

IICA
E71
34

IICA



CENTRO REGIONAL ANDINO

**SITUACIÓN Y
PERSPECTIVAS DE LA
AGRICULTURA ANDINA**

**PROYECTO MULTINACIONAL PARA LA PROMOCIÓN DEL AGROCOMERCIO DE LA
COMUNIDAD ANDINA**

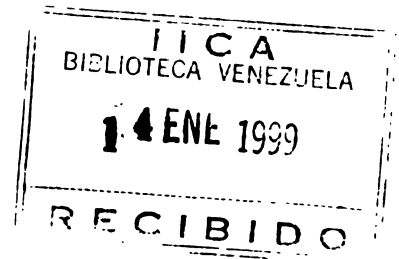
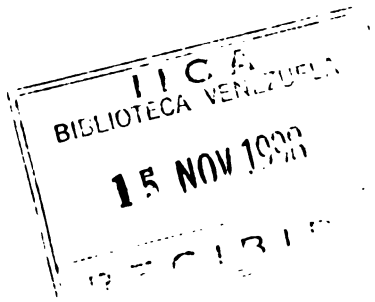
Lima - Perú



35
IICA



CENTRO REGIONAL ANDINO



**SITUACIÓN Y
PERSPECTIVAS DE LA
AGRICULTURA ANDINA**

**PROYECTO MULTINACIONAL PARA LA PROMOCIÓN DEL AGROCOMERCIO DE LA
COMUNIDAD ANDINA**

Lima - Perú

00006280

115
E-1
34



INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACIÓN PARA LA AGRICULTURA

Paseo de la República 3211, Apdo. 14-0185, Lima 14 - Perú

Teléfonos: (51-1)422-8336 / 422-9114

Fax: (51-1) 422-4554

E-Mail: jcaroiiica@si.com.pe

iicaperu@amauta.rcp.net.pe

A3/PE-97-01

ISSN:0534-5391

Lima, Perú, Julio de 1997

Presentación

La Región Andina es hoy escenario de profundas reformas que buscan transformar las estructuras productivas de los cinco países a fin de adecuarlos a los desafíos del nuevo escenario mundial. La apertura comercial, la racionalización de las funciones del Estado y el nuevo protagonismo que se desea que asuma el sector privado, son los principales ejes que sustentan a dichos cambios.

En esta transición, la agricultura asoma como un sector estratégico por el deseo relativo que tiene dentro de las economías nacionales de casi todos los países y, por la contribución que podría efectuar en el proceso de inserción de la Región Andina a nivel hemisférico y mundial.

Una de las funciones indelegables por parte de los Estados nacionales y que deben ser apoyados por los organismos especializados de cooperación técnica, es la de realizar estudios prospectivos que desde un análisis situacional, promueven la identificación de escenarios futuros.

Bajo esa premisa se condujo la realización del presente documento sobre "Situación y Perspectivas de la Agricultura Andina" elaborado por el consultor Juan Luis Hernández¹, desatado profesional venezolano, con un amplio conocimiento de la problemática de la agricultura andina.

El mismo fue realizado como parte de las actividades promovidas por el Proyecto Multinacional para la Promoción del Agro-comercio de la Comunidad Andina desde cuyo ámbito se generan con conjunto de estudios, se promueven eventos de capacitación y se difunden experiencias, orientadas globalmente a promover una nueva institucionalidad del agro de esta región.

Esperamos que este documento enriquezca el debate, promueva espacios de reflexión tanto a nivel del sector público y privado, y aporte ideas en la búsqueda de un desarrollo más sostenible y equitativo de este sector.

Manuel Otero
Director del Centro Regional Andino

¹ Los comentarios vertidos por el autor no necesariamente coinciden con la posición institucional sobre el tema.

1
2
3
4
5
6
7
8
9
10
11
12
13
14
15
16
17
18
19
20
21
22
23
24
25
26
27
28
29
30
31
32
33
34
35
36
37
38
39
40
41
42
43
44
45
46
47
48
49
50
51
52
53
54
55
56
57
58
59
60
61
62
63
64
65
66
67
68
69
70
71
72
73
74
75
76
77
78
79
80
81
82
83
84
85
86
87
88
89
90
91
92
93
94
95
96
97
98
99
100
101
102
103
104
105
106
107
108
109
110
111
112
113
114
115
116
117
118
119
120
121
122
123
124
125
126
127
128
129
130
131
132
133
134
135
136
137
138
139
140
141
142
143
144
145
146
147
148
149
150
151
152
153
154
155
156
157
158
159
160
161
162
163
164
165
166
167
168
169
170
171
172
173
174
175
176
177
178
179
180
181
182
183
184
185
186
187
188
189
190
191
192
193
194
195
196
197
198
199
200
201
202
203
204
205
206
207
208
209
210
211
212
213
214
215
216
217
218
219
220
221
222
223
224
225
226
227
228
229
230
231
232
233
234
235
236
237
238
239
240
241
242
243
244
245
246
247
248
249
250
251
252
253
254
255
256
257
258
259
260
261
262
263
264
265
266
267
268
269
270
271
272
273
274
275
276
277
278
279
280
281
282
283
284
285
286
287
288
289
290
291
292
293
294
295
296
297
298
299
300
301
302
303
304
305
306
307
308
309
310
311
312
313
314
315
316
317
318
319
320
321
322
323
324
325
326
327
328
329
330
331
332
333
334
335
336
337
338
339
340
341
342
343
344
345
346
347
348
349
350
351
352
353
354
355
356
357
358
359
360
361
362
363
364
365
366
367
368
369
370
371
372
373
374
375
376
377
378
379
380
381
382
383
384
385
386
387
388
389
390
391
392
393
394
395
396
397
398
399
400
401
402
403
404
405
406
407
408
409
410
411
412
413
414
415
416
417
418
419
420
421
422
423
424
425
426
427
428
429
430
431
432
433
434
435
436
437
438
439
440
441
442
443
444
445
446
447
448
449
450
451
452
453
454
455
456
457
458
459
460
461
462
463
464
465
466
467
468
469
470
471
472
473
474
475
476
477
478
479
480
481
482
483
484
485
486
487
488
489
490
491
492
493
494
495
496
497
498
499
500
501
502
503
504
505
506
507
508
509
510
511
512
513
514
515
516
517
518
519
520
521
522
523
524
525
526
527
528
529
530
531
532
533
534
535
536
537
538
539
540
541
542
543
544
545
546
547
548
549
550
551
552
553
554
555
556
557
558
559
560
561
562
563
564
565
566
567
568
569
570
571
572
573
574
575
576
577
578
579
580
581
582
583
584
585
586
587
588
589
590
591
592
593
594
595
596
597
598
599
600
601
602
603
604
605
606
607
608
609
610
611
612
613
614
615
616
617
618
619
620
621
622
623
624
625
626
627
628
629
630
631
632
633
634
635
636
637
638
639
640
641
642
643
644
645
646
647
648
649
650
651
652
653
654
655
656
657
658
659
660
661
662
663
664
665
666
667
668
669
670
671
672
673
674
675
676
677
678
679
680
681
682
683
684
685
686
687
688
689
690
691
692
693
694
695
696
697
698
699
700
701
702
703
704
705
706
707
708
709
710
711
712
713
714
715
716
717
718
719
720
721
722
723
724
725
726
727
728
729
730
731
732
733
734
735
736
737
738
739
740
741
742
743
744
745
746
747
748
749
750
751
752
753
754
755
756
757
758
759
760
761
762
763
764
765
766
767
768
769
770
771
772
773
774
775
776
777
778
779
780
781
782
783
784
785
786
787
788
789
790
791
792
793
794
795
796
797
798
799
800
801
802
803
804
805
806
807
808
809
810
811
812
813
814
815
816
817
818
819
820
821
822
823
824
825
826
827
828
829
830
831
832
833
834
835
836
837
838
839
840
841
842
843
844
845
846
847
848
849
850
851
852
853
854
855
856
857
858
859
860
861
862
863
864
865
866
867
868
869
870
871
872
873
874
875
876
877
878
879
880
881
882
883
884
885
886
887
888
889
890
891
892
893
894
895
896
897
898
899
900
901
902
903
904
905
906
907
908
909
910
911
912
913
914
915
916
917
918
919
920
921
922
923
924
925
926
927
928
929
930
931
932
933
934
935
936
937
938
939
940
941
942
943
944
945
946
947
948
949
950
951
952
953
954
955
956
957
958
959
960
961
962
963
964
965
966
967
968
969
970
971
972
973
974
975
976
977
978
979
980
981
982
983
984
985
986
987
988
989
990
991
992
993
994
995
996
997
998
999
1000

INDICE

Situación y Perspectivas de la Agricultura Andina	1
1. Diferencias y semejanzas dentro de la subregión	1
2. Principales transformaciones de la agricultura en los países andinos.....	8
2.1 Cambios estructurales.....	8
2.2 Relaciones intersectoriales	17
2.3 La organización institucional del sector agrícola.....	23
2.4 El comercio internacional.....	26
3. Escenarios internacionales probables para la agricultura andina	30
3.1 Los cambios en el mercado internacional y los factores que lo originan.	30
3.2 Los escenarios de la ayuda a la agricultura en los países desarrollados.....	36
3.3 Las relaciones probables entre sostenibilidad de los recursos y la política comercial internacional.....	40
4. Principales retos estratégicos para la agricultura y las políticas agrícolas.....	41
4.1 Los retos que derivan de las tendencias de la dinámica económica global.....	41
4.2 Los retos que derivan de los cambios en el contexto internacional.....	42



SITUACIÓN Y PERSPECTIVAS DE LA AGRICULTURA ANDINA

1. Diferencias y semejanzas dentro de la subregión ¹

Al referimos a la Subregión Andina y su agricultura, podemos cometer un abuso y una generalización indebida, si no aclaramos previamente las diferencias que existen entre los países que la componen y como ellas condicionan diversos comportamientos económicos y sociopolíticos.

Sin duda, la Comunidad Andina presenta diferencias geoeconómicas muy significativas que están en el origen de dinámicas económicas, sociales y culturales divergentes en algunos campos.

El carácter andino de los países y el peso de la cordillera que los define es muy variable. En un extremo se encuentra Venezuela, donde el área andina es poco menos que marginal dentro del país, el cual en realidad está volcado sobre el Caribe y los Llanos. En otro extremo Bolivia, cuyo centro vital se encuentra en el altiplano y la cordillera. Entre estos dos polos se distribuyen, con diversos grados de andinidad, Colombia, Perú y Ecuador.

La relación y la distribución de la población y la dinámica económica entre las grandes áreas de la región: costa, sierra, llanos y selva amazónica, es un elemento de diferenciación indudable.

Venezuela es un país costero y llanero, donde la sierra y la selva amazónica tiene un peso escaso. Colombia está claramente dominada por la cordillera pero dentro de ella hay claras diferenciaciones y el peso de la costa no es nada despreciable. En Ecuador costa y sierra son áreas geoeconómicas claramente diferenciadas, con pesos económicos y poblacionales

¹ El presente trabajo no es el producto de una investigación o estudio de todo tipo convencional, sino una recopilación de información y de criterios, producto de los conocimientos y experiencia del autor. En este sentido, el trabajo no tiene ni pretende tener el rigor científico requerido en un estudio de tipo académico. Los planteamientos son obviamente apreciaciones de la exclusiva responsabilidad de su autor y no pretenden demostrar o probar las afirmaciones que realiza, sino presentar algunas conclusiones fundamentales que puedan dar pie a una discusión enriquecedora.

significativos cada una. En Perú la costa, a pesar de su extrema limitación de recursos, domina la dinámica económica a partir de grandes ciudades pero el país es esencialmente serrano, con una amplia zona amazónica prácticamente virgen. Bolivia, por último, sin salida al mar, es como hemos dicho el país más claramente dominado por la sierra, a pesar de la presencia de las grandes áreas planas de la zona de Santa Cruz, con una fuerte dinámica económica y poblacional volcada más hacia Argentina y Brasil que hacia el área Andina.

Estos elementos son condicionantes de un conjunto de características económicas, entre las cuales debemos destacar la incidencia en los costos de transporte y, por tanto, en la protección natural de la producción interna y el grado de apertura a los mercados internacionales que espontáneamente se genera.

En Venezuela los costos de transporte, desde puertos norteamericanos del Golfo de México hasta las áreas de concentración de la población en el arco montañoso costero son, en muchos casos, menores que desde los llanos o los Andes del propio país, a pesar de la existencia de una infraestructura vial relativamente buena. Venezuela es una nación inducida por sus condiciones geoeconómicas a la apertura y donde la producción interna tiende a tener una muy baja protección natural. Bolivia, en sentido contrario, es un país con una muy significativa protección natural frente a las importaciones y graves dificultades para exportar. La apertura económica posee limitaciones naturales y termina mostrando un significado muy distinto al que puede tener en otros países.

En el Cuadro 1, podemos observar las diferencias de fletes internos, desde principales puertos hasta mayores ciudades, para cereales y granos utilizados en la fabricación de alimentos balanceados para animales que se presentan en los distintos países de la subregión

Cuadro 1
Fletes y costos de importación cereales y granos para algunos puertos y centros de consumo. 1995

US\$/Tm	Flete, Seguro y Gastos	Flete Interno	TOTAL
Venezuela			
<i>La Guaira- Caracas</i>	28	7	35
<i>Puerto Cabello- Valencia</i>	28	7	35
<i>Maracalbo- Maracalbo</i>	28	5	33
Colombia			
<i>Buenaventura -Bogotá</i>	32	36	68
<i>Cucuta -Bogotá</i>	32	48	80
<i>Santa Marta - Bogota</i>	28	52	90
Ecuador			
<i>Guayaquil-Guayaquil</i>	35	5	40
<i>Guayaquil -Quito</i>	35	22	57
Perú			
<i>El Callao - Lima</i>	38	5	43
<i>Ica-Cuzco</i>	42	40	82
Bolivia			
<i>Tacna-La Paz</i>	42	51	93
<i>La Plata- Santa Cruz</i>	35	68	103

Fuente:

JUNAC, Agroplan (Venezuela), CEGA-COLFECAR (Colombia), IDEA (Ecuador) y otras instituciones

Por otra parte, las características físico naturales limitan el carácter de área geoeconómica integrada de la Comunidad Andina, haciendo muy difícil la comunicación entre los países que se encuentran en sus extremos y obstaculizando en general los flujos comerciales entre ellos.

No podemos negar la diferenciación de la subregión en dos grandes subáreas. La primera de ellas constituida por Venezuela y Colombia, con Ecuador como país intermedio y otra constituida por Perú y Bolivia, con fuerte intercambio comercial entre ellos y fuertes vínculos comerciales e históricos con los países del cono sur.

