mercado internacional, incluyendo el mercado de Perú, que se ha visto afectado por la menor producción de productos agrícolas afectados por el Fenómeno El Niño, lo cual presionará por una mayor importación desde esa región (arroz de Tailandia y lácteos de Nueva Zelandia), con el consecuente empeoramiento de nuestra balanza en cuenta corriente, que ya se verá desmejorada por la contracción de nuestras exportaciones (particularmente las mineras y pesqueras).

V PARTE



***La Industrialización
de la Agricultura:
Riesgos y Desafíos para
América Latina frente a la
Globalización y la Apertura
Por Manuel Otero y Fernando Larios***



Introducción

El proceso de transformación estructural de la agricultura comienza con los orígenes mismos de la Humanidad; desde entonces, éste ha transitado por distintas fases, dependiendo del papel que se le ha pretendido asignar al sector en el contexto del esquema de desarrollo prevaleciente en cada período.

En ese sentido, la decisión política prevaleciente en América Latina (AL) de exponer las estructuras productivas del Continente, vía esquemas aperturistas, a los dramáticos cambios en el contexto internacional y regional, especialmente a partir de mediados de la década pasada, está conmoviendo las estructuras, conductas y desempeños de la agricultura de estos países.

La apertura, concebida no sólo como una simple reducción de los niveles arancelarios, sino como un instrumento para alcanzar un objetivo estratégico de largo plazo - que es el de propiciar la inserción de AL en el contexto global - plantea el reto de diseñar de manera creativa marcos institucionales y de políticas que mejoren la competitividad de la agricultura, acorde con las nuevas circunstancias.

Agricultura vs. industria fue uno de los dilemas más promocionados durante el esquema sustitutivo de importaciones, que mantuvo su vigencia en AL hasta fines de la década de los setenta. El mismo se sustenta en que dado el escaso dinamismo del sector agropecuario, éste debía tener un papel subsidiario, limitándose a producir alimentos baratos para la fuerza laboral ocupada mayoritariamente en el sector industrial.

El agotamiento de ese modelo y la sucesión de cambios en curso en las estructuras productivas de los países, y en especial sobre la agricultura, obli-

38 Artículo preparado para el Simposio Internacional sobre "Globalización y Sistemas Agroalimentarios", bajo el auspicio de la Fundación Polar, Asociación Internacional de Economía Alimentaria y Agroindustrial y Universidad de los Andes, en julio 1998, Caracas, Venezuela. Se agradece a la Fundación Polar, en la persona de la Ing. María Bellorín, por su autorización para reproducir parte del texto preparado para el evento referido. Los autores agradecen los comentarios de los Doctores Edgardo Moscardi y Gonzalo Estefanel del IICA a una versión preliminar del documento; no obstante, las expresiones de este artículo son de su exclusiva responsabilidad.

gan a revisar el carácter supuestamente antagónico de ambos sectores. En este sentido, una nueva corriente de pensamiento, generada a inicios de la presente década y sustentada a partir de las contribuciones del "Agribusiness" y de la Economía Agroalimentaria, ha acuñado un nuevo concepto conocido como la Industrialización de la Agricultura (IA).³⁹ En él se plantea la sinergia de los dos conceptos que estuvieron divorciados durante décadas.

El propósito del presente artículo es hacer una breve caracterización de esta articulación, efectuando un análisis desde diferentes ángulos, y planteando algunas interrogantes sobre los riesgos y desafíos que se derivan de su operacionalización.

39 Thomas Urban fue uno de los primeros en promover este término en el ambiente de los agronegocios norteamericanos. Ver su artículo "Agricultural Industrialization: It's Inevitable", Choices, Fourth Quarter 1991.

una Aproximación Conceptual

La evolución del desarrollo agropecuario, desde un punto de vista microeconómico, reconoce a lo largo de este siglo la ocurrencia de tres etapas diferenciadas entre sí y orientadas como se ilustra en el siguiente cuadro:

En una primera etapa, coincidente aproximadamente con

la primera mitad de este siglo, la principal preocupación era producir, dado que las ventas se concretaban de manera casi automática en función de que la demanda superaba claramente los niveles de oferta.

En una segunda etapa, que se extiende hasta mediados de la década de los ochenta, en que se revierte la tendencia anterior, las estrategias pasan a estar centradas en la colocación de excedentes a través de una reducción en los costos a partir de una combinación óptima en el uso de insumos.

La tercera etapa, da una especial atención al "marketing"⁴⁰ a través de la cual, sin olvidar los aspectos vinculados a la eficiencia de la producción agropecuaria, se reconoce la importancia decisiva del consumidor -especialmente en términos de la lógica de sus procesos decisorios- a quien hay que ofrecerle una canasta de productos que satisfaga sus necesidades.

Esta es la esencia de la IA que significa la conjunción de las estrategias productivas primarias con las de la industria alimentaria, que durante años se comportaron como fuerzas antagónicas entre sí. En este sentido, IA constitu-

cuadro 19

Desarrollo agropecuario

PERIODO	PRIORIDAD	CONDICION
1949-1969	Producción	Demanda>Oferta
1970-1985	Ventas	Demanda<Oferta
1969-Presente	Consumidor/ Marketing	Demanda Segmentada

40 Como tal se entiende al conjunto de actividades empresariales que transcurren desde el punto inicial de la producción primaria hasta que el producto transformado llega a las manos del consumidor.

ye una sinergia que podría servir para reducir la tensión principal de los formuladores de políticas que deben enfrentar el dilema de cómo generar precios retributivos a los productores, y al mismo tiempo ofrecer una canasta de alimentos baratos a los consumidores.

El supuesto antagonismo entre agricultura e industria, que aún hoy prevalece en algunos países y ambientes académicos, plantea que la industrialización (concebida tradicionalmente) es la única ruta para consolidar el desarrollo económico ante el supuesto escaso dinamismo de la agricultura que sería incapaz de generar procesos acumulativos. Sin embargo, existen posiciones que intentan refutar este argumento y destacan, por ejemplo, el caso de Chile, uno de los países más exitosos en AL en el marco de los actuales esquemas de desarrollo aperturistas. Entre 1973 y 1995, la importancia relativa de la industria chilena se redujo del 27 al 16,8% del PIB mientras que no se alteró la contribución del sector agropecuario. A pesar de este hecho, la economía chilena se ha expandido a una tasa del 7,2% desde 1987 en buena medida merced al dinamismo de las exportaciones, dentro las cuales, los productos agropecuarios han jugado un papel especial.⁴¹

La IA⁴² consiste, en síntesis, en la aplicación gradual de una serie de estrategias, planes y técnicas características de los procesos industriales a las diferentes etapas de la cadena agro-alimentaria⁴³, dando especial importancia a los aspectos de generación de valor y contribuyendo así al proceso de integración de productores con consumidores.

41 The Economist, "Stranded on the farm?", Octubre 4, 1997, p. 84.

42 Boehlje, M. "Industrialization of Agriculture: What are the Implications?", Choices (30), First Quarter, 1996.

43 Entre las múltiples definiciones de cadenas, una aceptable señala que son "los flujos continuos y discontinuos de productos, procesos y agregación de valores, que siguen los productos primarios hasta llegar al consumidor final".

