



LAS POLÍTICAS PARA EL DESARROLLO DE LA AGRICULTURA: UNA VISIÓN INTEGRAL

Martine Dirven Eisenberg
Unidad de Desarrollo Agrícola
Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)
Naciones Unidas

Ponencia para la XV Reunión Latinoamericana sobre Financiamiento Agrícola, Asociación Latinoamericana de Instituciones Financieras de Desarrollo (ALIDE), Montevideo, Uruguay, 23 y 24 de octubre de 1997.

10

11

12

13

14

15

INDICE

Página

1. Las políticas económicas post-ochenta	1
2. Las políticas agrícolas anteriores y posteriores a 1980	2
Años cincuenta a ochenta: un Estado paternalista y centralizado	2
Principios de los ochenta en adelante: viraje hacia el neoliberalismo	3
3. Ejemplos de cambios en políticas, programas y acciones	5
a) En el ámbito de la seguridad alimentaria:	5
b) En el ámbito del comercio internacional	7
c) En el ámbito de las consultas entre el sector público y el privado.....	7
d) En el ámbito de la reconversión productiva y de la compensación por sus efectos	8
e) En el ámbito de los sistemas de innovación.....	8
f) En el ámbito de los servicios para semillas	10
g) En el ámbito de la protección y sanidad agropecuaria	10
h) En el ámbito de la descentralización	11
i) En el ámbito de los mercados de tierra	11
j) En el ámbito de los servicios de riego y drenaje	13
k) En el ámbito de los servicios financieros	13
4. Resultados esperados frente a los obtenidos	14
5. Los grandes desafíos por delante	19
a) La formulación de objetivos, estrategias y políticas claras y coherentes.....	19
b) El diálogo con los demás sectores económicos	20
c) La necesidad de una visión sistémica	20
d) Los desafíos del mercado mundial.....	21
e) ¿ Hay que "salvar" al sector campesino?	21
f) Una nueva visión sobre el potencial del campesinado	22
g) Lo indispensable de una mejor educación.....	22
h) El empoderamiento para la articulación de demandas y la participación activa de la juventud y de las mujeres	24
i) Otros desafíos	25
En conclusión	25
Bibliografía	27
Anexo	29

“... una de las lecciones más importantes de los últimos años es la de abandonar la visión tradicional de que en el sector agropecuario basta la aplicación de una o dos políticas generales para solucionar toda una gama de problemas diferentes que se tienen dentro del mismo sector. En la actualidad, hemos aprendido a hacer un uso diferenciado de instrumentos, para atacar no solo diferentes problemas sino también atender a los distintos estratos de la población.”
(IICA, Aceves, 1993)

1. Las políticas económicas post-ochenta

América Latina ha vivido cambios sin precedente en la última década, desde una estrategia de desarrollo volcada hacia los mercados internos con fuerte intervención del sector público a una orientada hacia los mercados internacionales, con mercados desregulados, fuerte control fiscal y donde el agente protagónico del desarrollo es el sector privado. Las expectativas de esta nueva orientación eran un crecimiento rápido, eficiente y sin las distorsiones anteriores.

Sin embargo, no se puede hablar realmente de la existencia de “un” nuevo modelo de desarrollo en la región porque si bien existe actualmente un cuasi consenso en torno a algunas políticas, existen posiciones distintas en cuanto a otras. Así, existe consenso en cuanto a la necesidad de: a) mantener equilibrios macroeconómicos; b) una apertura comercial y financiera; c) una limitación de la acción del Estado en actividades productivas y d) una desregulación de los mercados. En cambio, hay menos consenso en cuanto a: a) la necesidad de regulación y supervisión del sistema bancario; b) la secuencia que debiera seguirse entre la reforma comercial, la liberalización financiera y la política cambiaria y la necesidad previa de un marco institucional financiero; c) la necesidad de políticas de promoción de exportaciones, de políticas de desarrollo sectorial y tecnológico; d) las privatizaciones; e) el contenido y alcance de las reformas laborales (CEPAL, 1995).