Cuadro 2
Flujos de Comercio en la Subregión Andina
1993-95

Origen/Destino	Bolivia	Colombia	Ecuador	Perú	Venezuela
Bolivia		23%	2%	73%	2%
Colombia	4%		12%	11%	77%
Ecuador	2%	60%		15%	25%
Peru	17%	47%	33%		21%
Venezuela	1%	84%	2%	14%	
GRAN	5%	40%	11%	12%	37%

Fuente: JUNAC

Como podemos observar en el Cuadro 2, los flujos comerciales entre Colombia y Venezuela y de Bolivia hacia Perú son los más significativos de la subregión. Los intercambios entre Colombia y Venezuela representan el 87% de todo el comercio subregional.

Por otra parte, existen también diferencias socio políticas y culturales que es necesario considerar. Buena parte de éstas tienen su origen en el peso de las poblaciones y culturas autóctonas dentro del país y la profundidad de las diferencias culturales existentes entre distintos grupos de población.

Estas brechas culturales se traducen en diferencias sociales y regionales más o menos agudas y en posibilidades distintas de incorporación de la población a la dinámica de la economía moderna.

Por otra parte, las diferencias socio culturales y las evoluciones históricas particulares han provocado diferencias significativas en la dinámica política y en la gobernabilidad de los distintos países.

En Venezuela, pareciera existir un nivel menor de tensiones sociales y de diferencias culturales que hacen que esta sea una sociedad gobernable pero, en contraste, aparece un sistema socio político y un aparato gubernamental muy deteriorado e incoherente. En Colombia, en cambio, la conflictividad de la sociedad es alta y se podría decir se presentan serios problemas de gobernabilidad, sin embargo, y a pesar de las dificultades de los últimos años, conservan un aparato estatal que actúa con relativa coherencia y continuidad.

Las diferencias antes anotadas, acompañadas por diferencias en la dotación de recursos naturales, provocan diferencias de importancia entre las economías de los países andinos

Cuadro 3
Indicadores Económicos de los Países Andinos
Promedio 1990-94

	% de PIB de GRAN	PIB PC US\$	Export M.US\$	% Pob Urbana
Venezuela	36%	3,000	16.582	96%
Colombia	29%	1,962	8.445	75%
Perú	23%	1,711	4.363	70%
Ecuador	8%	1,266	3.976	61%
Bolivia	3%	911	0.977	58%

Fuente: BID, JUNAC

Como podemos observar en el Cuadro 3, existen diferencias significativas en las dimensiones económicas y en la riqueza relativa de los países de la subregión, que se traducen en características poblacionales distintas, donde al menos pueden distinguirse tres niveles distintos.

Por último, es necesario destacar las diferencias en la dinámica agroalimentaria, las cuales son de gran importancia y especialmente para el trabajo que nos proponemos.

Un primer orden de diferencias se centra en el peso, dentro del conjunto de la agricultura, de la producción campesina tradicional, en muchos casos asociada a tecnologías o sistemas de producción precolombinos y, en su opuesto, la significación de las formas de producción empresariales modernas.

En este sentido la subregión no es, ni mucho menos, homogénea. En Venezuela la producción familiar tradicional campesina es muy poco significativa, limitándose a algunas áreas alejadas en las regiones montañosas, los llanos y la selva amazónica. Las formas de producción dominantes son de carácter empresarial, fuertemente articuladas al mercado de productos, insumos y capital. La producción empresarial moderna es dominante, tanto en los principales cultivos como en la ganadería y la granjería. Por su parte, la producción campesina en Venezuela no tiene significación en ninguno de los productos fundamentales, en la alimentación de la población o la provisión de materia prima para la industria no alimentaria.

En Colombia la producción empresarial moderna domina importantes cultivos y áreas de producción y en muchas regiones ha integrado o disuelto la producción campesina tradicional, sin embargo, ésta sigue teniendo una importancia significativa

En Ecuador, Perú y Bolivia la producción campesina tradicional, con fuertes elementos de origen prehispánico, continúa teniendo una importancia notable dentro de la agricultura, con una clara diferenciación de las áreas y cultivos donde domina la producción empresarial o familiar moderna. En estos países, tanto como en Colombia, un conjunto de productos de gran importancia en la alimentación de la población y especialmente para los sectores de más bajos ingresos, proviene de la producción campesina tradicional.

Un segundo campo de diferenciación se refiere al grado de desarrollo del sistema agroindustrial y a la difusión de las formas de integración y coordinación vertical entre la agricultura y la industria. Este elemento es de especial importancia, dada la significación que tiene el desarrollo de los mercados de productos elaborados para la consolidación de las cadenas agroalimentarias. Adicionalmente, es bien sabido como la agricultura depende para su desarrollo técnico y organizativo de los otros sectores con los que se relaciona y, por tanto, destaca la importancia de las relaciones con la agroindustria, el agrocomercio y los

proveedores de insumos, equipos y financiamiento.

En esta área también las diferenciaciones entre los países son de cierta significación. En Venezuela la agroindustria se desarrolla a partir de las importaciones e impulsada por el crecimiento del mercado interno que permite la riqueza petrolera. El aparato agroindustrial resulta muy fuerte y concentrado y tiende a ser dominante frente a la agricultura, generando diferentes formas de coordinación e integración vertical.

En el caso colombiano el proceso de desarrollo agroindustrial es también importante en algunas áreas y cultivos, pero siempre volcado al mercado interno, con grados de concentración mucho menores y una relación menos desigual con el sector agrícola. De hecho, en Colombia una parte importante de la agroindustria proviene de la capitalización del sector agrícola.

En el Perú el desarrollo agroindustrial, aún cuando menor que en Venezuela y Colombia, también tiene importancia y se ha desarrollado en función de las ciudades costeras y en especial de Lima, con muy escasa relación con la agricultura dominante en el país.

Bolivia y Ecuador tienen desarrollos agroindustriales menos importantes y articulados al mercado externo y los enclaves de producción agrícola moderna. En el caso de Ecuador como en el Perú, existe una fuerte relación con las importaciones, mientras en Bolivia buena parte del desarrollo agroindustrial está asociado a las exportaciones y especialmente a las de subproductos de la soya.

Por último y muy vinculado a lo anterior, está el nivel de integración a la dinámica económica y, por tanto, el grado en que la agricultura está sometida a los cambios en las variables macroeconómicas y a la competencia de los mercados internacionales.

En este sentido, podríamos indicar que mientras más moderno y vinculado al sector agroindustrial está un sector agrícola, más capacidad tiene de asumir cambios tecnológicos y expandir la producción, sin embargo, en contraparte es más vulnerable a los cambios macroeconómicos y a las variaciones en las condiciones de intercambio con los mercados externos.

En este campo Venezuela tiene la más alta vulnerabilidad, derivada de sus características geoeconómicas y de los sistemas de producción dominantes en su agricultura. Colombia le sigue dado el desarrollo de su agricultura comercial y empresarial y a pesar de la protección natural que le proporciona su geografía.

Ecuador y Perú presentan altas vulnerabilidades en los enclaves de producción empresarial moderna vinculados a los mercados de la costa, mientras la producción más tradicional, vinculada a la sierra, sufre en menor grado los impactos de los cambios macroeconómicos y

los precios relativos externos.

El caso de Bolivia se escapa de este análisis, pues las grandes barreras geográficas que sufre todo el país y el carácter exportador de la agricultura de la zona de Santa Cruz, plantean el problema en otro marco.

Todas estas diferencias las resaltamos en estos párrafos introductorios, no con el propósito de negar la identidad básica de la subregión en términos culturales, históricos y políticos, sino para limitar las generalizaciones indebidas y destacar las diferencias cuando ellas son pertinentes para el análisis.

2. Principales transformaciones de la agricultura en los países andinos

En esta sección pretendemos hacer un muy sintético repaso de las principales transformaciones sufridas por la agricultura andina, revisando en particular aquellas que afectan la estructura de la producción, la relaciones con la economía en su conjunto y otros sectores económicos, la organización institucional del sector y, por último, el comercio exterior.

2.1. Cambios estructurales

Comenzaremos con analizar los cambios que han afectado la estructura de la producción agropecuaria, examinando sus orígenes y sus efectos más importantes.

2.1.1. Orígenes de los cambios

Los cambios en el contexto económico a partir de los procesos de estabilización, ajuste y apertura

Si en algún campo existe una homogeneidad importante dentro de la subregión, es en el de las grandes orientaciones de las políticas macroeconómicas asumidas en los últimos años. En este sentido, desde mediados de la década de los ochenta los cinco países se han visto obligados a adoptar políticas de estabilización, ajuste estructural y apertura, liberando tasas de cambio y precios, disminuyendo drásticamente la protección frente al mercado externo y reduciendo de manera significativa la intervención directa y administrativa en la dinámica económica.

Este conjunto de cambios económicos son, sin duda, el factor más importante de cambios estructurales que se han producido en los últimos años en las agriculturas.

Entre estos cambios tres tienen particular importancia para el desarrollo agrícola y éstos son los que se refieren a: política cambiaria, política comercial y cambios en la intervención del Estado.

La política cambiaria

La política cambiaria es, sin duda, el elemento del marco macroeconómico más importante para la agricultura, pues en condiciones de inestabilidad es el regulador más importante de los precios relativos externos-internos y, por tanto, de la competitividad de la agricultura.

En este sentido, en todos los países de la región, con excepción de Bolivia, la liberación de la tasa de cambio ha sido acompañada con una intervención de las autoridades monetarias para anclar la tasa de cambio, como instrumento para frenar la inflación. En algunos países como Venezuela, el virtual monopolio estatal en la generación de divisas posibilita un amplio margen de maniobra al Banco Central. En otros países se han utilizado instrumentos de política económica para mantener anclada la tasa de cambio, entre los que destaca la elevación de las tasas de interés, a fin de compensar las pérdidas de la balanza comercial con flujos de capital.

La aplicación sostenida de esta política en los últimos años, implica el equivalente de un subsidio a las importaciones y, en sentido contrario, un impuesto a la producción interna de dimensiones muy superiores a la protección proporcionada por la política comercial aplicada.

Cuadro 4
Retraso Cambiario en los Países de la Subregión
1994-96

Sobre o Valuación	Sub 1994	1995	1996	Prom 94-96
Venezuela	22%	67%	35%	41%
Colombia	35%	44%	57%	45%
Ecuador	45%	49%	43%	46%
Perú	59%	68%	67%	65%
Bolivia	-2%	0%	2%	0%

Fuente: JUNAC

Como podemos observar en el Cuadro 4, Venezuela, Colombia, Ecuador y Perú sostienen niveles de revaluación que se ubican entre 40 y 65 por ciento, tomando como base 1990. En el caso del Perú el dato podría resultar exagerado, dado que todavía en 1990 la inflación superó el 400%, sin embargo, si tomamos como base 1991 todavía la revaluación supera el 30%.

Política comercial

Un segundo grupo de políticas comunes en la región, se refiere a las políticas comerciales y los procesos de apertura.

En este sentido, en todos los países se ha producido la eliminación de un conjunto de barreras no arancelarias y una reducción de aranceles.

En Venezuela, Colombia y Ecuador se adoptó un arancel externo común, cuyo tope es el 20% para productos elaborados y 15% para materias primas. En Perú y Ecuador se han establecido topes todavía más bajos.

En términos generales la tendencia es la utilización de aranceles como única vía para limitar las importaciones, sin embargo, las realidades de los mercados internacionales y los márgenes de acción del GATT 94 han determinado la aplicación de mecanismos menos ortodoxos, entre los cuales destacan el Sistema Andino de Bandas de Precios y diversos niveles y formas de medidas para arancelarias.

En cuanto a medidas de este último tipo, Colombia es el país que las ha aplicado con más decisión y amplitud seguido, en un nivel intermedio, por Venezuela y Ecuador, y por último Perú y Bolivia, donde estas medidas han sido ocasionales sino inexistentes.¹

Cambios en la intervención del Estado

El tercer elemento digno de destacar, en cuanto a los elementos del contexto económico, se refiere a los cambios en el papel e intervención del Estado.

En este sentido, la nota distintiva es la disminución de la intervención directa y administrativa de los entes públicos en la dinámica agroalimentaria y el fin de las políticas de "fomento" que caracterizaron las políticas de sustitución de importaciones y reforma agraria tradicional.

La disminución de la intervención en la administración de tierras, la asignación de crédito, la comercialización de productos agrícolas y la distribución urbana de alimentos.

El hecho más significativo a este respecto, es la salida del Estado de la intervención directa en la compra de productos agrícolas, que constituía la garantía de la sustentación de precios internos.

En algunos casos, las formas tradicionales de intervención pública han dado paso a programas de asistencia técnica y financiera, así como a planes de infraestructura significativos. Sin embargo, hay que reconocer que las tendencias al cambio en la orientación de los apoyos a la agricultura, lamentablemente han sido acompañadas de una disminución neta de ellas.

En los países andinos, a diferencia de países como México y otros países de América Latina, no se ha producido una sustitución de formas tradicionales de apoyo a la agricultura por otras encuadradas dentro de las normas y compromisos surgidos del GATT94.²

Cambios inducidos por otros factores

No todos los factores de cambio estructurales que ha sufrido la agricultura andina derivan de las grandes modificaciones que se han producido en la dinámica económica. Otros de gran importancia surgen de factores como los desarrollos tecnológicos y organizativos, las nuevas tendencias del mercado internacional y los patrones de consumo, o de elementos como las consecuencias de la lucha contra el narcotráfico.

Originados por cambios tecnológicos u organizativos

En relación a los cambios originados en desarrollos organizativos o tecnológicos, se podrían destacar los siguientes:

- En primer lugar destacan las innovaciones organizativas en la dirección de una más eficiente organización de cadenas productivas, entre las que podemos citar los avances en agricultura bajo contrato, las nuevas formas de coordinación vertical en las cadenas y el surgimiento de un conjunto de nuevos servicios agrícolas.¹¹¹
- Los cambios en los mercados internos de los países y en la distribución comercial de productos agrícolas, entre los que destacan: el surgimiento y difusión de los hipermercados que combinan mayor y detal, los productos de alto valor agregado y comida preparada y el rápido crecimiento de las cadenas de comida rápida en todo el mundo.
- Las innovaciones propiamente tecnológicas, las cuales abarcan una amplia gama de técnicas y prácticas, entre las que destacan: los paquetes tecnológicos alrededor de semillas mejoradas asociadas a empresas transnacionales que penetran con fuerza en los países andinos y los cambios en las labores mecanizadas asociados a la nivelación con láser y nuevos tipos de labores.
- Otros elementos dignos de destacarse son los que apuntan en la dirección de la sustentabilidad, entre los cuales podemos indicar: el control biológico de plagas y los sistemas de mínima labranza o siembra directa.
- Por último, es necesario mencionar cómo los cambios organizativos y tecnológicos que hemos indicado están posibilitando incrementos muy significativos en las escalas de producción en la agricultura, posibilitando explotaciones que hasta hace pocos años hubieran sido consideradas inmanejables.