Caracterización del Concepto

La IA puede ser analizada desde múltiples aristas. A continuación se hará una evaluación ordenada según los siguientes ejes de análisis.

Desde el punto de vista estratégico

La IA en un grado extremo supone que la pregunta fundamental para el productor agropecuario deja de ser ¿Cuánto Producir? y pasa a ser ¿A Quien Vender?. Porter⁴⁴ ha planteado la existencia de tres estrategias genéricas basadas en: a) liderazgo de costos; b) diferenciación de la producción y; c) búsqueda de nichos de mercado. La elección de una de ellas por parte de una empresa estará en función de los recursos disponibles, las características del sector y de la existencia de factores ambientales no controlables. El mismo autor señala la importancia que las unidades productivas se agrupen en torno de "clusters" o grupos estratégicos, buscando capitalizar las oportunidades existentes en un mercado determinado.

Como derivación lógica de la industrialización, se produce una clara diferenciación de la producción primaria, generándose un proceso de agregación de valor que es resultado de procesos de transformación en términos de espacio, tiempo y forma, buscando maximizar la satisfacción de los consumidores.⁴⁵

Consecuentemente, los márgenes de comercialización tienden a ampliarse a partir de la incorporación de nuevas etapas de intermediación, disminuyendo la participación relativa de los precios al productor en los precios finales al consumidor. Mientras en los países en vías de desarrollo, esta relación es de un 66%, en los países desarrollados lo es en 33%. La menor gravitación de la producción primaria dentro del precio de los alimentos puede obedecer, como se señaló, al proceso de diferenciación de esa pro-

44 Porter, M.E., "Competitive Strategy", Free Press, New York, 1980.

45 En Estados Unidos, por cada dólar gastado en alimentos, 22 centavos es para productos de la finca y 78 centavos para el sector manufactura: procesamiento, empaque y transporte. Ver Ahearn M. et al. "Agricultural Productivity in the United States", Economic Research Service Report, USDA, February, 1998.

ducción básica, aunque puede ser también debido a la existencia de ineficiencias al interior de la cadena, que es preciso corregir.

La IA promueve la especialización de las unidades productivas, induciendo una "rutinización" de tareas, lo que facilita la programación y el control de tareas a realizar. Esto se opone a la estrategia de diversificación que siguen en la actualidad numerosas empresas agropecuarias, como mecanismo para reducir el riesgo frente al comportamiento errático de los precios y a los efectos de eventuales perturbaciones climáticas.



Desde el punto de vista del consumidor

Los cambios en el sistema agro-alimenticio están generando un acortamiento de la distancia entre productor y consumidor, lo cual exige una mayor capacidad de respuesta ante cualquier modificación en las necesidades de la demanda. Los consumidores son los verdaderos ganadores de esta situación, y en el futuro todo parece indicar que aumentarán las presiones sobre la industria alimenticia, exigiendo que se preparen productos cada vez más sofisticados para una amplia gama de nichos de mercados⁴⁶.

Durante décadas, se consideró que la lógica de los procesos decisivos del consumidor podía ser predeterminada, recurriendo para ello al auxilio de la psicología como ciencia madre. En la actualidad, una nueva escuela de pensamiento plantea que el proceso es mucho más complejo y, en lugar de tratar de anticipar reacciones, hay en primer término que entender la lógica de dichas decisiones, recurriendo para ello a un enfoque multidisciplinario, en donde la psicología es una de las ciencias que aportan elementos de juicios.



Desde el punto de vista de los productos alimenticios

Entre los ejemplos de productos agropecuarios que generan beneficios perceptibles al consumidor, cabe citar:

- Aceites más saludables (por ejemplo, aceite de soja con bajo contenido de grasas saturadas/aceite de girasol con elevada concentración de ácido oleico);
- cerdos más magros;
- huevos con bajo nivel de colesterol;
- tomates para uso en salsas;
- aves para producción de carnes.

46 Barkema A. "Reaching Consumers in the Twenty-First Century: The Short Way Around the Barn". Amer. J. Agr. Econ. 75 (December 1993):1126-1131

La presencia de este tipo de productos que contienen características demandadas por los consumidores dentro de la cadena, debe ser rápidamente identificada a efectos de que no se pierda ese componente de generación de valor. A título ilustrativo, un aceite de soja con bajo contenido de grasas saturadas tiene que ser separado de otros aceites de soja. Este sistema que es conocido como Producción con Identidad Preservada (IP) destaca la necesidad que al interior de la cadena se coordinen acciones de tal manera que no se pierda la característica deseada por el consumidor.



Desde el punto de vista de las estructuras de los mercados

El modelo teórico de mercados perfectamente competitivos caracterizados, entre otras propiedades, por la existencia de numerosos compradores y vendedores, la inexistencia de barreras de entrada y la transacción de productos homogéneos, contrasta con la realidad de estructuras cada vez más imperfectas en las que predominan mercados fuertemente oligopólicos.

La IA tiende a acentuar estas imperfecciones como lo corroboran numerosos estudios de cadenas agro-alimenticias en donde los índices de concentración de poder superan el 50%⁴⁷.

Las cadenas agroalimentarias están articuladas en su interior cuando se presentan procesos de integración vertical y horizontal entre los diferentes agentes y procesos; pero podrían generar desarticulaciones cuando ese proceso sólo se presenta en algún segmento de la cadena. Una cadena articulada tiene, por lo general, mecanismos de coordinación internos, o mecanismos de procesamiento de conflictos. Una cadena desarticulada presenta tensiones internas y relaciones no resueltas con el Estado y el resto de la sociedad⁴⁸.

El predominio de estructuras oligopólicas está asociada al fenómeno de integración vertical, por el cual un participante de la cadena asume responsabilidades de al menos dos actividades adyacentes. Existen opiniones divergentes sobre las ventajas y desventajas relativas que surgen de la integración vertical. Entre los argumentos a favor cabe citar la reducción en los costos de transacción y las economías que se logran en materia de control interno y coordinación. En-

47 Se utilizan índices que reflejan la concentración de ventas anuales de las 4 firmas más importantes dentro de un determinado rubro en función de las ventas totales.

48 Machado A., "Agroindustria y Desarrollo Rural", Ecoediciones, Academia Colombiana de Ciencias Económica, 1997.

tre los argumentos en contra, es posible señalar los mayores requerimientos de inversión de capital y los problemas ocasionados por las deseconomías de escala de las actividades unificadas⁴⁹.

▼ Desde el punto de vista territorial

La urbanización del sector agropecuario es resultado del fenómeno de IA, que produce al mismo tiempo un "desenclavamiento" del sector, como resultado de la invasión del espacio rural por parte de actividades que durante mucho tiempo fueron caracterizadas exclusivamente de los centros urbanos. Claros ejemplos de ellos son la proliferación de condominios, el desarrollo de actividades agro-turísticas y la artesanía rural.

Al mismo tiempo, la consolidación de las cadenas agroindustriales no respeta las fronteras de los países, acentuando los procesos de transnacionalización.