Por la profundidad de la crisis de los ochenta y la aplicación de agendas de reforma con distintos calendarios, es aún difícil de separar el impacto de las medidas de liberalización con las de ajuste fiscal de un lado y de los efectos de corto a mediano plazo con los de largo plazo, del otro. Adicionalmente, a nivel de país, han habido descoordinaciones en la aplicación de las medidas, las cuales han entorpecido el proceso y dificultan la lectura de los resultados. La división en dos bandos de los que están a favor del modelo neoliberal y los que tienen serios reparos con él no ha permitido un análisis desapasionado y un debate constructivo sobre el tema. (Véase entre otros Baer y Maloney, 1997; Ramos, 1997 y Edwards, 1997.)

En general, hasta la fecha, se puede decir que la nueva orientación de las políticas económicas ha sido muy exitosa en algunos aspectos. La reducción de la inflación sin duda es uno de ellos. Otras variables macroeconómicas -claves para la competitividad de un sector transable como el agrícola- han sido abordados con menor eficacia, consecuencia de lo cual gran parte de las monedas nacionales de la región están sobrevaluadas y las tasas de interés muy elevadas. A raíz de esta situación y de una menor capacidad de reacción de los distintos agentes a la prevista, el desempeño ha sido más bien mediocre y la década concluirá con una tasa de crecimiento medio inferior a la que caracterizó el período de

sustitución de importaciones y una situación distributiva aún más concentrada que al inicio de los ochenta.

El cuadro 1 en anexo muestra en grandes líneas, a nivel de cada país, el calendario y el tipo de reformas que tuvieron lugar desde la década pasada hasta 1995, mientras en el cuadro 2 se refleja con mucho más detalle las principales características de las reformas comerciales, financieras y de política macroeconómica y, finalmente, en el cuadro 3, se detallan las políticas en cuanto a las reformas tributarias, de los sistemas de pensiones y las privatizaciones de las empresas públicas.

2. Las políticas agrícolas¹ anteriores y posteriores a 1980

Años cincuenta a ochenta: un Estado paternalista y centralizado

Generalizando, se puede afirmar que hubo políticas sectoriales a favor de la agricultura con el afán, entre otros, de neutralizar otras políticas con orientación industrial y urbana.

Así, de un lado hubo:

- asistencia técnica gratuita, con programas elaborados por entidades estatales con poca o nula participación de los usuarios;
- crédito subsidiado a través de líneas de crédito especiales para el sector;
- preocupación por la seguridad alimentaria del país y por lo tanto investigaciones para el aumento de la producción y rendimiento de alimentos básicos (arroz, trigo, maíz, papas, frijoles, lentejas, etc.);
- programas de reforma agraria para disminuir la ineficiencia de sistemas productivos tan heterogéneos (con abundancia de tierra y capital para algunos pocos agentes y abundancia de mano de obra para los demás), pero sobre todo para disminuir las posibilidades de desordenes sociales en el campo;
- reformas laborales que llevaron a la monetización de la economía rural y a la desaparición paulatina de sistemas de inquilinaje, mediería, huasipunguismo, etc. y el reemplazo de esta mano de obra por asalariados permanentes y sobre todo temporales.

Del otro lado hubo:

- controles de precio para los alimentos básicos con el fin de frenar la inflación y mantener salarios mínimos bajos, a su vez con la idea de incentivar la industrialización;
- tasas de cambio favorables a las importaciones;
- impuestos a las exportaciones agrícolas;
- aranceles altos en general pero con amplio abanico de tasas.