Cambios en el mercado internacional y los patrones de consumo

Otro origen importante de los cambios en la estructura de la producción agrícola, deriva de las tendencias de los mercados internacionales y de los patrones de consumo a nivel planetario. Algunos de los elementos dignos de destacarse en esta dirección, son los siguientes:

- En las últimas décadas se han producido cambios significativos en las tendencias de la alimentación mundial y los patrones de consumo derivados, en lo fundamental, de una

fuerte toma de conciencia en torno a la asociación de la alimentación con la salud y en particular con las enfermedades degenerativas. Estos cambios que comenzaron a darse en los países industrializados, hoy están ampliamente difundidos en todo el mundo y afectan profundamente los mercados de cereales, grasas, azúcares y productos de origen animal.

- En esta misma dirección se genera otro fenómeno de gran interés para nuestros países y éste es el auge de los productos orgánicos o biológicos como nichos de mercado de alto valor, donde la producción familiar tradicional tiene ventajas acumuladas por muchos años.
- Por otra parte, en el ámbito del mercado internacional es posible destacar un incremento de los flujos comerciales, caracterizados por la ampliación y diversificación de los mercados, la aparición de nuevos nichos y nuevas formas de competencia con la aparición de las marcas y denominaciones de origen en productos que antes fueron commodities.
- Por último, es importante destacar que muy probablemente estamos asistiendo a un cambio estructural en el mercado internacional de productos agrícolas básicos, de tanta significación como el que se produjo en los años 1972 y 73, al cual no referiremos detalladamente en el punto especialmente dedicado a este aspecto.

Cambios derivados del combate del narcotráfico

Por último, es necesario mencionar un factor, que a pesar de no ser del mismo nivel de los anteriores, tiene una gran importancia para algunos países andinos, y es el combate del narcotráfico.

La producción campesina de cultivos asociados a estupefacientes es un hecho significativo en la región y en la medida que se emprenden campañas de erradicación de la producción primaria, se provoca la disolución de los sistemas de producción campesina asociados a ellos.

Por otra parte, la sustitución de productos de producción campesina por rubros importados, impulsa a grupos de campesinos hacia los cultivos prohibidos, provocando movilizaciones de grupos de población rural hacia las áreas de auge y huyendo de las áreas de combate.

Estos fenómenos han tenido o tienen una importancia significativa en Perú, Bolivia y Colombia y en éste último país, sin duda, constituye uno de los ingredientes de la situación de violencia que se genera en las áreas rurales.

2.1.2. Efectos estructurales

El conjunto de factores antes anotado, tiene efectos sobre la estructura de la producción agrícola y la situación social y laboral de las zonas rurales y áreas vinculadas a la dinámica de la agricultura.

Los cambios en la estructura productiva

Rubros y sistemas de producción.

El efecto combinado de la revaluación de la tasa de cambio, la apertura comercial y la disminución del apoyo estatal a la agricultura, generó una caída en los precios reales de los rubros transables sometidos a la competencia de los mercados externos.

Paradójicamente, las mediciones convencionales del Apoyo a los Precios Internos muestran un aumento de la protección nominal, que en realidad sólo se produce por efecto del retraso cambiario que incrementa los precios internos, a pesar de que ellos hallan disminuido en términos reales de manera notable.^{iv}

La disminución en los precios reales y en la rentabilidad de los cultivos sometidos a la competencia externa, generó a su vez una caída de su producción interna de estos rubros y un incremento notable en las importaciones.

Cuadro 5
Disminución en la Producción de Cereales Forrajeros y Soya en los Países
Importadores de la Subregión 1988-89 a 1995-96
(Miles de Tm)

	1988-89			1995-96		
	<i>Maíz</i>	<i>Sorgo</i>	<i>Soya</i>	<i>Maíz</i>	<i>Sorgo</i>	<i>Soya</i>
COLOMBIA	975.8	700.9	146.4	991.0	472.3	75.5
ECUADOR	441.1	4.6	142.4	490.0	1.2	86.8
PERU	959.1	27.7	4.4	496.0	5.0	3.0
VENEZUELA	1,101.3	707.5	9.1	900.0	435.0	7.5
GRAN	3,477.3	1,440.7	302.3	2,877.0	913.5	172.8

Fuente: JUNAC y Organismos Nacionales

Como podemos observar en Cuadro 5, en los últimos seis años la producción de cereales forrajeros y soya en la subregión ha disminuido en más de 1 millón 300 mil toneladas métricas, las cuales están representadas por una caída de casi 700 mil toneladas en maíz, alrededor de 500 mil en sorgo y más de 170 mil en soya.

Cuadro 6
Importaciones de Cereales Forrajeros en la Subregión
1990-95 (Miles de Tm)

Pais	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Venezuela	591.5	444.2	818.0	1212.4	790.2	1090.9
Colombia	44.0	14.0	507.0	546.6	1039.1	1116.2
Ecuador	20.1	37.7	29.4	45.0	50.0	125.0
Perú	475.1	630.1	760.7	636.7	697.1	930.7
Bolivia	0.1	0.1	7.7	0.3	2.0	0.1
Total	1,130.8	1,126.1	2,122.8	2,441.0	2,578.4	3,262.9

Fuente: JUNAC Estudio de Competitividad

Por su parte, en el Cuadro 6 podemos constatar cómo las importaciones de cereales forrajeros crecen en forma rápida, pasando de alrededor de un millón a más de 3 millones de toneladas.

Fenómenos semejantes sufren otros productos, que en forma directa o indirecta sufren la competencia de las importaciones.

El comportamiento de los productos transables no se extiende a otros productos con escasa relación con el mercado internacional o en productos tropicales, donde las ventajas de la subregión son muy notables. En productos como Arroz, Caña de Azúcar, Palma Aceitera, Frutas y Hortalizas, la producción mantiene un comportamiento positivo. Igualmente, muestra claras tendencias de crecimiento la producción animal que se apoya en alimentos balanceados para animales fabricados a partir de insumos importados.

Los productos avícolas en particular mejoran sus precios relativos con respecto a la carne bovina, expandiendo su producción y consumo en forma notable.^v

Estas tendencias de la producción tienden a cambiar la estructura de la agricultura subregional, tendiendo a incrementar los pesos de productos tradicionales de exportación, cultivos tropicales y en especial permanentes, y rubros que se generan a partir de importaciones (circuito de producción animal apoyada en ABA), siendo estos últimos los que en definitiva logran contrapesar las tendencias a la caída de producción en el sector vegetal.

Los crecimientos y decrecimientos de rubros y subsectores arrojan, lamentablemente, un saldo de estancamiento de la agricultura andina y un desempeño de ésta muy inferior al de la economía de la subregión.

Tipo y orientación de las unidades de producción

En relación a los efectos sobre las unidades de producción, es importante diferenciar lo ocurrido en la producción familiar tradicional de carácter campesino y en las unidades de carácter empresarial modernas.

En la producción campesina tradicional no hay duda de que, en los últimos años, se han acelerado los procesos de disolución del campesinado y la migración hacia las ciudades de sectores pobres del campo.

Estos procesos de disolución han sido amplios y generalizados, arrasando con la producción campesina en su conjunto y, sólo en casos excepcionales, generando procesos de "diferenciación campesina", con los cuales algunas producciones familiares crecen y se desarrollan hacia la producción empresarial, a expensas de otras que se empobrecen y desaparecen. Ejemplos de estas dinámicas sólo podemos encontrarlas en los procesos de colonización campesina de algunas zonas de la selva amazónica o los llanos.

Más excepcional aún es el desarrollo sostenido o la transformación colectiva de economías campesinas, a pesar de todos los esfuerzos y planes de desarrollo instrumentados por los gobiernos en esta dirección. Debemos reconocer que en muy pocos casos hemos encontrado las claves para intervenir en las economías campesinas e impedir su masiva disolución.

En relación a los cambios en el sector empresarial moderno, observamos un conjunto de tendencias entre las cuales destacan las siguientes:

- En primer lugar observamos la desaparición de un grupo significativo de unidades y sistemas de producción vulnerables, que no estaban en condiciones de resistir la rapidez y profundidad de los cambios que se produjeron y para los cuales las oportunidades de reconversión fueron escasas.
- En segundo lugar, las unidades y sistemas que fueron capaces de resistir y adaptarse han producido cambios en la escala de producción y con ello un proceso de concentración de la producción. En la producción animal, basada en alimentos balanceados, los procesos de concentración han sido significativos en todos los países. Igualmente, en la labranza mecanizada extensiva las nuevas tecnologías han permitido unidades de producción más grandes y con mayor capacidad para aprovechar las potencialidades de las maquinarias y equipos.
- Un tercer elemento que puede observarse con claridad, es la tendencia a la diversificación de la producción para protegerse de coyunturas desfavorables del mercado. En este sentido, una de las vías más importantes ha sido la combinación de actividades agrícolas y ganaderas y la búsqueda de nichos de mercado para productos de alto valor comercial.
- Un último elemento de gran importancia se refiere a la tendencia a la coordinación e integración vertical en las cadenas productivas, que se manifiesta en un incremento de mecanismos de articulación del financiamiento, la asistencia técnica y las relaciones de compraventa con sectores agroindustriales y agrocomerciales.

Los cambios en la distribución del ingreso y en las situaciones de pobreza

Los efectos de los cambios indicados en relación a la pobreza y la situación social de las áreas rurales son significativos y podríamos dividirlos en dos grandes grupos.

En primer lugar, los que derivan de la recuperación del crecimiento económico general y del relativo estancamiento del sector agrícola.

Si es verdad que la economía campesina en periodos de recesión mejora su situación relativa dentro de la sociedad, pues tiende a caer menos que la economía en su conjunto, también lo es que cuando se producen crecimientos económicos rápidos ella no es capaz de seguirlos, rezagándose e incrementando su pobreza relativa.

En este sentido es evidente que en la década de los noventa la mayoría de los países de la subregión han recuperado la dinámica de crecimiento en condiciones de un rezago del sector agrícola en general y uno mayor aún para la población vinculada a formas tradicionales de producción familiar.

Un segundo orden de efectos, de carácter más directo, se refiere a los generados por los cambios en la estructura de producción. Los cultivos que más caen tienen un peso muy alto en el empleo y, por tanto, los cambios de los últimos años han disminuido notablemente los puestos de trabajo en el sector agrícola.

De acuerdo al Estudio de Pobreza Rural Andina realizado por el Programa Proandes y patrocinado por el BID y la UNICEF, en Colombia se reporta "la pérdida de 230 mil puestos de trabajo en las zonas rurales entre 1991 y 93." ^{vi}

En Venezuela, por su parte, estudios realizados para el BID muestran que a partir del Ajuste de 1989 se produjo una disminución del empleo agrícola de alrededor de 50 mil puestos de trabajo. ^{vii}

En este punto, sin duda, podemos concluir que la transformaciones sufridas en los últimos años no han contribuido a mejorar la situación social de la población rural, sino que por el contrario han agudizado su pobreza relativa.

Las transformaciones del mercado de trabajo

Además de la disminución del empleo agrícola, los cambios recientes en la agricultura y la economía están acelerando procesos que han venido ocurriendo desde hace ya muchos años.

El centro de estos procesos es una disminución de las pequeñas explotaciones y un aumento del trabajo asalariado en el campo, tal como podemos apreciarlo para el caso de Venezuela en el Cuadro 7.

Cuadro 7
Distribución Porcentual de la Población en Actividades Agrícolas
en los Años Indicados en Venezuela

	1,961	1,980	1,985	1,990	1,993
Empleados u Obreros	33.1%	36.3%	36.8%	39.5%	42.7%
Trabajadores por Cuenta Propia.	51.3%	42.2%	37.1%	37.1%	38.0%
Patronos	2.9%	9.0%	10.6%	13.0%	12.7%
Ayudantes Familiares	12.8%	12.5%	15.5%	10.5%	6.6%

FUENTE:

OCEI Censo 1961 y Encuesta de Hogares por Muestreo varios años. Cálculos Propios

Dentro del trabajo asalariado también se están produciendo cambios importantes, que muchas veces no están adecuadamente reflejados en las estadísticas oficiales.

Un primer elemento en este sentido es el dominio del trabajo a destajo y por contrato, que en muchas ocasiones no realiza directamente el productor agrícola sino que los contrata como servicios realizados por terceros. En múltiples productos las labores de cosecha, y especialmente si son mecanizadas, se realizan bajo esta modalidad.

En segundo lugar, es obvio que cada día se producen mayores exigencias de capacitación técnica y especialmente cuando se introducen nuevas tecnologías y se incrementan las escalas de producción.

En relación al trabajo agrícola, es importante destacar que muy probablemente existe en todos los países de la subregión una subestimación de su cuantía y calificación en categorías ocupacionales. Este hecho se deriva de que los instrumentos de recolección comúnmente utilizados en todos los países tienden a considerar trabajo no agrícola el de las mujeres del campo, a muchos trabajos a destajo o por contrato y no consideran a aquellas personas que tienen como trabajo secundario la agricultura.

2.2. Relaciones Intersectoriales

Otro ámbito donde las transformaciones han sido significativas es el que se refiere al papel y posición de la agricultura dentro de la economía y las relaciones intersectoriales. En esta área también se manifiestan, de manera patente, los efectos de los cambios en la situación macroeconómica y en el contexto internacional.

2.2.1. El papel y posición de la agricultura en las economías

El primer elemento que salta a la vista es la disminución del peso de la agricultura dentro de la economía, a lo cual ya nos hemos referido.

Cuadro 8
Tasa de Crecimiento del PIB y del Sector Agrícola
1990-95

	PIB Total	Prod Agrícola
Venezuela	3.5%	1.7%
Colombia	4.3%	2.4%
Perú	5.8%	5.1%
Ecuador	3.7%	2.9%
Bolivia	4.0%	3.4%

Fuente: JUNAC y Organismos Nacionales

Como podemos observar en el Cuadro 8, en el período 1990-95 las tasas de crecimiento del sector agrícola, en todos los casos, se encuentran por debajo del PIB en su conjunto. En los casos de Colombia y Venezuela la diferencia es particularmente grande, lo cual tiene especial significación pues estos dos países representan más del 70 de la producción agrícola subregional.

Es importante observar que lo que ocurre con el sector agrícola no necesariamente se extiende al sector agroalimentario, pues otros sectores de la cadena han crecido muy rápidamente a partir de las importaciones o de mayor agregación de valor a partir de la producción interna.

2.2.2. Desarrollo de los mercados de productos e insumos agrícolas

Los Mercados de Productos

En cuanto a las relaciones de la agricultura con sus compradores, es importante diferenciar al menos tres tipos de mercados.

Los mercados agroindustriales

En esta área, el primer elemento digno de destacarse se refiere a los cambios en las correlaciones de fuerzas que se están produciendo y que llevan a un fortalecimiento de la posición de la industria y, especialmente, aquellas con posibilidades de importación frente al sector agrícola y al Estado.