▼ Desde el punto de vista de los enfoques de competitividad

Entre los numerosos intentos para definirla, bajo el enfoque de IA la competitividad puede ser concebida como la habilidad de una empresa para crear, de una manera rentable, valor al consumidor a través de un proceso de diferenciación de la producción primaria⁵⁰.

El valor al consumidor es determinado como la relación entre el conjunto de beneficios que un producto es percibido que provee a un consumidor y el precio que el consumidor debe pagar por ese conjunto de beneficios, como a continuación se expresa:

$$\text{Percepción de Valor al Consumidor} = \frac{\text{Beneficios Percibidos}}{\text{Precio}}$$

Bajo una visión tradicional de producción no diferenciada, la cual supone que cada unidad de producto ofrece la misma cantidad de beneficios al consumidor, el único camino a seguir es vía reducción en los precios. Bajo el enfoque IA se plan-

49 Den Ouden, M. et al, "Vertical Cooperation in Agricultural Production-Marketing Chains, with Special Reference to Product Differentiation in Pork", *Agribusiness*, Vol12, No 3 277-290 (1996).

50 Kennedy, P.L. "Perspectives on Evaluating Competitiveness in Agribusiness Industries", *Agribusiness*, Vol. 13, No. 4, 385-392 (1997).

tea la posibilidad de incrementar el valor al consumidor alterando la cantidad de beneficios percibidos por el consumidor. Lo anterior no significa en modo alguno, dejar de reconocer la importancia que tienen los precios y/o los costos en el diseño de cualquier estrategia. Por el contrario, plantea que para ser competitivo, en un contexto en donde los beneficios pueden ser modificados, existe un mayor abanico de alternativas estratégicas que durante años estuvieron restringidas al tema reducción de costos. La diferenciación de la producción y /o la identificación de nichos de mercado, son dos de las opciones posibles.



Desde el punto de vista gerencial

El nuevo enfoque también plantea el ocaso del productor agropecuario concebido tradicionalmente y la emergencia de un empresario generador de bienes intermedios, inserto dentro de la cadena agroalimentaria y en la que es preciso definir alianzas y complejas relaciones contractuales para reducir riesgos.

De un modo general, todo empresario debe preguntarse a diario donde radica la base de su rentabilidad: ¿es en el sector o en la empresa?. Si la base de la rentabilidad radica en el sector, el gerenciamiento puede ser mediocre. Este no es el caso definitivamente de la agricultura que ha pasado a ser, en términos muy generales una actividad de alto riesgo, con escaso apoyo gubernamental, y sujeta a factores exógenos no controlables. Por esa razón, la calidad del gerenciamiento asoma como un factor crucial para el éxito de la empresa agropecuaria.

En este contexto, el uso de instrumentos de comercialización para reducir el riesgo, como mercados a término y/o mercados a futuro, pasa a tener una importancia decisiva en los niveles de rentabilidad de esa empresa.



Desde el punto de vista de las instituciones y las políticas

Un primer análisis revela la necesidad de hacer una profunda revisión del marco de instituciones tradicionales, por lo general, orientadas a la producción, sin prestar mayor importancia a la diferenciación de la producción primaria, y menos aún al papel decisivo que pasan a tener las demandas de los consumidores.

Nuevos ámbitos de acción como la Inteligencia de Mercados pasan a ser esenciales en el marco de la renovada importancia que se le da a la información como un recurso escaso y clave para los procesos decisorios.

Si bien en los últimos años se ha intentado reducir las funciones del Estado a una mínima expresión, el resurgimiento de estructuras de mercados altamente imperfectas, que es resultado en parte de la IA, obliga a replantear el papel interventor del Estado para corregir fallas de mercado que crean ineficiencias en términos de la asignación de recursos.



Implicaciones de la Industrialización de la Agricultura

▼ Aceleración de la IA

La industrialización de la agricultura es un proceso cada vez más acelerado en el mundo. Un ejemplo de esta situación es lo que sucede en los segmentos agrícolas identificados como los más industrializados. Se argumenta⁵¹ que la aceleración de la industrialización de la agricultura obedece a la convergencia de fuerzas del propio concepto de industria, las cuales la conducen a la focalización de producto y a los canales de mercados no tradicionales. El nuevo consumidor y el nuevo productor son dos de estas fuerzas, las cuales son acentuadas por otras dos fuerzas adicionales: la nueva tecnología y la producción bajo esquema de contratos o integración vertical.

En relación a la nueva tecnología, todo hace prever que la agricultura dejará de ser un arte, y fortalecerá en cambio su componente de ciencia. Nuevos Sistemas como los de Posicionamiento Global (SPG) comienzan a ser citados en la nueva literatura tecnológica para aumentar la producción de cultivos. Estos sistemas usan satélites acoplados con sofisticados sistemas de información para comunicarse con computadoras ubicadas en los tractores de los productores. Los SPG utilizan diferentes métodos para recoger datos sobre condiciones del suelo, contenido de humedad, temperaturas y otros parámetros que luego son transformados en información para controlar, por ejemplo, intensidad de siembra, tasas de aplicación de agroquímicos, etc. La agricultura de precisión⁵² y la ciberfinca⁵³ son términos que se comienzan a utilizar en los países desarrollados .

51 Drabenstott, M. "Industrialization: Steady Current or Tidal Wave?", Choices (Fourth Quarter), 1994.

52 Daberkow, D. "Adoption Rates for Selected Crop Management Practices: implications for Precision Farming", Choices (Third Quarter) 1997.

53 Sonka S. et al. "Cyberfarm gains a Foothold", Choices (Third Quarter) 1997.

Asimismo, la preservación de la calidad pasa a ser un aspecto esencial de las estrategias productivas para maximizar la satisfacción del consumidor. Un creciente número de empresas en las cadenas agroalimenticias en los países desarrollados están recibiendo certificados ISO 14,000. Los sistemas de precios pasarán a ser más sensibles a las diferencias de calidad de productos, estableciéndose para ellos nuevos grados y estándares.

Los procesos de la IA no ocurren a la misma velocidad en todos los subsectores. Los procesos de industrialización bajo esquemas de contratos e integración vertical no han ocurrido a la misma velocidad en los países desarrollados. Es importante resaltar este hecho, si se tiene en cuenta lo que ha sucedido o podría suceder en los países en desarrollo. Se demuestra, por ejemplo para el caso de los Estados Unidos que el sector de alimentos para horno/parrilla se "industrializaron" casi completamente hace 30 años, en tanto que el sector de granos para forraje aún se resisten a la industrialización, como se ilustra en el cuadro a seguir.

cuadro 20

Grados de industrialización en siete segmentos agroindustriales de EE.UU.*

SEGMENTO AGROINDUSTRIAL	1960	1970	1980	1990	Fuente:
Granos para forraje	0%	0%	1%	1%	Drabenstott, M.
Verduras frescas	45%	50%	53%	65%	"Industrialization: Steady Current or Tidal Wave?"
Verduras procesadas	75%	93%	95%	95%	Choices, Fourth Quarter 1994, Figure 1, pp.5.
Cerdos	1%	2%	3%	10%	
Huevos	12%	40%	87%	92%	
Alimentos para hornos y parrillas	95%	96%	98%	100%	
Pavo	35%	45%	79%	88%	

(*) Porcentaje de ventas por contratos e integración vertical. Elaboración propia.