En resumen: el conjunto de estas medidas parece haber sido desfavorable para la agricultura. Sobre todo, las de índole macroeconómico, tuvieron un fuerte impacto negativo que no logró ser compensado por las políticas sectoriales a favor de la agricultura. Además, los subsidios a los insumos, al agua, al crédito y a las tarifas de diversos servicios

¹ Se utiliza "agrícola" en este documento para simplificar, pero en general se refiere más bien a lo "agrícola y ganadero" y a veces incluye también a lo silvícola.

favorecieron a quienes las usaban más intensamente, o sea, a los medianos y grandes productores empresariales (A. Krueger; M. Schiff y A. Valdés, 1990 y Gomes Oliver, 1994)

Principios de los ochenta en adelante: viraje hacia el neoliberalismo

La sustentación teórica del neoliberalismo es que el "Mercado" -en condiciones de competencia e información perfecta- es el que mejor asigna los recursos productivos entre varios usos y los hace fluir a donde están las ventajas comparativas del país y del agente económico.

Las políticas de apertura (rebaja de aranceles, eliminación de trabas a la importación y exportación como cuotas, licencias, etc.) son por lo tanto una consecuencia lógica del modelo neoliberal. El fuerte énfasis que se da al tema de las exportaciones es, por el contrario, más bien consecuencia de la necesidad de lograr equilibrios en la balanza de pagos y también de la "necesidad de comprobar" que el país es competitivo. De hecho, ha habido una cierta confusión entre las posibilidades de medición de competitividad (generalmente en función de una participación creciente en el mercado externo) y estrategias volcadas al crecimiento de las exportaciones. Si en el caso industrial -sobre todo para economías de mediano a pequeño tamaño- el pleno uso de retornos crecientes a escala (*increasing returns to scale*) efectivamente obligan a tener una estrategia exportadora, no es el caso en la agricultura (donde las economías de escala son a menudo inexistentes) ni, generalmente, tampoco de la agroindustria. Por lo tanto, un desarrollo basado en el mercado interno (demandante en calidad y abierto a la competencia externa) puede ser absolutamente legítimo.²

Aunque la caída de los aranceles a las importaciones de productos agropecuarios es elocuente, es cierto también que, en el sector agrícola más que en otros sectores, las medidas de libre mercado y de apertura se han adoptado en forma tardía o parcial o han sido revertidas. Sus efectos no están muy claros aún, y otros factores durante los años ochenta y principios de los noventa (como precios internacionales bajos, cambios en la tasa de cambio) los han opacado. Aunque hasta la fecha las cifras no lo demuestran con claridad, se espera que, en virtud de las ventajas comparativas de la región y las políticas de intervención en los países desarrollados, las medidas de libre mercado y apertura beneficien al sector agrícola moderno y de exportación y excluyan paulatinamente a los sectores tradicionales, esencialmente productores de granos básicos, sectores que en su mayoría están poco capitalizados y ubicados en tierras marginales, con pocas posibilidades de adaptarse a nuevas alternativas.

El aparato público para la agricultura y el medio rural está actualmente en pleno proceso de transformación, de redefinición y justificación de sus ámbitos de acción y, al igual que las demás reparticiones públicas, está también haciendo esfuerzos para aumentar su eficiencia. Se enfrenta a una gran tarea en la cual predominan la revisión de sus

2 Como anécdota: terminados los estudios hechos por la Corporación Colombiana Internacional sobre las posibilidades de colocación de frutas tropicales en los mercados externos, se descubrió que el mercado interno colombiano tenía una demanda insatisfecha para tales productos tres o cuatro veces mayor que el potencial externo estimado en dichos estudios. (IICA, Ospina, 1993, p. 421).

funciones según los nuevos lineamientos de política vigentes y la revisión de sus relaciones con la sociedad civil, mientras esta última pasa de ser beneficiaria a ser protagonista.

En general, el Estado ha reducido sus actividades y se han generado vacíos de los que no se ha hecho cargo aún cabalmente el sector privado, y que no asumirá sin compensación en estas áreas insuficientemente rentables. Estos vacíos han tenido efectos adversos -en especial para los pequeños y medianos productores- en cuanto al acceso: al crédito; a la extensión agrícola; a los mercados y los centros de acopio; y en lo referente a la investigación orientada al mejoramiento genético de las semillas y al paquete tecnológico destinado a la agricultura de pocos recursos y tierras marginales. Las ONGs, cada una con su enfoque especializado (mujeres, jóvenes, etc.) y respondiendo a las directrices de las entidades que las financian, han llenado algunos de los vacíos dejados por el Estado. Sin embargo, su actuar, en general a pequeña escala muy localizada, ha llevado a una dificultad de coordinación, retroalimentación y difusión aún mayor que cuando el desarrollo rural estaba a cargo de distintas reparticiones de Estado.