No hay duda de que, con diversos grados de desarrollo y fortaleza, en toda la subregión las agroindustrias tienden a constituirse en ejes de las cadenas agroalimentarias más importantes, ejerciendo su influencia aguas arriba y abajo.

Hacia los proveedores de materias primas las industrias tienden a la coordinación vertical, de manera tal de garantizar suministro oportuno de la calidad y la cantidad requerida. Para lograr estos fines se han introducido y se difunden con rapidez los mecanismos de la agricultura por contrato.

Por otra parte, tienden a organizar sus compras externas con mayor planificación y

utilización de los mecanismos de estabilización y protección que permiten los mercados de futuro en el exterior.

En algunos casos, cuando la concentración de la industria es menos fuerte, se están creando mecanismos de desarrollo de mercados, tales como bolsas agrícolas y papeles financieros, sin embargo, dada la concentración que se está produciendo, dudamos mucho que su importancia pueda crecer en forma significativa.

En dirección al mercado de consumo la tendencia parece indicar, en el sentido del dominio de la agroindustria sobre el mercado mayorista y la elaboración de productos con mayor valor agregado y servicios.

Es esta misma dirección una tendencia también muy clara es la sustitución de productos genéricos por marcas o denominaciones de origen.

Los mercados de productos de consumo fresco

En los mercados de productos frescos también se están produciendo importantes transformaciones.

En primer lugar el procesamiento post cosecha (selección, clasificación, mejoramiento y empaque), se está difundiendo rápidamente y tendiendo a colocarse como centro de los circuitos. A partir de esta actividad, de nuevo se difunden mecanismos como la coordinación vertical y la siembra bajo contrato.

Los cambios en la distribución comercial de alimentos y la aparición y difusión de hipermercados, de los que hablaremos más adelante, han sido factores claves en esta dirección.

Es importante indicar que en la medida en que estos nuevos mecanismos se introducen, disminuye la inestabilidad de los precios en los productos de consumo fresco y con ellos puede generarse una expansión paralela de su producción y consumo.

En esta dirección la aparición de circuitos exportadores está siendo de gran importancia, pues la colocación de sus excedentes en el mercado interno tiende a aumentar la calidad de los productos y a regularizar la oferta.

De nuevo las líneas de transformación antes indicadas conducen a productos con mayor valor agregado y marcas o denominaciones de origen.

La organización de la distribución comercial de alimentos

Como hemos indicado, un factor clave en la transformación de las cadenas de productos de consumo fresco y agroindustriales ha sido los cambios en la distribución comercial de alimentos.

El elemento más importante en esta área es el desarrollo de redes de supermercado y hipermercados, que se han expandido en forma notable en la última década, alcanzando en algunos países sectores de población de medianos y bajos ingresos.

Estas nuevas formas de distribución de alimentos están haciendo que se pierda la frontera entre el comercio al mayor y al detal y tienden a convertirse en ejes de las cadenas, generando en muchos casos formas de coordinación o integración hacia atrás.

A pesar de los cambios y del avance de formas modernas de distribución comercial, persiste el problema de las redes tradicionales que atienden a los sectores más pobres que por sus características plantean altos costos de comercialización y bajas garantías de abastecimiento en un conjunto de productos, amén de problemas sanitarios y de calidad.

Las posibilidades de modernización de estas redes y su articulación con la producción primaria son, sin duda, uno de los retos planteados en esta área, para lo cual los gobiernos han tenido iniciativas muy limitadas y débiles.

Los circuitos exportadores

Un tercer elemento digno de destacar es el desarrollo de nuevos circuitos exportadores para productos no tradicionales.

Estos circuitos se articulan alrededor del procesamiento postcosecha cuando se trata de productos frescos y de la agroindustria cuando se trata de productos elaborados, aprovechando nichos de mercado en los países industrializados y desarrollando la flexibilidad de la producción necesaria para adaptarse a los frecuentes cambios en la dinámica de los mercados.

El desarrollo de este tipo de circuitos obviamente se ha visto limitado por las políticas macroeconómicas desarrolladas y en especial por la revaluación de los tipos de cambio de los países andinos.

En los circuitos exportadores tradicionales también se están produciendo cambios importantes. En la cadena cafetalera Colombia ha tomado la delantera, redefiniendo sus sistemas de exportación a partir de la caída de la Organización Internacional de Café y del final de las cuotas cafetaleras tradicionales.

Colombia ha adaptado su precios de reintegro al mercado internacional, estableciendo contratos de suministro con torrefactores a nivel internacional y creando una marca-denominación de origen con considerable éxito.

Los mercados de insumos y capital para la agricultura

En los mercados en los que la agricultura actúa como demandante también se han producido transformaciones dignas de resaltar.

En primer lugar encontramos un papel mucho más activo de los proveedores de insumos y maquinarias, los cuales en muchos casos tienden articularse a las cadenas, suministrando, además de sus productos, otros servicios, asistencia técnica e incluso financiamiento.

El caso de los proveedores de semillas es patente, pues para ellos es vital garantizar la aplicación de todo el paquete tecnológico que permite desarrollar las potencialidades de la semilla que venden. Otro caso de interés es el de empresas de agroquímicos y en particular de herbicidas, que han entrado fomentando técnicas de cultivo como la siembra directa, garantizando una segura demanda para sus productos.

En segundo término podemos constatar la ampliación de las relaciones del sector con la banca comercial privada. A medida que el crédito de organismos públicos disminuye su importancia, se amplía la cartera de créditos de la banca comercial y su participación en esquemas de coordinación vertical.

Esta articulación de la banca a esquemas que integran asistencia técnica y convenios de compra venta es, sin duda, una palanca para la consolidación del desarrollo agrícola.

2.2.3. Los cambios relevantes en las principales cadenas productivas

El conjunto de transformaciones que hemos descrito podemos observarlo en las principales cadenas productivas del sector agrolimentario, puntualizando en cada una de ellas los cambios más importantes que se han generado a nivel económico, tecnológico y organizativo.^{viii}

Cadena de producción animal en base a alimentos balanceados para animales y especialmente la industria avícola

- Las condiciones macroeconómicas dominantes en la subregión han provocado un crecimiento explosivo de la producción y el consumo de productos avícolas y en especial carne de pollo.
- Los cambios fundamentales en estas cadenas están constituidos por innovaciones organizativas, entre las que destacan un fuerte proceso de concentración de la producción y el desarrollo de integraciones y coordinaciones verticales que abarcan, desde la producción de alimentos balanceados hasta la distribución al mayor de los productos y, en algunos casos, hasta el consumo final vía cadenas de comida rápida.
- En el plano económico el proceso de concentración e integración ha conducido a un incremento en las escalas de producción y un mejoramiento en los parámetros productivos.
- Quizás el cambio tecnológico más importante que comienza a producirse, es la utilización de subproductos de la molinería de trigo y maíz para la alimentación de aves.

Cadena de cereales forrajeros y soya

- Estos circuitos, que constituyen la base interna de la producción animal basada en alimentos balanceados, han sufrido una muy fuerte competencia de importaciones, disminuyendo drásticamente su superficie sembrada.
- Ante la inestabilidad del mercado internacional, en diversos países se están estableciendo esquemas de coordinación vertical para la producción de maíz y sorgo, introduciendo innovaciones tecnológicas que garanticen mejorar su competitividad a mediano plazo. El acuerdo industria-agricultores en Colombia es un ejemplo de esta tendencia.
- Los estudios de competitividad y complementariedad realizados por la JUNAC sugieren la posibilidad de una política andina común donde se establezcan un régimen común de administración de importaciones para cereales forrajeros.^{ix}

Cadena de producción láctea

- El hecho más importante en esta cadena es quizás la agresiva penetración y ampliación de la participación de grandes trasnacionales del negocio lácteo. A la presencia tradicional de Nestle se han unido Parmalat y la New Zealand Dairy Board. Este último grupo, que representa los productores neozalandeses, ha penetrado con particular fuerza.
- A nivel industrial el fenómeno más significativo pudiera ser la aparición y difusión de la leche esterilizada de larga duración como alternativa frente a la leche pulverizada, evaporada o condensada.

- En la producción primaria resalta la declinación de las ganaderías especializadas y el aumento de la importancia de los sistemas de doble propósito. Estos sistemas, a pesar de tener bajos rendimientos en leche por vaca, logran muy bajos costos por litro producido, resultando en el trópico ser más eficientes que las ganaderías especializadas.
- En los circuitos lácteos "El simple hecho de que existan diferentes grados de protección efectiva bajo el sistema de la franja, aleja la posibilidad de vínculos comerciales más estrechos entre el bloque de países que conforman el Pacto Andino".²¹

Cadena de cereales de consumo humano

- Los cereales de consumo humano han sufrido también una fuerte competencia de importaciones, que se expresa en un incremento en el consumo de trigo y el desarrollo de una industria cada vez más concentrada y organizada.
- A pesar de la competencia del trigo, la producción de arroz en la región se ha expandido con excepción de Colombia. El circuito ha logrado resistir la competencia del trigo debido a la modernización y concentración de la industria y cambios tecnológicos a nivel de la producción primaria.
- Por último todo parece indicar la consolidación de la industria de harina precocida de maíz en Venezuela y una tendencia a su expansión en Colombia, país en el cual subsiste una industria artesanal articulada a la producción de maíz para consumo humano.

Cadena azucarera

- En el caso del azúcar el hecho más importante a destacar es una liberalización del mercado, acompañada de una dinamización del comercio intra regional. Colombia se consolida como exportador neto en la subregión y se inicia la recuperación de la industria azucarera peruana, que en los próximos años puede pasar a ser exportadora neta.
- En el sector industrial el hecho más notable es la evolución de algunos centrales hacia el proceso de refinación de azúcar cruda importada y el surgimiento de diversos productos con diferenciación de marca.
- En la producción primaria se mantienen niveles comparativamente altos de productividad y el cambio más importante surgido en los últimos años es la introducción y difusión de la cosecha mecanizada.
- "La alternativa obviamente está en la profundización del proceso de armonización de políticas y liberalización comercial que permita "revelar" adecuadamente las ventajas comparativas de las distintas industrias nacionales. El Arancel Externo Común debiera facilitar la transición hacia una industria azucarera que no sólo esté localizada eficientemente sino que tenga la escala necesaria para potenciar las oportunidades comerciales extra-regionales que el mercado azucarero depara".²¹

Cadena de grasas y aceites vegetales

- En la cadena de las grasas vegetales se ha generado una caída notable de la producción de oleaginosas de ciclo corto y un incremento notable en las importaciones, que presentan evidentes ventajas de precios para la industria.

- Paralelamente se ha estado produciendo una significativa expansión de la producción de oleaginosas permanentes y en especial de palma aceitera.
- A nivel industrial el hecho más significativo es el proceso de concentración y transnacionalización de la industria, con la entrada en el negocio de empresas muy fuertes a nivel mundial como Cargill y Unilever. Estas empresas están dinamizando el comercio intrarregional de productos grasos elaborados industrialmente.

Cadena de producción de carne bovina

- El circuito de carne bovina ha perdido peso relativo dentro de la provisión de proteínas por la fuerte competencia que ha representado la carne de pollo. A futuro deberá enfrentar también la competencia de los países y regiones libre de aftosa de Mercosur, que incrementarán sus importaciones a la subregión.
- La cadena de la carne bovina no ha sufrido una caída significativa y se mantiene como negocio rentable gracias a una mejora notable de su productividad, a través de la introducción de pastos cultivados (*Braquiarias*) y mejoras en el manejo y selección del rebaño.
- En el plano comercial en estos años se ha producido la consolidación de un mercado integrado entre Colombia y Venezuela y una ampliación de los flujos de comercio intrarregionales.
- Otro hecho de importancia en los últimos años está constituido por los esfuerzos realizados para la erradicación de la aftosa y la preparación para generar productos exportables.

Circuitos exportadores tradicionales y no tradicionales

- En esta área el hecho más relevante es la modernización de muchos de los circuitos exportadores tradicionales, introduciendo mecanismos de mercadeo internacional, productos con marcas o denominaciones de origen. Un caso muy visible en esta dirección es el de la Federación de Cafeteros de Colombia y su producto Café de Colombia.
- Por otra parte es de destacar la aparición y desarrollo de nuevos circuitos exportadores modernos en una gran gama de productos, tal como lo hemos señalado en los puntos anteriores.

2.3. La organización institucional del sector agrícola

2.3.1. La organización del Estado y los sistemas de apoyo públicos

Como hemos indicado, uno de los elementos claves de las políticas desarrolladas en los últimos años es una reducción de la intervención del Estado en la dinámica económica.

Esta reducción ha tenido especial importancia para el sector agrícola pues el modelo de sustitución de importaciones y reforma agraria anterior asignaba un papel muy importante a los organismos públicos en el desarrollo agrícola, por lo cual en la agricultura el cambio ha sido significativo.

En el esquema anterior la agricultura estaba rodeada de organismos oficiales que la proveían de financiamiento, la dotaban de la infraestructura necesaria, que garantizaban el desarrollo tecnológico por la vía de la investigación y la asistencia técnica y al final

intermediaban en el mercadeo de sus productos.

Entre mediados de la década de los ochenta y la actualidad este sistema de protección ha sido desmontado de forma rápida y drástica, no siempre con la coherencia y previsión necesarias.

El grado en que se han reformado y modernizado las administraciones es muy diverso, sin embargo, en casi todos los países podemos observar una desincronización entre la desregulación y el retiro del Estado de la dinámica productiva y la reforma estructural del sector público.

En muchos casos persisten aparatos estatales diseñados para sus funciones anteriores que no han sido desmontados o transformados y que aumentan la ineficacia del Estado respecto de la agricultura y, en sentido contrario, un desarrollo muy precario de las nuevas funciones de apoyo.

Por otra parte el cambio en las funciones ha conducido a una disminución neta del apoyo al sector agrícola de proporciones significativas, en un movimiento pendular desde el proteccionismo hacia una liberalización y apertura que por lo menos podría ser calificada de ingenua.

En ningún país de la subregión se han redefinido los sistemas y mecanismos de apoyo a sus agriculturas, adaptándolos a las normas y compromisos del GATT 94, produciendo un rediseño de apoyos en base a lo incluido en la Caja Verde de los acuerdos de la Ronda de Uruguay. Colombia es el que ha avanzado más en esta dirección y todavía es muy tímido en relación a lo hecho por México, los EUA y la Unión Europea, que realmente han redefinido sus subsidios a la agricultura sin disminuirlos radicalmente y en algunos casos aumentándolos.

Por otra parte subsisten problemas del pasado, los cuales no han sido afrontados suficientemente, entre ellos: las salidas a los sectores beneficiados por las reformas agrarias ya realizadas y la forma de afrontar los problemas de tenencia de la tierra con enfoques viables en las condiciones actuales. Colombia y Bolivia sin duda han avanzado en esta dirección, pero lo realizado es todavía obviamente insuficiente.