IA como mecanismo para manejar riesgos

Una de las ventajas de la industrialización de la agricultura puede ser el constituir un mecanismo efectivo para manejar los riesgos, los cuales son cada vez más grandes y complejos. Respecto al riesgo, se pueden considerar los siguientes situaciones:

- Se reduce el riesgo de la oferta, si se aseguran un flujo continuo de insumos (alimenticios).
- Se reduce el riesgo en calidad, si se puede garantizar productos consistentes y con características particulares (propias y/o de marca).
- Se reduce el riesgo financiero, si se logra reducir la variabilidad en los precios de los insumos.



IA acelera la exclusión puede excluir a los pequeños productores

La resultante en los países desarrollados en cuanto a la industrialización de la agricultura es la mayor integración vertical de las empresas, desde la producción, procesamiento, hasta el consumidor final. En esa realidad, estas empresas son más intensas en capital que en mano de obra, a diferencia de lo que sucede en la mayoría de las empresas de AL.

En términos de la equidad y la distribución del ingreso, la IA enfatiza los riesgos de exclusión de los pequeños productores de AL, que encuentran crecientes dificultades para competir en un pie de igualdad con empresas agropecuarias industrializadas, mucho más tecnificadas y mejor organizadas en términos gerenciales. Consecuentemente, esto hace prever una profundización del actual modelo agrícola dual.



Sin acción del Estado, aceleración de la IA puede promover oligopolios

La aceleración del proceso de industrialización de la agricultura conduce cada vez menos a la actuación individual de empresas agropecuarias. En su lugar, ocurre una mayor concentración de las mismas en una industria. Sin una acción de supervisión ágil y eficiente del Estado, esta concentración fácilmente promueve la formación de estructuras de mercado de un solo vendedor (monopolio) o de unos pocos vendedores (oligopolios), resultando en ineficiencias económicas para los consumidores, al verse afectados por precios elevados y ofertas por debajo de niveles óptimos.



Impacto de la IA sobre la calidad del medio ambiente

Siguiendo el argumento de Ervin y Smith (1994),⁵⁴ la contaminación proveniente de la agricultura se caracteriza por el hecho de no localizarse en un solo punto a lo largo de las diversas fincas, y si en grandes áreas geográficas. En el caso de un sector industrializado que cada vez crece más, habrá menos empresas agropecuarias, por lo tanto la supervisión ambiental será más fácil de llevarla a cabo.

54 Ervin, D.E. y Smith, K. R. "Agricultural Industrialization and Environmental Quality", *Choices* (Fourth Quarter), 1994, pp.7.

Asimismo, si la industrialización conduce a mayores operaciones que se encuentran altamente concentradas geográficamente y a la emisión de mayor basura por unidad de área, entonces es más probable que los niveles mínimos permitidos de contaminación serán excedidos en varias localidades.

Por otro lado, la economía política de la regulación agroambiental puede transformarse substancialmente en la medida que, por un lado la sociedad civil encuentra mucho más fácil establecer medidas punitivas a corporaciones integradas verticalmente que a agricultores individuales, y por el otro, las compañías contratistas de alimentos y fibras se unan a la lucha de los rentistas en el dominio de la regulación ambiental.



Opositores, consenso y nuevo perfil de recursos humanos para transitar por la IA

Hay que considerar finalmente que, independientemente de la tendencia natural que pueda seguir el proceso, existen opositores a la industrialización de la agricultura. Por lo menos tres objeciones son vertidas con bastante frecuencia: a) que ella promoverá cada vez la existencia de menos fincas, aunque de mayor tamaño, lo que implicaría el deterioro de la infraestructura rural; b) en el caso del sector pecuario, la industrialización producirá efectos ambientales dañinos de orden secundario; y c) la industrialización marca la disminución de la autonomía/independencia de la toma de decisiones de las familias rurales.

Del mismo modo, la IA plantea un creciente poder de las fuerzas no agrícolas al interior de las cadenas que es preciso tener en consideración en los procesos de concertación público-privado y privado-privado.

Por último, la IA requiere contar con un nuevo perfil de recursos humanos, con visión prospectiva, mentalidad empresarial y dispuesto a tomar decisiones en un contexto cambiante.

VI PARTE



Balance Final:
Oportunidades y Desafíos
para América Latina
y el Caribe en el Siglo XXI

Por Manuel Otero y Fernando Larios



SEXTA PARTE : Oportunidades y desafíos para ALC en el siglo XXI⁵⁵

- ◆ El giro en las estrategias de desarrollo seguido por los países de la región hasta mediados de la década de los ochenta permitió poner fin a un modelo de sustitución de importaciones y autarquía alimentaria que duró más de dos décadas. Dicho modelo se caracterizó, entre otros rasgos, por un marcado intervencionismo estatal, el aislamiento de las economías nacionales de los mercados mundiales, y desde el punto de vista sectorial, por el papel meramente subsidiario que se le asignó a la agricultura.
- ◆ En su lugar emerge una nueva propuesta que, a diferencia de la anterior, se sustenta en la apertura de las economías que han pasado a estar mucho más expuestas a la dinámica de los mercados regionales e internacionales, y una reducción del aparato estatal, lo cual conlleva la necesidad de promover un mayor protagonismo por parte del sector privado en actividades que anteriormente eran desarrolladas casi exclusivamente por el Estado.
- ◆ Dada la importancia que el nuevo modelo asigna a la eliminación de las fallas y distorsiones a fin de que los diferentes sectores puedan expresar sus ventajas comparativas, al menos en teoría le cabe al sector agropecuario desempeñar un papel esencial en la dinamización de las economías, principalmente a través de la promoción de exportaciones, como así también mediante la generación de empleos, y por los ahorros en divisas debido a la disminución en los niveles de importación.
- ◆ ALC también es escenario de una nueva ola integracionista que a diferencia de la vivida durante la década de los sesenta en que se intentó regionalizar las "fortalezas nacionales", en esta oportunidad, se promueve un regionalismo abierto que intenta reforzar el modelo de "fronteras afuera" que impulsan los países de la región. En la actual estrategia, la integración es visualizada como un medio para aprovechar, a través de la generación de economías de escala, las posibilidades de inserción de los países de ALC dentro del nuevo contexto internacional.

55 Algunas ideas fueron extraídas de una presentación preparada por los autores en la conferencia de inauguración del Curso Internacional de La Matriz de Análisis de Políticas y la Formulación de Políticas Agro-Alimentarias, del 6 al 14 de octubre de 1997, auspiciado por la Fundación Polar, la Universidad de los Andes de Venezuela, y el Centro Regional Andino del IICA, en Caracas -Venezuela.

- ◆ La transición desde el viejo al nuevo modelo ha requerido, en primer término, un especial esfuerzo de los países en implementar valerosas medidas de ajuste que en líneas generales han logrado su propósito de estabilizar las economías y crear las condiciones básicas para atraer las inversiones del sector privado nacional o extranjero.
- ◆ En el plano macroeconómico, el incuestionable éxito de haber controlado el flagelo de la inflación ha generado una recuperación en la capacidad de compra de los salarios de los trabajadores y, al mismo tiempo, una mayor confianza y previsibilidad a nivel de los empresarios. Pero al mismo tiempo, en algunos países se ha producido, como efecto no deseado, un marcado retraso cambiario, beneficiando así a los bienes no transables y perjudicando, por el contrario, a sectores orientados al mercado internacional, cuya competitividad se ha visto seriamente erosionada por esta razón.
- ◆ Este fenómeno, conocido como Enfermedad Holandesa, ha erosionado especialmente la competitividad de ciertos rubros agropecuarios, desperdiándose por esta razón, inmejorables oportunidades de ocupar nichos estratégicos en los mercados internacionales.
- ◆ Otra asignatura pendiente se ha centrado en el tema social, en donde los indicadores de pobreza no han mejorado, y se ha polarizado la brecha entre los "ganadores y perdedores" dentro del nuevo modelo. Estudios econométricos realizados por el Banco Mundial revelan que a través de tasas sostenidas de crecimiento agrícola superiores al 3% anual sería posible reducir los índices de pobreza en un 1% aproximadamente.
- ◆ Tras el logro de la estabilidad macroeconómica, es preciso dar inicio a una nueva etapa que defina el conjunto de instituciones que serán el marco desde el cual se aplicarán las leyes y se formularán y ejecutarán las políticas coherentes con los objetivos del nuevo modelo.
- ◆ La suposición de que el éxito del nuevo esquema de desarrollo se reducía a una simple rebaja arancelaria y a la disminución del tamaño del Estado, ha quedado superada por una realidad en la cual urge una enorme dosis de creatividad para definir la nueva institucionalidad.
- ◆ Dentro del concepto de institucionalidad se incluyen no solo las organizaciones per se, sino también los marcos jurídicos y, no menos importante, los recursos humanos -con sus conductas y actitudes- que en ellas laboran.

- ◆ El tema de una nueva institucionalidad es especialmente relevante para el sector agropecuario en donde se ha generado un gran vacío tras el desmantelamiento de las organizaciones que fueron características del modelo sustitutivo de importaciones, ligadas principalmente a la comercialización de productos agropecuarios, gestión crediticia, titulación de tierras, capacitación de productores, por citar las más importantes.
- ◆ Un aspecto clave de la nueva estrategia de desarrollo está dado por la atención que se le brinde a la dinámica del escenario internacional en donde también ocurren cambios sustantivos en su institucionalidad. Uno de los casos más palpables se refiere a los resultados de la última Ronda de Negociaciones del GATT que culminó con la creación de la Organización Mundial del Comercio (OMC).
- ◆ Desde una perspectiva general, se considera que la OMC representa un avance importante para lograr una mayor transparencia y estabilidad del comercio mundial. En tal sentido, es prioritario que la nueva institucionalidad que definan los países de ALC tenga en consideración las nuevas reglas emergentes del ámbito multilateral.
- ◆ En lo que respecta al sector agropecuario, es evidente que los acuerdos generados en la última ronda deben ser vistos como un punto de inflexión y el inicio de un largo proceso que debe conducir al desmantelamiento de todos los subsidios a la producción y la exportación, y las barreras que traban el acceso a los mercados.
- ◆ El precio de los productos básicos en las dos últimas décadas ha bajado, confirmando así una tendencia secular a la baja. Esto se ha debido, por un lado, a que la producción mundial de alimentos ha aumentado más rápido que la población; sin embargo, otra razón es el hecho que más de mil millones de personas ganan menos de un dólar diario. Ellos no tienen los recursos para comprar los alimentos necesarios y, por ende, no pueden expresar una demanda que, por esa razón, permanece aletargada. La consecuencia es una suerte de círculo vicioso en donde se produce una retroalimentación de precios más bajos con una profundización de bolsones de hambre.
- ◆ Para complementar la idea anterior hay que señalar que ochocientos millones de personas, es decir, una de cada seis personas de los países en desarrollo, no tienen acceso a los alimentos necesarios para poder desarrollarse sana y productivamente. Están afectados por lo que llamamos "inseguridad alimentaria".

- ◆ Un punto importante a destacar es el cambio en el enfoque del concepto de seguridad alimentaria que hasta los años setenta estaba principalmente regido por la oferta mientras que en la actualidad se centra principalmente en la capacidad relativa de compra de los estratos más vulnerables de la población mundial.
- ◆ Se estima que para 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 África del Sur de Sahara se duplicará en ese periodo y la de Asia aumentará alrededor de 1.500 millones de habitantes. El aumento en América Latina será de 237 millones.
- ◆ Con el crecimiento demográfico, la rápida urbanización, los cambios en los hábitos de consumo y los aumentos en los ingresos de ciertos estratos, se prevé que los países en desarrollo aumentarán su demanda de cereales en proporción cercana al 80% entre 1990 y el 2020 mientras que la cifra correspondiente a todo el mundo será de 55% aproximadamente. La demanda de carne de los países en desarrollo aumentará en la proporción de 160% y la demanda mundial de carne en alrededor de 75%. El aumento porcentual en la demanda de tubérculos y raíces será ligeramente menor que el de los cereales.
- ◆ Se estima que las importaciones netas de cereales (trigo, arroz, etc.) aumentarán cerca de 190 millones de toneladas en el año 2020. También habrá un gran aumento de las importaciones netas de carne como consecuencia de un crecimiento económico más rápido en los países en desarrollo.
- ◆ En 1990, la ingesta calórica media diaria en ALC era de 2700 cal, similar al total mundial y 8% superior al promedio de los países en vías de desarrollo. Las perspectivas para el año 2020 en cualquiera de los escenarios que se considere supera 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.
- ◆ La biodiversidad de la región se encuentra amenazada. Es preciso controlar los problemas urbano ambientales: 300 millones de ciudadanos generan 225,000 toneladas de desperdicio sólido por día descargados sin supervisión cuidadosa, contaminando principalmente el agua; menos del 5% de desechos orgánicos son tratados y el aire urbano se encuentra severamente contaminado por motores de vehículos y por emisiones industriales sin control.

- ◆ 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. Los países de ALC registran coeficientes de emisión de CO₂/hab/año claramente ubicado en el grupo de los menores contaminantes. Y si la contaminación se mide por unidad de producto, la contaminación ambiental atribuible a la región sigue siendo baja.

- ◆ 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 utilización de fertilizante 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 de la región, actualmente es de 57kg/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.