Por último, es necesario descartar la inadecuación de los programas sociales instrumentados en buena parte de los países a las condiciones del medio rural. Parece evidente que para el combate de la pobreza rural se requieren programas específicos diseñados en función de las condiciones de vida y producción de los grupos de población afectados.

2.3.2. Las organizaciones gremiales agrícolas

En relación a las organizaciones gremiales agrícolas, también se están produciendo cambios significativos derivados de las diversas necesidades planteadas en el marco económico e institucional del pasado reciente y en el actual.

Como siempre, las transformaciones socioeconómicas se producen con retrasos y asincronías y no siempre las organizaciones gremiales han sabido adaptarse a las nuevas circunstancias.

Dado el papel jugado por el Estado, muchos gremios agrícolas desarrollaron una alta dependencia del sector público y del sistema político, lo cual en la actualidad se convierte en una traba para afrontar las nuevas realidades planteadas. En la medida en que las organizaciones del sector agrícola, sean éstas empresariales o campesinas, mantienen mayor autonomía respecto del sistema político y son más claramente dominadas por sus reales intereses económicos y sociales, más fácil resulta su adaptación a las nuevas

necesidades. En la región encontramos, por tanto, gremios agrícolas en muy diversas situaciones y grados de desarrollo.

A pesar de las diferencias, parecen insinuarse algunas líneas de desarrollo que se imponen en todos los países en diversos grados.

En primer lugar puede observarse la evolución de las organizaciones empresariales, desde visiones inmediatistas donde el centro era la obtención de prebendas frente al Estado, a visiones más estratégicas donde los gremios participan de la discusión macroeconómica en la política comercial y de integración y el diseño de políticas en el ámbito agroalimentario y a mediano y largo plazo.

En segundo lugar pareciera que la acción de los gremios está pasando, de labores de gestoría y representación, a la prestación de servicios, el suministro de información y el apoyo al desarrollo tecnológico. En el nuevo marco el problema tecnológico se ubica en una posición central como determinante de la competitividad y se constituye en un nuevo centro de preocupación de las organizaciones gremiales modernas.

2.3.3. La organización institucional de otros agentes del sector agroalimentario.

Para completar el marco institucional del sector agrícola, es necesario referirnos muy brevemente a las organizaciones de otros sectores involucrados en las cadenas agroalimentarias.

En este sentido la evolución planteada para los gremios agrícolas se impone también para los otros agentes que participan de la dinámica económica del sector, con algunas particularidades dignas de destacar.

En las organizaciones del sector agroindustrial y agrocomercial, es importante superar también la tentación inmediatista que lleva al enfrentamiento con el sector agrícola y, con una visión de plazo más amplio, prever la importancia de acuerdos estratégicos con los proveedores de materia prima que promuevan su competitividad.

Es imperativo para la industria ver la competitividad en el marco de las cadenas alimentarias y no sólo de las empresas individualmente. En este sentido, la participación de la agroindustria y sus instituciones en la promoción de fondos de investigación-desarrollo y de formas de integración y coordinación vertical, son elementos vitales para el mejoramiento de la productividad.

En relación a los sectores financieros vinculados a la agricultura, es necesario que ellos perciban y definan su papel en el desarrollo agrícola y popicien formas de articulación a la producción que faciliten el flujo de recursos hacia el sector y disminuyan los costos participando en convenios de coordinación vertical.

En cuanto a los proveedores de insumos y equipos, hemos indicado ya la nueva tendencia a involucrarse más allá de la venta de sus productos y participar en la provisión de servicios, asistencia técnica y aún en el financiamiento. Pues bien, estas nuevas tendencias tienen importantes implicaciones para la organización institucional de este sector

Por último, los sectores generadores o adaptadores de tecnología y sus organizaciones también tienen que producir cambios importantes, para participar más orgánicamente de la dinámica de la producción e integrarse a las nuevas formas organizativas y relaciones entre los agentes que están desarrollándose.

2.4. El comercio internacional

2.4.1. Los cambios en el comercio del Grupo Andino.

En el comercio exterior del Grupo Andino, ahora Comunidad Andina, se pueden observar un conjunto de fenómenos de gran interés.

Cuadro 9
Estructura de las Exportaciones del GRAN

	1980-84	1,990	1,991	1,992	1,993	1,994	Prom 90-94	% Total	% Total
INTRASUBREGIONAL	1,022	1,329	1,813	2,228	2,868	3,428	2,333	7.1%	100.0%
AGRICULTURA. GANADERIA. CAZA Y SILV.	15	70	131	126	83	152	112	0.3%	4.8%
PESCA	·	0	0	3	9	12	5	0.0%	0.2%
HACIA EL MUNDO	26,688	31,407	29,495	28,563	29,740	34,262	30,691	92.9%	100.0%
AGRICULTURA. GANADERIA. CAZA Y SILV.	2,618	3,191	3,477	3,268	3,091	4,643	3,534	10.7%	11.5%
PESCA	·	11	26	57	63	72	46	0.1%	0.2%
TOTAL	27,711	32,736	31,307	30,790	32,608	37,680	33,024	100.0%	

Fuente: JUNAC

En relación a las exportaciones, en el Cuadro 9 podemos constatar cómo crece el comercio subregional más que duplicándose a partir del quinquenio 80-84 y multiplicándose por tres si tomamos la cifra alcanzada en 1994.

Por su parte, las exportaciones al resto del mundo también crecen significativamente aún cuando pueden estar muy influidas por los cambios en los precios de algunos productos claves, de los cuales el más importante es el petróleo. Las exportaciones agropecuarias crecen de manera más sólida y sostenida, a pesar de que también en este caso el precio del café es determinante.

A pesar de su rápido crecimiento el comercio intraregional es todavía una fracción pequeña dentro de los flujos comerciales de la región y, a su vez, el comercio agropecuario una reducida proporción dentro de él. Hay que aclarar que no se incluyen en estos flujos productos con cierto grado de elaboración industrial, que sí resultan de más importancia dentro del comercio.

En cuanto a las exportaciones globales el sector agroalimentario tiene un peso mayor que alcanza al 11.5% del total en 1990-94 y 13% en 1994. Este peso, de por sí significativo, se observa mucho mayor si consideramos las ventas de petróleo (fundamentalmente venezolanas), que representan el 51% de todas las exportaciones de la subregión.

En relación a las importaciones también observamos un rápido y sostenido crecimiento a partir de 1990, tanto en las globales como en las agropecuarias. La tendencia resulta mitigada si tomamos como base el período 1980-84, sin embargo, habría que considerar que en este lapso el más grande importador -Venezuela- tuvo niveles excepcionalmente altos de compras externas y especialmente en productos agropecuarios.

Cuadro 10
Estructura de las Importaciones del GRAN. 1980-84, 1990-94

	1980-84	1.990	1.991	1.992	1.993	1.994	Prom 90-94	% Total
DESDE EL MUNDO	21.212	18.066	22.695	26.861	29.411	30.731	26.651	91,6%
AGRICULTURA, GANADERIA, CAZA Y SILV.	1.408	1.079	1.056	1.425	1.577	1.759	1.379	4,9%
PESCA	*	11	26	57	63	72	46	0,2%
INTRASUBREGIONAL	1.022	1.329	1.813	2.228	2.868	3.428	2.333	8,4%
TOTAL	22.236	19.384	24.508	29.088	32.279	34.159	27.884	100,0%

Fuente: JUNAC

En el intercambio comercial es necesario analizar también las tendencias de relaciones comerciales más significativas con países o grupos económicos.

Cuadro 11
Origen de las Importaciones y Destino de las Exportaciones del Gran
1980-1985-1990-1994

Exportaciones	1980	1985	1990	1994
<i>Intra-Gran</i>	3,9%	3,2%	4,2%	10,0%
<i>Extra-Gran</i>	92,4%	89,8%	94,0%	88,7%
Estados Unidos y Canadá	35,4%	46,3%	52,5%	43,2%
Unión Europea	19,9%	21,1%	18,2%	18,0%
Mercado Común del Sur	4,6%	3,2%	2,8%	3,6%
Importaciones				
<i>Intra-Gran</i>	4,2%	4,9%	7,0%	10,7%
<i>Extra-Gran</i>	95,4%	91,4%	91,5%	88,4%
Estados Unidos y Canadá	46,2%	41,2%	39,3%	37,0%
Unión Europea	21,8%	21,3%	21,7%	17,5%
Mercado Común del Sur	4,3%	8,2%	8,7%	7,8%

Fuente: JUNAC

En el Cuadro 11 podemos observar cómo el principal socio comercial de la Comunidad Andina es Norteamérica y, en particular los EUA, con una tendencia inestable pero creciente en materia de exportaciones y claramente decreciente en materia de importaciones.

Un segundo socio comercial es la Comunidad Europea, con una participación equilibrada en las exportaciones e importaciones andinas que fluctúa entre el 17 y 21%

Las declinaciones de la importancia de las importaciones en los EUA y la Unión Europea se debe, en primer lugar, a la intensificación del comercio intrarregional y en segundo término al aumento en las importaciones de países de Asia y en particular de Japón.

Otro socio comercial que merece un comentario es MERCOSUR, el cual tiene una importancia decreciente en las exportaciones y por el contrario un crecimiento continuo en las importaciones.

En las importaciones agrícolas la participación de Norteamérica y en particular de los Estados Unidos, es mucho más significativa y lejos de declinar tiende a incrementarse.

Entre los países del Grupo Andino hemos visto al principio de este documento los flujos de comercio dominantes. Como podemos observar en el Cuadro 2, Colombia y Venezuela mantienen el 77% de todo el comercio intraregional y las relaciones entre estos dos países representan el 52% de todas las transacciones que se realizan dentro de la región. Las otras relaciones significativas son las de Colombia con Perú y Ecuador, que significan respectivamente el 13 y 12% del comercio subregional y las del Ecuador con Perú, que representan el 8%.

En los flujos de comercio intraregionales Venezuela, Bolivia y Ecuador son exportadores netos, Perú importador y exportador y Colombia el más grande importador de sus socios andinos.

A nivel más general es necesario observar la evolución de las balanzas comerciales a nivel global y agropecuario.

Cuadro 12
Balanzas Comerciales Totales y Agrícolas en los Países del GRAN
1990-95

TOTAL	1990	1991	1992	1993	1994	1995
BOLIVIA	220	-141	-349	-426	-155	-247
COLOMBIA	1176	2277	559	-2718	-3448	-4059
ECUADOR	852	452	627	500	221	169
PERU	649	38	-168	-847	-1268	-2201
VENEZUELA	10428	4173	1030	3819	8316	6317
GRAN	13325	6799	1699	328	3666	-21
AGRICOLA						
BOLIVIA	119	64	-8	25	128	126
COLOMBIA	2065	2335	2110	1701	2512	2149
ECUADOR	1048	1408	1389	1344	1791	1132
PERU	129	114	-39	109	399	364
VENEZUELA	-472	-911	-1037	-962	-707	-1212
GRAN	2889	3010	4491	2217	4123	2559

Fuente: JUNAC

En el Cuadro 12 podemos observar cómo se deterioran las balanzas comerciales de todos los países. En el caso de Colombia y Perú en forma muy drástica y acelerada y en el resto de los países de forma más moderada pero segura. Es de hacer notar cómo los excedentes comerciales de Venezuela son los que explican que la balanza comercial del Grupo se mantenga en positivo hasta 1994, sin embargo, esta balanza depende fundamentalmente de los precios del petróleo en cada año.

En relación a la balanza comercial agropecuaria, es claro que ella resulta más estable con dos países con saldos claramente positivos, como son Colombia y Ecuador, otros dos países con balanzas muy equilibradas: Bolivia y Perú y, por último, Venezuela, con saldos claramente negativos que llegan a alcanzar en 1994 más de 1.200 millones de US\$.

2.4.2. Competitividad de principales productos

Un punto de obligatorio tratamiento alrededor del comercio internacional es el referido a la competitividad. Sobre esta materia se se han realizado y se continúan elaborando un conjunto de estudios con diferentes enfoques y metodologías, que arrojan como resultado disímiles listas de productos competitivos en términos revelados o potenciales.

En este documento y dado su limitado alcance, sólo pretendemos presentar algunas reflexiones sobre competitividad y productividad, así como algunos criterios generales sobre los principales rubros de producción de la subregión.

La medición de la competitividad potencial es, sin duda, dificultosa y necesariamente imprecisa. Los hechos sólo nos muestran la competitividad revelada que se expresa en la comparación de los precios en condiciones de calidad y oportunidad semejantes.

En el mercado interno la comparación de los precios es relativamente simple a partir de su evolución promedio, expresada en índices agregados al productor mayorista o consumidor.

A nivel internacional aparecen dificultades para la medición de la competitividad, que derivan de diversos factores.

En primer lugar está el asunto de la representatividad de los precios internacionales, dada la limitación del volumen comerciado en la mayoría de los casos y la existencia de diversos precios dependiendo de quién sea el exportador y el importador. Adicionalmente los precios internacionales son sumamente volátiles, con intensas fluctuaciones de corto plazo y cambios significativos en plazos más largos.

En segundo término encontramos las distorsiones del comercio internacional, provocadas por subsidios o formas de comercio controlado que hoy por hoy son bien conocidas y monitoreadas por diversas instituciones.^{xii}

Por último y con especial importancia para nosotros, está la cuestión de los efectos de distorsiones cambiarias que alteran los precios relativos de los productos y su competitividad, sin que cambie para nada la productividad o cualquier otro parámetro de la economía real.

Todos estos elementos plantean la dificultad de establecer juicios contundentes en esta materia y la necesidad de ver, no sólo la situación actual de los mercados, sino sus perspectivas futuras.

Para algunos la globalización y la competitividad se han constituido en coartadas ideológicas que les permiten importar en un mercado internacional con bajos precios y a tasas de cambio sobrevaluadas. Para nosotros se trata de una perspectiva de análisis que debe permitirnos observar, no sólo la situación actual, sino las tendencias de los mercados a mediano y largo plazo.

En este sentido, pensamos que es necesario reexaminar el análisis excesivamente simplista e inmediateista realizado sobre muchos productos, tales como cereales forrajeros, soya y oleaginosas de ciclo corto, que han sido considerados productos no competitivos sin analizar las perspectivas de estos mercados a mediano plazo.

Estas reflexiones no implican que no tengamos que poner especial atención en los productos que tienden a tener ventajas en el trópico y donde nuestra competitividad potencial es sin duda mayor. Sin embargo, hay que recordar que es precisamente en estos productos tales como arroz, caña y leche donde las distorsiones del mercado internacional son más profundas.

3. Escenarios internacionales probables para la agricultura andina

Como indicamos en las primeras secciones de este documento, uno de los factores de transformación de las agriculturas a nivel planetario son los cambios en el contexto internacional, tanto en el ámbito de los mercados de commodities agrícolas, como en el de las políticas y normativas que afectan el comercio mundial.

3.1. Los cambios en el mercado Internacional y los factores que los originan

En esta sección intentaremos observar las tendencias recientes de los mercados internacionales de commodities agrícolas, así como los factores que pueden influirlos a mediano y largo plazo.

3.1.1. Los grandes factores que están determinando las tendencias de los mercados internacionales

La evolución de la producción y el consumo en los países emergentes de Asia y especialmente en China

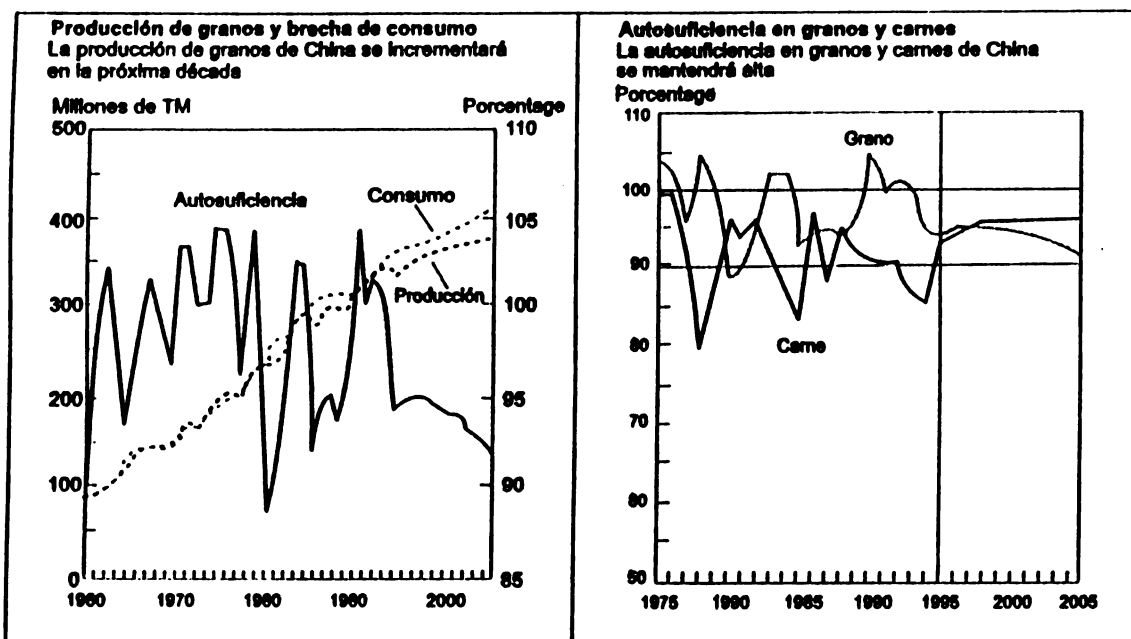
No se trata sólo de aquellos países cuyo desarrollo se ha consolidado como Japón, Corea, Taiwan, Hong Kong o Singapur, sino de otro conjunto de naciones de rápido crecimiento, entre los que destaca obviamente China, pero que incluye también a países como Malasia, Indonesia, Tailandia y Vietnam. China ha crecido en los últimos tres años a tasas superiores al 10% anual y se espera que continúe su acelerada expansión. Fenómenos semejantes están ocurriendo en varios países de la región, de tal forma que el Departamento de Energía de los EUA espera un crecimiento del consumo energético de 4.4% interanual hasta el 2.015, mientras que los países de la OECD sólo incrementarán su consumo en menos de 1%.

En este marco, la incertidumbre se centra en establecer qué crecerá más aceleradamente, si la producción o el consumo de no sólo de productos vegetales, sino de carnes y particularmente de productos avícolas, cuya respuesta productiva puede darse muy rápidamente. En el primer caso estos países se convertirán en exportadores netos, tal como ha ocurrido con China desde hace algunos años, y por tanto tenderán a competir con los grandes exportadores actuales presionando los precios a la baja.

Sin embargo, también existe la posibilidad de que a medida que avanza el proceso de expansión económica los ingresos de la población crezcan más rápidamente y aumente el consumo de alimentos y en particular de proteínas de origen animal, a un ritmo que la producción no es capaz de seguir y, por tanto, estos países tiendan a declinar sus exportaciones y a convertirse en importadores netos. En este caso, estos países seguirán el camino de Corea o Taiwan, incrementando sus importaciones y presionando el mercado al alza.

Pues bien, sobre este tema parece haber consenso a nivel de los analistas del problema. La producción superará el consumo y China se convertirá en un importador neto de granos y carnes de proporciones significativas.

Gráfico 1
Producción, Consumo y Autosuficiencia en China



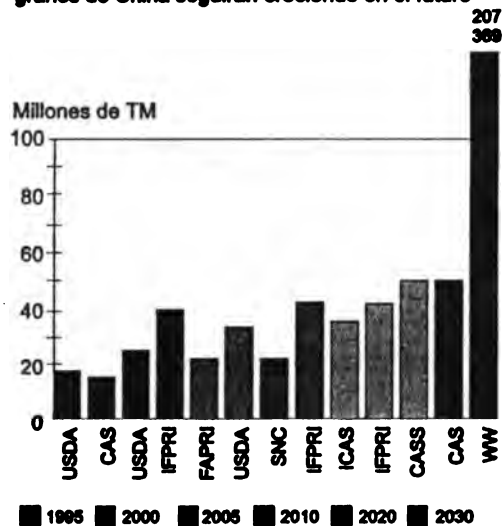
Fuente: FAS, USDA[®]

En el Gráfico 1, podemos observar las proyecciones del Departamento de Agricultura de los Estados Unidos en torno a los niveles de producción y consumo, así como el grado de autoabastecimiento que alcanzará China en materia de granos y carnes.

En torno a lo que no hay consenso es alrededor de cuánto alcanzarán estas importaciones en los primeros quince años del siglo XXI.

Gráfico 2 Proyecciones de Importaciones de Granos de China

Estimados de futuras importaciones de granos de China
Distintas proyecciones muestran que las importaciones de granos de China seguirán creciendo en el futuro



Para el Departamento de Agricultura de los EUA, las importaciones chinas de granos se ubicarán en 35 millones de toneladas en el 2005 (viene de exportar 18 millones en 1995). Por su parte, el prestigioso International Food Research Institute espera más de 40 millones de toneladas para el año 2000 y cerca de 45 millones para 5 años después. Por último, el profesor Lester Brown del WWI piensa que para el año 2030 las importaciones chinas pueden superar los 200 sino los 300 millones de toneladas.

En definitiva, no cabe duda de que en cualquier caso los niveles de importación serán suficientemente altos como para producir un grave impacto en los mercados de commodities agrícolas.

La velocidad y forma que asuma la recuperación de la economía en la Ex Unión Soviética y Europa del Este.

Un segundo elemento clave en la evolución del mercado de rubros forrajeros, se refiere a lo que ocurrirá con los países que otrora constituyeran el bloque socialista de Europa y la Unión Soviética y que, a mediados de la década de los ochenta, representaban una fracción considerable (40%) de las importaciones de granos forrajeros. El asunto es cuándo y de qué manera se recuperarán estas economías y cuales son los efectos sobre los mercados de commodities agrícolas.

Una primera opción indica que la recuperación se realiza manteniendo el patrón de

producción y consumo existente antes de la caída del socialismo y que, por tanto, las importaciones de insumos para la alimentación animal o de productos de origen animal se recuperarán progresivamente y llegarán a tener una alta significación en el comercio internacional. En este caso, la recuperación de los países del Bloque Socialista provocará nuevas presiones sobre los precios y tendencias alcistas.

Una segunda posibilidad es que la recuperación cambie de patrón y la privatización y liberalización de la producción agrícola en estos países permita una rápida expansión de la producción agrícola, en cuyo caso estos países podrían ser más autosuficientes en cereales forrajeros y por tanto no aumentar considerablemente sus importaciones. En este caso, ellos no presionarán el mercado y contribuirán a moderar los precios.

En cuanto al plazo, la cuestión en discusión es si ésta se retrasará y tendrá un ritmo lento o si comenzará rápidamente y tendrá una dinámica acelerada.

En este sentido las proyecciones del Feed Grains Council norteamericano indican una muy baja producción de granos en Rusia y otros países de la Ex Unión Soviética y por tanto altos niveles de importación de granos y en una medida mayor aún de carnes.^{xv}

La dinámica de los países del Ex Bloque Socialista parece también indicar un incremento de la demanda y una mayor presión sobre los precios.

Los efectos de los cambios en las políticas de apoyo a la agricultura en Norteamérica y la Unión Europea.

Desde el punto de vista de la oferta, quizás las variables más importantes se refieren a los efectos de las reformas a las políticas de apoyo a la producción agrícola en Norteamérica y la Unión Europea, derivadas de los acuerdos de la Ronda de Uruguay. En Los EUA el tema central es la discusión de los efectos que puede tener la sustitución de los Pagos por Deficiencia (Deficiency Payment) en base a Precios Objetivo o Meta (Target Price), por los Contratos de Flexibilización de la Producción en base a un pago predeterminado por superficie. El asunto clave es si estos cambios provocarán mayor o menor estabilidad en los niveles de producción y por tanto mayores o menores fluctuaciones de precios. xvi

Adicionalmente en los EUA aparece un nuevo factor representado por nuevas regulaciones ambientales que, de acuerdo al Feedd Grains Council, pueden provocar una reducción de la superficie cultivada hasta 30 millones de acres a relativo corto plazo.

En México, por su parte, los efectos del programa PROCAMPO y de la modificación del sistema de sustentación de precios también constituyen un asunto clave, pues podría ocurrir que este país se convirtiera en un importador en gran escala de maíz como ya lo fue en 1996.

Por otra parte, en la Unión Europea los resultados efectivos de la reforma de la Política Agrícola Común están por verse. Si en efecto se produce la requerida disminución de los apoyos internos, debería generarse una disminución de la producción cerealera dentro de la UE y ello conduciría a un incremento de las importaciones de esta importantísima área económica.

Los cambios tecnológicos en la producción agrícola y en materia de alimentación animal y humana.

Por último y quizás con un nivel de importancia menor, están los interrogantes en torno a los cambios tecnológicos que pudieran ocurrir en los próximos años en el área de la producción vegetal, animal y en la alimentación. En materia de producción agrícola no se vislumbran a corto plazo saltos tecnológicos significativos, sino la introducción y difusión de cambios tecnológicos y organizativos que garantizan un mejoramiento sostenido y continuo de los rendimientos.

En materia de alimentación animal dos cambios parecieran ser los más significativos: en primer lugar, la utilización de yuca o mandioca en gran escala en la alimentación de aves, que comienza a vislumbrarse como una posibilidad, pero que todavía no logra concretarse y, en segundo lugar, la utilización en mucho mayor escala de subproductos de cereales de consumo humano en la alimentación de aves. xvii

Por último, en procesos industriales y alimentación humana pareciera previsible una ampliación de la utilización de cereales forrajeros y soya para elaboración de productos de consumo humano y otros usos. En este sentido está disponible un gran número de tecnologías industriales que se están difundiendo rápidamente en los Estados Unidos y Europa. xviii

3.1.2. Los cambios en los productos y volúmenes de comercio

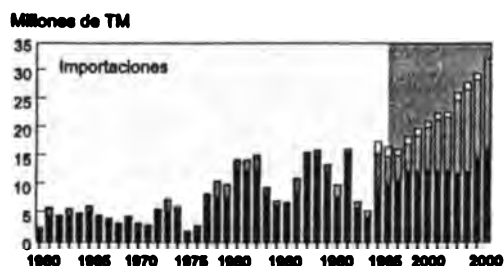
Los factores indicados en las líneas anteriores y otros reseñados en otras secciones del trabajo, generan cambios importantes en los volúmenes y productos comerciados internacionalmente. Entre estos cambios son dignos de destacar los siguientes.

Un gran salto en los volúmenes de comercio

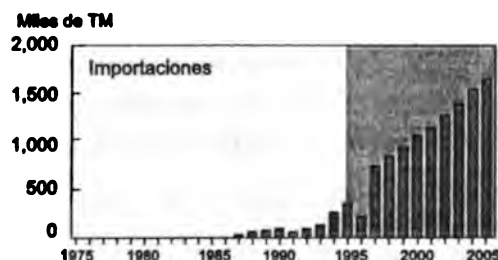
Como hemos indicado al referirnos a los factores de cambio, las importaciones chinas y de otros países emergentes de Asia, aunadas a las compras rusas y de otros países de la Ex Unión Soviética, garantizan un salto sin precedentes en la demanda y los volúmenes de commodities agrícolas y carnes comerciados internacionalmente.

Gráfico 3 Importaciones Chinas de Granos y Carnes

Importaciones de granos y proyecciones de exportación
Para el 2005, China importará 32 millones de toneladas de granos



Proyecciones de importaciones de carne de China
Para el 2005, se proyecta que las importaciones netas de carne superen las 400,000 TM



En Gráfico 3 podemos observar las previsiones de USDA sobre el crecimiento de las importaciones chinas de granos y carnes.

Estos volúmenes de comercio y demanda implican necesariamente que el mercado funcione con niveles de inventario que hasta el momento han sido considerados críticos y que, sin duda, van a incrementar la volatilidad de los precios.

Más comercio de carnes, menos granos forrajeros para producirlo.

Otro cambio digno de ser resaltado es el que se está produciendo en la cadena de producción animal apoyada en alimentos balanceados. En ella cada vez se comercian más productos animales y en particular carnes que los insumos.

Este cambio plantea para los Estados Unidos (el primer exportador del mundo), una disminución de su oferta exportable de cereales forrajeros y soya, pues una fracción de ella debe dedicarla al consumo interno destinado a las exportaciones de carnes y en especial de pollos para Rusia o países de Asia.

Más productos elaborados con mayor valor agregado

Otra tendencia clara de los mercados internacionales es a comerciar productos más elaborados o con mayor valor agregado. En muchos casos el valor que se agrega no es derivado de un proceso industrial adicional, sino de la calidad de los productos o de características específicas que responden a necesidades planteadas por el comprador.

Tendencia hacia las marcas y denominaciones de origen.

La propensión a comerciar productos más elaborados o con mayor valor agregado va acompañada de la tendencia a convertir productos, que tradicionalmente eran genéricos, en productos con marcas y denominaciones de origen distintivos. En el curso del trabajo hemos

mostrado la importancia que esto tiene para los circuitos exportadores.

Consolidación de los nichos de productos naturales o biológicos.

Por último, es necesario destacar como se está ampliando y consolidando en los países desarrollados el mercado de productos naturales o biológicos. Estos mercados constituyen nichos posibles para la producción andina y en especial para la pequeña producción familiar.