Desafíos para la Agricultura de América Latina y el Caribe

Para que los países de ALC puedan entrar en una senda sostenida de modernización de sus economías y enfrentar así exitosamente el siglo XXI, es preciso que se concrete una revalorización de sus sectores agropecuarios, lo cual requiere un replanteo de viejos paradigmas y definir una institucionalidad para el agro acorde con esa nueva visión

Con respecto al cambio paradigmático, es preciso:

- ◆ Promover la adopción del enfoque de Agricultura Ampliada el cual reconoce la importancia de incluir a todos los actores sociales del sector, no solo a los de la producción, sino también a los de la transformación y distribución. Este enfoque sustentado en los ejes de Competitividad, Equidad y Sostenibilidad plantea la posibilidad de ser analizado a cuatro niveles o dimensiones: a) nivel intra-finca; b) nivel sectorial; c) nivel de interrelación del sector con el plano macroeconómico; y d) nivel de vinculación con la gobernabilidad del sistema.
- ◆ Destacar la importancia de la agricultura como motor del desarrollo en ALC. Evolucionar de una visión restringida a una visión ampliada supone, para el caso de países como Argentina, Chile y Paraguay, pasar de una contribución al PIB del 10% a otra cuatro veces superior. Aún en el caso de los EEUU, bajo la concepción del agronegocio se reconoce que la contribución al PIB es de un 14% vis-a-vis un 1% que es el aporte del sector primario al conjunto de la economía.
- ◆ Reconocer la importancia decisiva de los mercados a la hora de tomar decisiones estratégicas. Mientras el enfoque tradicional era "primero producir y luego pensar a quien se lo podía vender", en la actualidad, debe realizarse un análisis estratégico sobre las diferentes oportunidades que ofrecen los diferentes mercados tanto a nivel nacional, regional, como internacional, y luego entonces tratar de ver qué producir.

- ◆ Trabajar sobre la base del concepto de cadenas agro-productivas que permitan vincular efectivamente a productores y consumidores que clásicamente fueron ubicados en las antípodas y desconectados unos de otros.
- ◆ Superar los falsos antagonismos del pasado entre el Sector Público y Privado y crear las condiciones para un trabajo conjunto.



En relación a la nueva institucionalidad para la agricultura, se requiere:

- ◆ Crear las condiciones más apropiadas para dar seguridades jurídicas a los inversores nacionales y foráneos, aprobando leyes que brinden garantías para un uso racional y a largo plazo de los recursos productivos.
- ◆ Adecuar las metodologías de cálculo de las cuentas nacionales a efectos de reflejar la real contribución de la agricultura ampliada al PIB.
- ◆ Replantear el rol tradicional de los ministerios de la producción que deberían ir evolucionando hacia ministerios de la industria alimentaria.
- ◆ Crear ámbitos para la concertación entre los diferentes actores de las cadenas agroproductivas.
- ◆ Jerarquizar la importancia de la gestión estratégica como instrumento fundamental para promover la cultura del cambio en las instituciones del sector público y privado, a fin de cambiar el perfil de administradores burocráticos por el de gerentes dispuestos a asumir riesgos en un contexto de incertidumbre.
- ◆ Reorientar los escasos recursos del sector público para generar planes y programas de ayuda efectiva a los pobres rurales, con activa participación de éstos en el diseño y ejecución de los mismos, transformándolos así en sujetos protagónicos de su propia transformación.
- ◆ Dar más importancia a los temas de Agroindustria Rural, generando un marco de políticas que promueva la transformación de la producción primaria y la apropiación del valor que se genera a nivel de las empresas rurales.
- ◆ Replantear el perfil de las instituciones nacionales de investigación agropecuaria para que internalicen el tema de la innovación tecnológica que vincula la producción con el mercado.
- ◆ Acelerar la productividad agrícola. Para lograrlo se necesita una expansión de la investigación nacional e internacional concentrada en los países en desarrollo.

Estos 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.

- ◆ Potenciar el papel de las universidades en las problemáticas nacionales de los países de la región, ajustando la currícula de las carreras profesionales a la nueva visión
- ◆ Asegurar la sostenibilidad agrícola y el ordenamiento racional de los recursos naturales. Se necesita mejorar la asignación y la 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.

BIBLIOGRAFÍA

- ◆ Ahearn M. et al (1998) "Agricultural Productivity in the United States", ERS Report, USDA, February.
- ◆ Barkema A. (1993). "Reaching Consumers in the Twenty-First Century: The Short Way Around the Barn", AJAE N°75
- ◆ Boehlie M. (1996) "Industrialization of Agriculture: What are the Implications?", Choices, First Quarter.
- ◆ BID (1996). "Progreso Económico y Social en América Latina", Informe 1996, noviembre, Washington D.C.
- ◆ ---- (1993) "Progreso Económico y Social en América Latina", Informe 1993, octubre, Washington D.C.
- ◆ Caro, Jorge y Otero, Manuel (1997). "Nuevo Contexto para la Agricultura de América Latina y el Caribe", Fascículo Técnico N°3 en CREA en Acción, Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), octubre, Lima.
- ◆ Centro de Comercio Internacional UNCTAD/OMC Commonwealth Secretariat (1996) "Guía de la Ronda de Uruguay para la Comunidad Empresarial", Ginebra.
- ◆ CEPAL (1998). "Declaración de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe sobre la Crisis Financiera Internacional, Comisión Económica para América Latina y el Caribe sobre la Crisis Financiera Internacional, setiembre, Santiago.
- ◆ Daberkow, D.(1997). "Adoption Rates for Selected Crop Management Practices: implications for Precision Farming", Choices, Third Quarter.
- ◆ De las Casas, L. ; Trejos, R. ; y Cáceres, R. (1997). "Modernización de la Institucionalidad de la Agricultura y el Medio Rural"; diciembre, San José, Costa Rica.
- ◆ Den Ouden, M. et al (1996). "Vertical Cooperation in Agricultural Production-Marketing Chains, with Special Reference to Product Differentiation in Pork", Agribusiness, Vol12.

- ◆ Dornbusch, Rudiger (1998). "Consecuencias de la Crisis Asiática: Lecciones para Limitar la Vulnerabilidad Financiera," Pontificia Universidad Católica del Perú, Departamento de Economía, Lima.
- ◆ Drabenstott, M (1994). "Industrialization: Steady Current or Tidal Wave?", Choices, Fourth Quarter.
- ◆ ECLAC (1998). "Impact of the Asian Crisis on Latin America", Economic Council for Latin America and the Caribbean's Document Distribution Unit, LC/G.2026/SES/27/23, Santiago.
- ◆ Ervin, D.E. y Smith, K. R. (1994). "Agricultural Industrialization and Environmental Quality", Choices, Fourth Quarter.
- ◆ FAO (1994). "Strategies for sustainable agriculture and rural development: New directions for agriculture, forestry and fisheries", Food and Agriculture Organization of the United Nations, Rome.
- ◆ Figueroa, Adolfo (1993). "Crisis Distributiva en el Perú", Pontificia Universidad Católica del Perú, Fondo Editorial Lima, Lima.
- ◆ FMI (1998). "FMI Boletín", Volumen 27, N° 18, del 5 de octubre, Washington D. C.
- ◆ Frischtak, Leila L. (1994). "Governance Capacity and Economic Reform in Developing Countries", World Bank Technical Paper Number 154, Washington D. C.
- ◆ Gómez, Vilma; Larios, Fernando; Alcántara, Miguel; y Gutiérrez, Antonieta. (1998). "Crisis Asiática y su Impacto en el Perú: Comercio Agropecuario y Pesquero. Oportunidades de Cooperación en Biodiversidad", Centro de Estudios Asia-Pacífico, Universidad Nacional Agraria-La Molina, en La Crisis Asiática y su Impacto sobre el Perú, II Reunión de América Latina y el Caribe de Centros de Estudios sobre el Asia-Pacífico, 14-15 setiembre, mimeo.
- ◆ Gutiérrez, Hernán (1998). "La Crisis Asiática y su Impacto en la Economía Chilena", Centro de Estudios Internacionales de Asia-Pacífico, Universidad de Chile, Santiago.
- ◆ Hausman, Ricardo y Summers, Lawrence H. (1996). "La Crisis Financiera de México, Un Año Después: Dos Opiniones Diferentes", Foro del Instituto de Desarrollo Económico, Banco Mundial, Vol. 1, Washington D. C.

- ◆ IICA (1997). "Glosario de Términos del Comercio Agroalimentario", Centro para la Integración y el Desarrollo Agroempresarial (CIDAIE) y Centro Regional Andino (CREA), Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, julio, Lima.
- ◆ ----- (1996). "Política Agrícola, la Búsqueda de la Competitividad, Sostenibilidad y Equidad". Editado por el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), Agencia de Cooperación Técnica en Colombia-International Food Policy Research Institute (IFPRI)-Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural de Colombia, diciembre, Bogotá.
- ◆ Kennedy, P.L (1997). "Perspectives on Evaluating Competitiveness in Agribusiness Industries", Agribusiness, Vol. 13, No. 4.
- ◆ Krugman, Paul (1998). "Saving Asia: It's Time to get Radical", Massachusetts Institute of Technology, Boston.
- ◆ Larios, Fernando y Villavicencio, Manuel. "Las Políticas Macroeconómicas, Desarrollo Alternativo y Agricultura Ampliada: Caso Perú". Centro Regional Andino, Instituto Interamericano de Cooperación para la agricultura (IICA), Cochabamba.
- ◆ Larios, Fernando (1996). "Definición de las Bases Estratégicas para la Estructuración de la Agenda Comercial Agroalimentaria del Perú". Centro Regional Andino, Instituto Interamericano de Cooperación para la agricultura (IICA), diciembre, Lima, monografía.
- ◆ Machado A. (1997). "Agroindustria y Desarrollo Rural", Ecoediciones, Academia Colombiana de Ciencias Económicas.
- ◆ Moneta, Juan Carlos y Noto, Gerardo Orlando (1998). " Dragones, Tigres, y Jaguares: Relaciones América Latina/Asia-Pacífico más allá de la crisis", Instituto de Relaciones Internacionales para Asia y el Pacífico, Ediciones Corregidor, Buenos Aires.
- ◆ Nogueira, Uziel (1998). "The Asian crisis, opportunities and optimism for Mercosur," INTAL-BID.
- ◆ Porter, M. E. (1980). "Competitive Strategy", Free Press.

- ◆ Red Peruana para Estudios del Asia Pacífico (1998). " La Crisis Asiática y su Impacto sobre el Perú", II Reunión de América Latina y el Caribe del Centro de Estudios sobre el Asia-Pacífico, setiembre.
- ◆ Sachs, Jeffrey D. y Larraín, Felipe (1994). "Macroeconomía en la Economía Global", Editorial Prentice-Hall Hispanoamérica, pp. 690-712.
- ◆ Secretaría Del GATT (1994). "Los Resultados Oficiales de la Ronda de Uruguay de Negociaciones Comerciales Multilaterales: Los Textos Jurídicos", Francia.
- ◆ SENASA (1996). "Memoria Anual del Servicio Nacional de Sanidad Agraria del Perú", Lima.
- ◆ Sonka S. et al. (1997). "Cyberfarm gains a Foothold", Choices, Third Quarter.
- ◆ The Economist (1997). "Stranded on the farm?", Octubre.
- ◆ Urban, Thomas (1991). "Agricultural Industrialization: It's Inevitable", Choices, Fourth Quarter.
- ◆ Vásquez, Absalón (1996). "Agro Peruano 1990-1996 y Agenda Pendiente al año 2000", Ministerio de la Agricultura, Lima.
- ◆ Vásquez, Absalón (1995). "La Agricultura Peruana en el Siglo XXI: Retos y Oportunidades", Ministerio de Agricultura, mayo, Lima.

ÍNDICE DE TEMAS Y TÉRMINOS CLAVES

- Acceso a los Mercados, 43
Actividad económica interna, 31; 78
Acuerdo de Acceso a los Mercados, 43
Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), 37
Acuerdos de la OMC, 39; 42
 sobre Agricultura, 43; 44
 sobre el Comercio de Servicios, 44
 sobre Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (MSF), 44
 Textiles, 44
Amin, 28
Antidumping, 45
Apertura, 86; 98; 133; 135
 comercial, 14; 34; 117
 de mercados, 18; 40; 99
Arancelización, 43
Arancel Externo Común (AEC), 32
Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), 35
Argentina, 96; 99; 101; 104; 110; 111; 113; 128; 130; 156
Asistencia técnica, 39; 100
Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN), 35
Ayudas Internas, 46

Bolivia, 34; 50; 59; 72; 78; 90; 91; 92; 93; 101; 103; 104; 108; 113
Bolsas Agropecuarias, 99

Cadenas productivo-comerciales, 94
Caja Verde, 46
Cambios institucionales en la agricultura, 87
Capacitación y Educación, 103

Chile, 35; 50; 59; 72; 78; 93; 95; 98; 99; 101; 104; 111; 112; 127; 128; 138
"Cinta roja", 41

Comercio
 agropecuario, 131; 43; 44
 de servicios, 44
 exterior, 90; 91; 97
 interno, 98
 mundial, 26; 37; 38; 40
 no discriminatorio, 37; 40
Competitividad, 30; 32; 34; 64; 89; 98; 113; 122; 135; 142; 152; 156; 161
Comunidad Andina (CA), 35; 36
Comunidad de Estados Independientes (CEI o CIS), 35
Comunidad del Caribe (CARICOM), 35
Concertación, 95; 96; 148; 157
Consolidación de aranceles, 37; 41; 42; 45; 98
Crecimiento con equidad, 67; 68
Crisis
 de la Deuda, 56; 71; 72; 73; 74; 75; 78; 80
 de México, 117
 de Tailandia, 123
 en Brasil, 129; 130
 financiera internacional, 117; 118
 en los países del Este y Sud-este asiático, 121; 127; 128; 129; 131

Década perdida, 13; 62; 71
Democracia, 17; 19; 63
Derechos compensatorios, 37; 38; 45
Desafíos, 30; 133; 151; 156
Desarrollo sostenible, 17; 90; 92
Desnutrición y mortalidad infantil, 65; 66; 67; 73
Desregulación financiera, 59
Deuda externa, 71; 72; 79; 123
Dumping, 37; 38; 45

Economías de escala, 13; 33; 34; 142; 151
EMBRAPA, 110
"Entendimiento sobre Solución de Diferencias" o "ESD", 39