3.1.3. Las tendencias de los precios a corto y mediano plazo

Hasta el momento en que escribimos este informe, las tendencias de corto plazo de los precios de los principales commodities agrícolas continúa hacia la baja. Los precios a futuro en la Bolsa de Chicago muestran una caída en los precios de soya y harina de soya hasta finales de 97 y una muy moderada recuperación en trigo y maíz. Para 1998 los precios a futuro se recuperan un poco, pero todavía ubicándose en niveles relativamente bajos.^{xix}

A mediano plazo y a pesar del gran número de imponderables existentes, el efecto del salto en los volúmenes comerciados internacionalmente se hará sentir sobre los precios. En primer lugar aumentará la inestabilidad en los precios y, adicionalmente, los niveles medios de precios se ubicarán muy por encima de los existentes hasta 1994.

Esta nuevas tendencias tendrán como marcadores los granos forrajeros y el trigo, pero muy probablemente se extenderán a la mayoría de los commodities agrícolas y muy pocos rubros se escaparán de la tendencia.

3.2. Los escenarios de la ayuda a la agricultura en los países desarrollados

3.2.1. Las medidas de ayuda y su significación.

Con el propósito de cuantificar la ayuda que los diferentes países otorgan a sus agriculturas, organizaciones como la OMC y la OECD han implementado el uso de indicadores o mediciones que expresan la forma y el grado en que cada estado apoya al sector.

De estos indicadores, dos de los más importantes son el Subsidio Equivalente al Productor (SEP) y la Medida Global de Ayuda (MGA). El primero es utilizado por los países miembros de la OECD como instrumento de comparación que sirva de base para sus propósitos de cooperación y armonización en materia de desarrollo y comercio, y el segundo es la base de negociación y monitoreo del cumplimiento de los compromisos establecidos en el GATT 94, y que ahora están en manos de la OMC.

Desde hace algunos años la Junta del Acuerdo de Cartagena ha venido desarrollando un sistema de indicadores de apoyo al sector agropecuario. Este sistema de indicadores se inició con una primera medición denominada IASA (Indicador de Apoyo al Sector Agropecuario), la cual comenzó a estimarse en 1993. Posteriormente se inició el cálculo del SEP, y ahora a estos indicadores se le agrega la estimación de la MGA.

Subsidio Equivalente al Productor (SEP)

El uso de los Subsidios Equivalentes al Productor y al Consumidor (SEP/SEC), como método para estimar el apoyo a la agricultura, fue inicialmente desarrollado por el profesor Timothy Josling para la FAO en la década de los setenta. Posteriormente estas mediciones fueron adoptadas por la OECD en 1982.

Entre las características que le permiten a este indicador cumplir con el requerimiento de la OECD, resaltan dos: por un lado, el SEP resume en un solo valor todas las transferencias al productor agropecuario, que frecuentemente provienen de un número complejo de mecanismos e interrelaciones de diferentes instrumentos de política, incluyendo de manera explícita las medidas que se consideran como elementos de distorsión de los mercados internacionales.

La otra causa es de naturaleza práctica, ya que en los países de la OECD conseguir los datos necesarios para el cálculo del indicador es relativamente fácil. Adicionalmente, la metodología tiene el potencial de generar resultados comparables entre países y productos a través del tiempo.

Formalmente el SEP se define como el indicador que mide la totalidad de las transferencias monetarias que reciben los productores agrícolas, ya sea por impuestos a los consumidores, medidas de apoyo o desembolsos presupuestarios del Estado, como resultado de las políticas aplicadas en un momento determinado.

El SEP es calculado para un grupo de rubros (SEP por producto), y para todo el país (SEP total). Para incluir un rubro en el SEP por Producto, éste debe representar por lo menos un uno por ciento del valor total de la producción agrícola.

Los rubros incluidos en los países de la OECD tienen una participación variable en el total de la producción según el país, así, para el período 1986-89, los rubros considerados para el Japón representaban el 65%, mientras que en Canadá la participación llegaba hasta un 85%.

El SEP es representado como un valor en moneda local, o una moneda de referencia de la siguiente manera:

SEP Total: El valor total de las transferencias a los productores.

SEP Porcentual: El valor total de transferencias, expresado como porcentaje del valor total de producción (en precios domésticos), incluyendo pagos directos y excluyendo impuestos.

SEP Unitario: El valor total de las transferencias por tonelada métrica de producto.

La Medida Global de Ayuda (MGA)

La OMC define a la ayuda interna como el conjunto de ayudas otorgadas a un producto agropecuario o a los productores del producto base, con excepción de la ayuda prestada en el marco de programas que puedan ser excluidos de la reducción. En otras palabras, la ayuda interna es el conjunto de medidas de apoyo, que por su efecto de distorsión de los mercados internacionales, queda sujeta a compromisos de reducción, es decir, incluida en la caja ámbar.

Cada país consignó, como parte del GATT 94, los apoyos que distorsionaban el comercio y los compromisos de reducción de acuerdo a las normas establecidas.

Este conjunto de ayudas debe ser evaluado anualmente, por medio de la denominada Medida Global de Ayuda (MGA).

Para el cálculo de la MGA, se considera el punto más próximo posible al de la primera venta del producto en cuestión y se incluyen los siguientes factores:

- Las ayudas a la agroindustria, siempre y cuando estas ayudas beneficien a los productores del producto base.
- La protección de los precios internos, proveniente de la diferencia entre un precio exterior de referencia y el precio interno.
- Ayudas directas no excluidas de los compromisos de reducción (pagos directos).
- Otras políticas.

En el acuerdo de Agricultura de la OMC, firmado en Marrakech en 1994, los miembros de la Organización llegaron al acuerdo de que los países desarrollados deben disminuir el nivel de la MGA en un 20 por ciento en el plazo de seis años, mientras que para los países desarrollados el porcentaje de reducción debe ser de un 13.3 por ciento en un plazo de diez años

3.2.2. Los efectos de las nuevas reglas comerciales en materia agrícola

A pesar de la exigencia y complejidad de la normativa aprobada en el GATT 94 y de la precisión de los compromisos asumidos por los países, los efectos sobre los niveles de ayuda son muy poco significativos.

En las labores de monitoreo de la OECD, utilizando el ESP como medida, se puede observar que las reducciones efectivas de los apoyos son poco notables.

Cuadro 13
Subsidio Equivalente a los Productores en los Países de la OECD
como Porcentaje del Valor Total de la Producción Agrícola
(1979-86 a 1994)

Pais	79-86	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Australia	10%	10%	8%	7%	12%	12%	10%	9%	10%
Austria	31%	47%	46%	38%	49%	53%	55%	59%	62%
Canadá	28%	51%	38%	35%	46%	45%	38%	31%	27%
Comunidad Europea	37%	49%	46%	40%	46%	48%	47%	49%	50%
Finlandia	56%	69%	70%	68%	70%	71%	67%	64%	67%
Japón	64%	74%	72%	68%	65%	66%	71%	73%	74%
Nueva Zelandia	24%	13%	7%	5%	5%	4%	3%	3%	3%
Noruega	70%	74%	74%	72%	75%	77%	77%	75%	75%
Suecia	44%	58%	56%	52%	57%	64%	58%	53%	51%
Suiza	68%	78%	77%	71%	78%	78%	75%	80%	82%
Turquia	17%	30%	27%	28%	32%	41%	38%	35%	10%
Estados Unidos	21%	32%	24%	20%	23%	21%	21%	23%	21%
Total OECD	34%	47%	42%	37%	42%	42%	41%	43%	43%

Fuente: OECD Observer 1995

En el Cuadro 13 podemos observar como para la OECD en su conjunto los niveles de apoyo se ubican por encima de los existentes antes del inicio de la Ronda de Uruguay y se

mantiene inalterables hasta 1994.

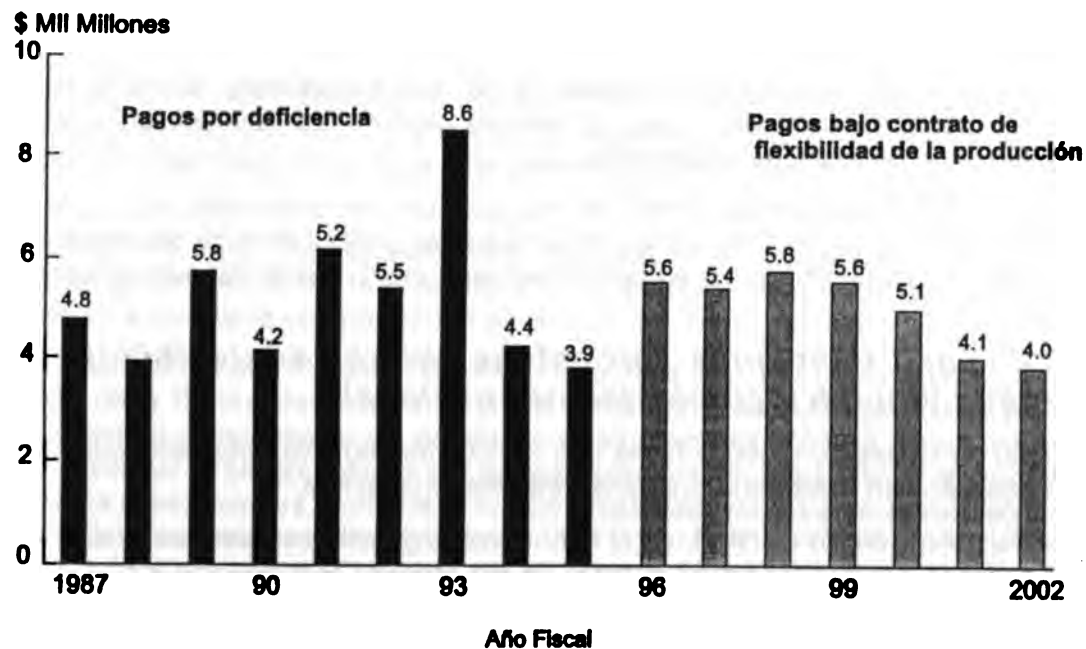
Como se puede constatar, exclusivamente Nueva Zelanda produce un proceso efectivo de reducción de sus ayudas, mientras la mayoría de los países las mantienen y en no pocos casos las aumentan.

Por otra parte, los amplios márgenes que permite el GATT 94 y la gran cantidad de formas de apoyo que son consideradas "no distorsionantes del mercado", hacen posible cambios de forma en las ayudas que satisfacen los compromisos ante la OMC, pero de hecho no disminuyen las ayudas.

En los países dominantes en el comercio agroalimentario: los Estados Unidos y la Unión Europea, estos cambios de forma están a la orden del día.

En los Estados Unidos, el programa norteamericano de apoyo directo a los productores ha cambiado, de los pagos por deficiencia (deficiency payments), concebidos como la diferencia entre un precio meta y el precio de mercado, hacia un pago por superficie fijo que varía ligeramente en el tiempo, denominado pagos bajo contrato de flexibilidad de la producción (production flexibility contract payments).

Gráfico 4
Pagos Directos a los Productores en EUA Antes y Después de la Ley de 1996^{xxx}



Los pagos bajo contrato de flexibilidad de la producción no han sido ajustados a los requerimientos de los pagos por deficiencia ni a los pagos adeudados al gobierno correspondientes al programa agrario anterior
Economic Research Service, USDA

Fuente: OECD Observer 1995

Como podemos observar en el Gráfico 4, los pagos previstos entre el año 1996 y 2000 aumentan significativamente los realizados en 1994 y 95, con el agravante de que los

precios fueron muy altos en 1996 con lo cual, si se aplicara la forma anterior los pagos directos no se hubieran producido.

Por otra parte, podemos también constatar que para el año 2002 en que concluye el compromiso, el nivel de subsidio continúa siendo muy alto.

En la reforma de la Política Agraria Común de la Unión Europea sucede algo semejante, pues la reducción programada de los precios indicativos y de intervención y el establecimiento de un margen fijo entre el precio indicativo y el precio umbral, ha sido acompañado de un pago compensatorio por hectárea para contrapesar las reducciones de precios.

"En términos generales, los países de la subregión prestan un apoyo a su agricultura inferior al proporcionado en la mayoría de los países de la OECD. Esta conclusión es evidente incluso sin haber ajustado a la baja el grado de apoyo en los países del GRAN por efecto de las sobrevaluaciones cambiarias".^{xxx}

3.2.3. El futuro de los acuerdos internacionales

Sin duda alguna, a largo plazo se producirá una disminución efectiva de los subsidios y una amplia liberalización del comercio internacional de productos agrícolas, sin embargo, todo hace pensar que este será un proceso mucho más largo que lo establecido y menos programable internacionalmente.

Tanto los Estados Unidos como la Comunidad Europea han mostrado su desconfianza en torno al cumplimiento de los compromisos del otro, amenazando con retaliaciones comerciales.

Por otra parte, el mercado internacional de los más importantes commodities se muestra para los próximos años inestable y turbulento, planteando desafíos no previstos en las negociaciones internacionales pasadas.

Este conjunto de factores nos hacen pensar que, una vez concluido el período de vigencia de los acuerdos del GATT 94, se requerirá otro largo y difícil período de negociaciones para garantizar la continuidad de los procesos de liberalización y reducción de subsidios.

3.3. Las relaciones probables entre sostenibilidad de los recursos y política comercial internacional.

El sueño de un rápido proceso hacia una agricultura cada vez más sustentable, encuentra graves escollos en contexto económico e internacional actual.

En el plano económico es difícil, en el actual marco de retraso cambiario y disminución neta del apoyo a la agricultura, pagar el costo de los cambios tecnológicos y de los períodos de adaptación que requiere una agricultura más sustentable a largo plazo.

En el plano internacional los modestos resultados en cuanto a reducción de subsidios, y las altas distorsiones en los mercados de commodities con ventajas en las zonas tropicales, plantean para los países de la subregión una presión para conservar la competitividad, dejando de lado los asuntos relacionados con la sustentabilidad.

A futuro las nuevas realidades de los mercados internacionales, sin duda, plantearán cambios importantes en este sentido, a partir de nuevos niveles de precios y de una fuerte presión para incrementos en la producción en rubros de labranza extensiva como maíz y sorgo.

4. Principales retos estratégicos para la agricultura y para las políticas agrícolas

Las transformaciones que se están produciendo en la agricultura andina y los cambios que se están generando a nivel internacional, plantean un conjunto de retos y desafíos para los sectores públicos y privados que están en capacidad de orientar el desarrollo agrícola. Estos retos tienen diversos orígenes y de acuerdo a ellos los iremos desarrollando.

4.1. Los retos que derivan de las tendencias de la dinámica económica global

4.1.1. Los desafíos de un marco macroeconómico hostil e inestable.

En el nuevo marco económico e institucional, el destino de la agricultura se juega más en las grandes decisiones económicas que en la política sectorial dirigida a ella. Este hecho innegable y contundente replantea el papel del liderazgo sectorial y coloca en posición privilegiada su participación en las decisiones sobre política económica. Reivindicar el papel de los Ministerios de Agricultura y de las cúpulas gremiales agrícolas en la discusión y las decisiones macroeconómicas, es uno de los desafíos más importantes que existe en la actualidad.

En esta área la cuestión cambiaria se encuentra en el centro del problema, sobre ella es evidente la necesidad de fijar posición, inclinándose por una regla cambiaria que garantice el sostenimiento de la paridad del poder de compra siempre que las realidades macroeconómicas lo permitan.

En caso de que los rezagos cambiarios correspondan a condiciones estructurales de la economía y no a manipulaciones para anclar la tasa de cambio, es vital reivindicar la necesidad de políticas sectoriales que signifiquen compensaciones a las distorsiones cambiarias.

Para todos estos fines, es de fundamental importancia lograr que tanto la sociedad como el Estado perciban las diferencias en la competitividad que derivan de distorsiones cambiarias y se acostumbren a estimar la competitividad a tasas de cambio de paridad.

Para lograr avances en este sentido son claves los acuerdos internacionales y, en particular, la participación de la Comunidad Andina a través de la formulación de políticas agrícolas comunes en cuanto a compensaciones por desventajas macroeconómicas. Estas políticas, además de compensar el sesgo antiagrícola de la política económica y nivelar el campo de juego frente a las importaciones, son una condición indispensable para un desarrollo fluido de los intercambios comerciales de la región.

Otros aspectos económicos vitales, tales como participación de la tributación, tasas de interés, participación en las colocaciones de la banca y participación en el gasto público, son también temas de gran importancia para la agricultura y sobre ellos es necesario agudizar la imaginación para proponer mecanismos innovativos y alejarse de las fórmulas tradicionales que serán insostenibles en el futuro.

4.1.2. Los desafíos de la visión agroalimentaria

En el nuevo marco económico e institucional a nivel nacional e internacional, se impone una visión donde se perciba al sector agrícola como parte de una cadena mucho más amplia constituida por el sector agroalimentario y agroindustrial.

En este contexto debe producirse una revalorización de la agricultura dentro de la dinámica económica y social, así como una redefinición de las políticas sectoriales. En el enfoque agroalimentario la política agrícola no es sino un componente de la estrategia agroalimentaria y ésta es una parte esencial de la política económica global.

Esta visión tiene sin duda implicaciones institucionales importantes en plano nacional e internacional. A nivel nacional significa que el ámbito de la autoridad no está referido a la agricultura, sino a toda la cadena alimentaria y, por tanto, tal como en los EUA y la mayoría de los países de la Unión Europea, la agroindustria y el consumo alimentario pertenecen a la misma competencia gubernamental.

4.2. Los retos que derivan de los cambios en el contexto internacional

Las nuevas realidades internacionales plantean también un conjunto de desafíos en diversas áreas.

4.2.1. Los aspectos relacionados con la organización de las cadenas productivas y la relación entre los diversos sectores.

Los aspectos relacionados con la productividad y la modernización del aparato productivo.

En la actualidad las innovaciones organizativas se constituyen en el elemento clave de la modernización de los circuitos agroalimentarios y del incremento de la productividad agrícola.

Las formas de integración y coordinación vertical son, a su vez, el eje de esas innovaciones. La articulación de la asistencia técnica y la inducción del cambio tecnológico a la relación de comercialización y al financiamiento, están en la base de las mejoras de la productividad y competitividad de los circuitos.

La capacidad del Estado y de las organizaciones del sector privado para introducir y difundir estas innovaciones organizativas, es uno de los desafíos más importantes que existen en la actualidad.

Otro elemento de gran importancia está constituido por el desarrollo de los mercados e instrumentos financieros vinculados a ellos. Este es, sin duda, en algunos productos y situaciones de mercado, un instrumento para mejorar la eficiencia y para hacer más transparentes las relaciones comerciales.

Por último, quisiéramos indicar que apreciamos que los resultados de los programas aislados de desarrollo tecnológico y extensión agrícola son muy limitados y buena parte del financiamiento transnacional en esta materia es dinero perdido para la agricultura y para los países.

Los aspectos relacionados con la sostenibilidad agrícola, la equidad y el desarrollo rural.

Desde nuestra perspectiva, la ideología de la sustentabilidad está destinada al fracaso y a constituirse en esos estorbos intelectuales que sólo son sostenibles en un mundo académico que ha renunciado a confrontarse con la realidad.

Otra cosa es la preocupación permanente por avanzar en el sentido de una agricultura menos depredadora de los recursos naturales y menos contaminadora del ambiente.

Este sí es un desafío verdadero que no atañe sólo a la política tecnológica, sino a toda la orientación de los apoyos que puedan darse a la agricultura.

El segundo asunto planteado se refiere a la equidad dentro del sector agroalimentario y éste tiene diversos componentes:

En primer lugar encontramos el problema tradicional de la producción campesina y la distribución de la tierra. En este sentido, no dudamos en afirmar que el agrarismo tradicional con su igualitarismo ilusorio y su rescate de la producción campesina han fracasado rotundamente

En la actualidad el desafío planteado está en admitir la diferenciación y la disolución del campesinado como alternativas reales y encontrar opciones que tengan la mayor eficiencia económica y el menor costo social.

Un segundo reto en esta área, y muy vinculado al anterior, se refiere a los programas específicos dirigidos a la pobreza rural. En esta área es necesario de nuevo innovaciones imaginativas para diseñar programas y proyectos realistas y que en efecto lleguen a los sectores más pobres del campo

En esta misma dirección, es necesario afrontar el problema del trabajo asalariado en la agricultura y las medidas necesarias para dignificarlo y reducir las condiciones discriminatorias que en general sufre en relación a las labores urbano-industriales

Un último tema digno de destacar se refiere a la equidad en las relaciones intersectoriales, con sectores agroindustriales altamente concentrados que con frecuencia abusan de sus posiciones de dominio frente al sector agrícola.

4.2.2. Los aspectos relacionados con los programas de integración (Mercosur, ALCA)

Otra fuente importante de desafíos deriva de los procesos de integración que se adelantan en la actualidad y en particular el más inmediato, que se refiere a la integración con Mercosur.

En este sentido, partimos del criterio de que los procesos de liberalización que se han producido en los países andinos son de tal profundidad que sólo a nivel instrumental generan dificultades para nuevos convenios de integración.

Sin minimizar los problemas que pueden presentarse en algunos circuitos, tales como cereales, oleaginosas, carnes y lácteos y aves, cualquier negociación razonable proporcionará a la producción interna más protección que la que actualmente existe frente a terceros países.

Venezuela, en cualquier caso, ya ha concedido a los países de Mercosur preferencias arancelarias que claramente perforan la estructura arancelaria Andina.

El asunto clave en este sentido está en la disposición de los países andinos y particularmente Colombia y Venezuela, de elegirse como socios comerciales principales y de mantener políticas coherentes en ese sentido.

En relación a una integración más amplia, que obviamente pasa por el acuerdo con los EUA, no nos cabe duda de que el obstáculo principal no se encuentra en las concesiones comerciales, pues sin duda las nuestras superan las de México, sino en la seriedad de los

gobiernos, asunto por cierto más difícil de demostrar.

4.2.3. Las reformas institucionales

Las referidas al sistema de apoyo público

En esta área los desafíos son múltiples y afectan diversos aspectos.

En materia de política comercial, tenemos fundadas dudas en torno a la viabilidad de unos mecanismos de protección a la agricultura puramente arancelarios, debido a:

- Deficiencias en el funcionamiento de las aduanas.
- Incertidumbre sobre precios reales de importación.
- Incertidumbre sobre evolución de la paridad cambiaria.

Se requiere en este campo de políticas para arancelarias y en particular de formas de administración de importaciones que plateen el menor costo fiscal posible. Obviamente, para que estas formas tengan viabilidad, se requiere de un mínimo de eficiencia y honradez en la administración pública, en ausencia de la cual nada es posible.

Un segundo reto se refiere a la inversión pública en infraestructura y a la forma de hacerla eficiente y eficaz para el desarrollo de la producción. En esta área hay que admitir que los recursos invertidos no siempre se corresponden con los resultados obtenidos.

En tercer término se plantea la eficacia del apoyo al desarrollo tecnológico. En este sentido surgen diversos interrogantes: ¿son viables los programas de extensión y asistencia técnica aislados?, ¿cómo superar la separación entre el sistema de ciencia y tecnología y la producción?. La respuesta, a nuestro juicio, no está en el financiamiento multilateral y los programas de extensión agrícola, sino en la articulación de los programas de desarrollo tecnológico a formas de coordinación vertical de la producción o de agricultura bajo contrato. En esta dirección podemos ser eficaces y en esa línea debemos avanzar.

Por último y como factor fundamental, está la necesidad de adecuar la orientación y contenido de las políticas agrícolas al nuevo marco normativo surgido de la Ronda de Uruguay. En esta dirección, es fundamental que los países andinos superen una anacrónica discusión sobre proteccionismo o liberalismo y procedan a redefinir sus sistemas de apoyo a la agricultura, con la instrumentación de programas de subsidio no sometidos a compromisos de reducción y que distorsionan el mercado. En este sentido, se plantea el reto de modificar las normativas existentes para adecuarlas a las nuevas realidades del comercio y la normativa internacional en esta materia.

Los aspectos relacionados con la modernización gremial.

No hay duda de que el desafío fundamental planteado en este campo es la profesionalización y modernización de los gremios, sin embargo, ella plantea un conjunto de problemas.

Entre estos problemas, uno de gran relevancia se refiere al financiamiento de las organizaciones de los productores. En este sentido aparece siempre, como una alternativa válida, la opción de los aportes obligatorios o aportes públicos encubiertos. A nuestro juicio esta opción es regresiva con el tiempo y subordina el funcionamiento de las organizaciones

a las exigencias del Estado. Desde nuestra perspectiva la opción más valiedera está en el desarrollo de los servicios, la información, y el apoyo tecnológico autónomo. Estos desarrollos pueden obtener el apoyo del Estado, pero en ningún caso depender de él.

En otro sentido, es indudable que se requiere que las organizaciones gremiales comiencen a tener un sentido menos parroquial y se planteen los desafíos de la integración y la globalización. En este sentido, consideramos de particular importancia la revitalización de las organizaciones andinas latinoamericanas de agricultores y ganaderos y el desarrollo de estrategias transnacionales en materia gremial.

Las reformas institucionales referidas a la descentralización.

Uno de los elementos del nuevo modelo que se impone en todos los países andinos, se refiere a la necesidad de la descentralización administrativa. El área agroalimentaria no puede escapar de esta tendencia.

La dinámica agroalimentaria, sin embargo, por su dependencia de recursos naturales, no obedece a la división político administrativa de los países y por ello su descentralización debe tener algunas peculiaridades.

En buena medida, el objeto de la descentralización en materia agroalimentaria son las cadenas producción-consumo y no las regiones administrativas y en esta dirección debe dirigirse el proceso.

Esto no quiere decir que no existan aspectos descentralizables desde el punto de vista administrativo, sin duda si los hay y entre ellos destacan: el crédito como instrumento de política regional, los proyectos de infraestructura, la administración de la tenencia de la tierra, etc.

-
- ¹ Véanse los materiales elaborados para cada uno de los países por los centros de investigación contratados por la JUNAEC, con el cálculo del indicador de Apoyo al Sector Agrícola 1996.
 - ² La política de "Alianza para el Campo" de México y sus programas de Procampo y Fincos son ejemplos de nuevas formas de apoyo a la agricultura en sustitución de las anteriores.
 - ³ Véase "Vertical Coordination in the Fruit and Vegetable Sector: Implications for Existing Market Institutions and Policy Instruments" de la OECD y Farmers' Use of Marketing and Production Contracts USDA sobre agricultura bajo contrato.
 - ^{iv} Véanse los resultados del indicador de Apoyo al Sector Agroalimentario realizado por Agropian y los cálculos realizados utilizando tasas de cambio de paridad.
 - ^v Véase el trabajo realizado sobre la competitividad de los circuitos de alimentos balanceados y avicultura por Agropian para la Junta del Acuerdo de Cartagena.
 - ^{vi} Estudio de Pobreza Rural Andina. Proandes, BID, UNICEF, 1996, pág 85.
 - ^{vii} Véase el estudio realizado por el autor para el BID sobre la Pobreza Rural en Venezuela, 1994.
 - ^{viii} Para este punto fueron utilizadas las versiones preliminares de los estudios realizados sobre competitividad y complementariiedad de principales cadenas de producción, encargados por la JUNAEC a diversos centros de investigación: Venezuela: MAC, Agropian, Colombia, Ministerio de Agricultura, CEGA, SAC, Ecuador, Ministerio de Agricultura, IDEA, Perú, Ministerio de Agricultura, Bolivia: Cámara Agropecuaria del Oriente.
 - ^{ix} Véase el trabajo realizado sobre la competitividad de los circuitos de alimentos balanceados y avicultura por Agropian para la Junta del Acuerdo de Cartagena.
 - ^x Tomado del estudio "Estudios de Complementación Productiva en el Grupo Andino: El Caso de la Industria Azucarera".
 - ^{xi} Tomado del estudio "Metodología para el estudio de competitividad de productos lácteos entre países del Pacto Andino", Julio 1996.
 - ^{xii} Tomado del estudio "Estudios de Complementación Productiva en el Grupo Andino: El Caso de la Industria Azucarera".

^{xiii} La OMC examina año a año la Medida Global de Ayuda y los compromisos de reducción de los subsidios a las importaciones y la OECD monitorea anualmente las políticas agrícolas aplicadas por un conjunto de países a partir de la metodología del Equivalente Subsidio a los Productores y Consumidores.

^{xiii} The Future of China's Grain Market. ERS/USDA 1997.

^{xiv} Idem.

^{xv} Memoria del Foro "Panorama del Comercio de Granos en América Latina". Ponencia de Erick Erickson USFGC Santa Fé de Bogotá Julio 1997

^{xvi} *Federal Agriculture Improvement and Reform Act of 1996*, Title I, Market Transition Act.

^{xvii} Véase la ponencia de Loyd Locket de la American Soybean Association en el Octavo Congreso Avícola Nacional de FENAVI, Colombia, Octubre de 1996.

^{xviii} Memoria del Foro "Panorama del Comercio de Granos en América Latina". Ponencia de Triveni P. Shuka USFGC Santa Fé de Bogotá Julio 1997

^{xix} Informe de Precios Diarios de Commodities Agrícolas de la CBOT para el 31 de Julio de 1997 vía Internet.

^{xx} *Federal Agriculture Improvement and Reform Act of 1996*, Title I, Market Transition Act.

^{xxi} Tornado del estudio de la JUNAC "El Apoyo a la Agricultura en el Grupo Andino 1990-1995. Una Síntesis Subregional" Perún 1996