- Equidad, 58; 67; 90; 147; 156
 Esterilización, 119
 Exportaciones, 28; 43; 45; 46; 48; 49; 62; 74; 75;
 76; 78; 97; 98; 122; 124; 127; 129; 131; 132
- Figueroa, 65
 Filipinas, 35; 50; 76; 121; 125
 Financiamiento agrícola, 100; 102
 Foro para la Cooperación Económica de Asia
 y Pacífico (APEC), 35
 Frischtak, 91
 Fuga de Capitales, 77
- GATT, 14; 37; 38; 39; 44; 45; 48; 97; 153; 162
 Globalización, 13; 17; 27; 28; 33; 90; 117; 133
 Globalización y Regionalismo, 33
 gobernabilidad, 67; 90; 91; 93; 156
 Grupo de los tres (G-3), 35
 Guatemala, 50; 59; 91; 96
- Hausmann, 118; 119
- Indicadores de las políticas comerciales y
 cambiarias, 57
 Indicadores de las políticas de flexibilidad
 laboral, 61
 Indicadores de las políticas de liberalización
 y desregulación financiera, 59
 Indonesia, 35; 50; 76; 121; 125; 126
 Industrialización por Sustitución de
 Importaciones (ISI), 13; 151
 Industrialización de la agricultura, 15; 135;
 145; 146; 147; 148
 Inflación, 63; 122
 Institucionalidad, 17; 19; 83; 84; 85; 89; 93;
 152; 153; 157;
 Institucionalidad agraria en América Latina y
 el Caribe, 83
 Instituciones, 43; 85; 87; 89; 90; 91; 94; 97;
 99; 100; 143; 152; 157
 Integración, 27; 31; 32; 33; 34; 90; 101; 104;
 138; 141; 145; 146; 147
- Investigación, asistencia técnica
 y extensión, 100
- Liberación comercial, 41
 Libre mercado, 13; 14; 96
 Lobbying, 15; 17; 19; 88
- Malasia, 35; 51; 121; 125; 126
 Marketing, 137; 142
 Marrakesh-Marruecos, 39
 Medida Global de Ayuda (MGA), 46
 Medidas arancelarias, 42
 Mercados ampliados, 35
 Mercado Común, 32; 35; 36
 Mercado Común del Sur (MERCOSUR), 35; 36; 130
 México, 32; 35; 36; 51; 56; 59; 60; 61; 71; 75;
 79; 90; 92; 93; 96; 101; 103; 109; 110; 111;
 112; 118; 119; 129
 MFN, 40
 Miembros y observadores de la OMC, 50
 Mortalidad Infantil, 65; 66; 67; 73
- Naciones Unidas para el Comercio
 (UNCTAD), 29; 52
 NMF, 40; 45
- Ohman, 27; 31; 33
 Organización Mundial del Comercio (OMC),
 14; 17; 37; 38; 39; 40; 42; 50
 Organización para la Cooperación y el
 Desarrollo Económico (OCDE), 28; 52
 Orígenes de la crisis de deuda, 74
- Plan Baker, 80; 81
 Plan Brady, 81; 82
 Población y pobreza, 65
 Pobreza, 64; 65; 55; 67; 68; 87; 152
 Políticas internas, 75
 Posicionamiento estratégico, 33
 Posicionamiento global, 145
 Principios Básicos del Comercio Mundial, 37;
 40; 42; 44; 45

- Privatización, 18; 60; 69; 87; 89; 104
Propiedad Intelectual, 38; 40; 42; 45; 48; 52
- Reconversión productiva, 90; 92
- Reformas económicas
 en ALC, 13; 16; 55
 en el Perú, 69
 macroeconómicas, 56
 menos profundas, 66
- Regionalismo, 31
 abierto, 33; 34; 151
 cerrado, 34
 de facto, 31
 de jure, 31; 32
 e integración, 32
- República Dominicana, 59; 89; 99; 109; 110
- Riego y drenaje, 108
- Rivero, 28
- Rondas de negociaciones del GATT, 38
- SAG, 93; 104
- Salvaguardias, 37; 45
- Sanidad agraria (véase también SENASA),
 87; 89; 90; 92; 96; 101
- Semillas, 96; 109; 110
- SENASA, 96; 104; 106; 107; 108
- Singapur, 35; 51; 121; 126; 130
- Sistema de pensiones, 55; 61
- Streeten, 27
- Subsidio Equivalente al Productor (SEP), 46
- Subvenciones de color ámbar, 46
- Subvenciones y Derechos Compensatorios, 45
- Summers, 118; 119
- Supervisión de las Políticas Comerciales, 47
- Sustentabilidad (Sostenibilidad), 90; 92
- Tasas de interés, 58; 63; 69; 74; 75; 100; 124;
 125; 129
- Transferencia neta de recursos, 77; 78
- Transmisión de la crisis asiática sobre ALC, 127
- Tratado de Libre Comercio de Norteamérica
 (TLCN o NAFTA), 32; 35; 36; 119
- Unión Aduanera, 31; 32
- Unión Económica, 31; 32
- Urban, 136
- Vásquez, 108
- Ventaja comparativa, 28
- Williamson, 29; 30
- Zona de Libre Comercio, 32
- Zona de Preferencias, 31; 32

ACERCA DE LOS AUTORES

RAUL CHAU

Peruano, agrónomo, Gerente General de la Asociación de Promoción Agraria (ASPA) de Lima-Perú, organización no gubernamental apoyada por la Fundación Konrad Adenauer de Alemania.

FERNANDO LARIOS

Peruano, economista, ex-Coordinador Técnico del Centro Regional Andino CREA del IICA, profesor de la Universidad Nacional Agraria-La Molina de Lima-Perú. Actual Consultor de la Comisión Interamericana del Control de Abuso de Drogas CICAD de la OEA.

MANUEL OTERO

Argentino, economista, Director de Operaciones del Centro Regional Andino (CREA) del Instituto Interamericano de Cooperación de la Agricultura (IICA), con sede en la ciudad de Lima-Perú.

JOACHIM ROTH

Alemán, abogado, Representante de la Fundación Konrad Adenauer en el Perú hasta febrero de 1999. Actual Consultor Internacional.

RAFAEL TREJOS

Costarricense, economista, Especialista en el Área de Concentración de Políticas Socioeconómicas, Comercio e Inversión del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), con sede en San José de Costa Rica.

"Nuevo Contexto Mundial y Reformas Institucionales en la Agricultura de América Latina y el Caribe", compilado por Fernando Larios y Manuel Otero, espera convertirse en un importante documento de consulta de la comunidad nacional e internacional, que el Centro Regional Andino del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, la Asociación de Promoción Agraria y la Representación de la Fundación Konrad Adenauer en el Perú se complacen en presentar.

Este libro incluye temas interesantes, como el significado y las implicaciones de la globalización y el actual proceso de integración, el nuevo marco normativo del comercio mundial a través de la OMC, la industrialización de la agricultura en los países desarrollados y los desafíos que este proceso representa para la agricultura de los países de América Latina y el Caribe, las reformas económicas implementadas por los países latinoamericanos durante la presente década, la crisis asiática y los cambios institucionales en la agricultura de la región.



**Instituto Interamericano de Cooperación
para la Agricultura - Dirección Regional**

Av. Paseo de la República 3211, piso 6, Lima 27, Perú

Telfs. (00511) 422.7288 - 422.8336 - 422.9114

Fax (00511) 422.7098

E-mail moteroiica@si.com.pe



Asociación de Promoción Agraria

Jr. Pablo Bermúdez 375, piso 2, Lima 11, Perú

Telefax (00511) 431.3789 - 332.6709

E-mail aspa@telematic.edu.pe