Aunque cada país de la región ha adaptado los programas que tenía antes de los ochenta de manera distinta, en grandes líneas la tendencia es hacia:

a) La eliminación de líneas de crédito específicas para el sector agrícola, eliminación de bancos de fomento y eliminación de la obligación por parte de los bancos privados de prestar un cierto monto de la cartera al sector.

Sin embargo, el sector agrícola es menos atractivo que otros sectores de la economía para las entidades crediticias debido: al alto riesgo intrínseco de las actividades agrícolas (riesgo climático, fitosanitario y fuertes fluctuaciones de precio) y los insuficientes mecanismos para aminorarlo (seguros, fondos de estabilización, ventas a futuro); al ya fuerte endeudamiento de muchos agricultores; y a su dispersión geográfica. Por la información parcial proveniente de varios países de la región, el crédito al sector agrícola habría disminuido sustancialmente desde las reformas y esta disminución afectaría especialmente a los pequeños y medianos productores.

b) La eliminación de la asistencia técnica gratuita estatal y su reemplazo por asistencia técnica privada y pagada, en respuesta a la demanda de los productores y después de la presentación de un proyecto a concurso cuando es acompañada de un subsidio.

Sin embargo, surgen problemas: de capacidad de pago por parte de algunos productores; de capacidad de formulación de proyectos para concurso a fondos según los formatos requeridos; de divulgación y socialización de las experiencias; de plazos y continuidad en los esfuerzos; de interés por parte de los consultores de llegar a lugares más lejanos o hacer proyectos más complejos y riesgosos; de capacidad de evaluación de las propuestas y de control de los proyectos por parte de las autoridades que cofinancian o subsidian los proyectos.

c) La orientación hacia la demanda y la cofinanciación de la investigación tanto en los institutos de investigación como en las universidades.

Sin embargo, se observa: un relativo abandono de la investigación básica y una mayor orientación hacia investigaciones de más corto plazo y directamente aplicables; un cambio desde los productos básicos hacia los no tradicionales y de mayor valor agregado; una tensión entre los centros de investigación internacional que siguen orientados hacia la investigación de alimentos básicos y los centros nacionales de investigación que responden a la demanda de los productores más dinámicos.

d) La descentralización política y financiera orientada a responder a proyectos locales.

Sin embargo, esto requiere de los agentes: una capacidad de organización y adquisición del peso político suficiente para que sus demandas sean escuchadas; una capacidad para formular sus demandas según los formatos, contenidos y tiempos requeridos y una capacidad de supervisión y control de la gestión regional. La experiencia muestra que muchos productores agrícolas carecen de estas características y que no tienen acceso a capacitación en estas áreas.

e) El reemplazo de los programas de reforma agraria por compras a través del mercado de tierras, asistidas por crédito y/o subsidio para los pequeños productores.

Sin embargo, recién están iniciándose esfuerzos para evaluar si se están logrando los objetivos perseguidos.

Paralelamente a los esfuerzos orientados hacia la liberalización de los mercados y la apertura, se puede observar una transición hacia: procesos de descentralización; nuevas formas de asociación Estado-agentes privados; transferencia de funciones hacia agentes privados u organizaciones no gubernamentales; nuevas instancias de consulta y participación; el incentivo a la concertación entre distintos agentes; y el fomento de políticas transversales (el mejoramiento de la educación general por ejemplo) en vez de sectoriales.

3. Ejemplos de cambios en políticas, programas y acciones ³

a) *En el ámbito de la seguridad alimentaria:*

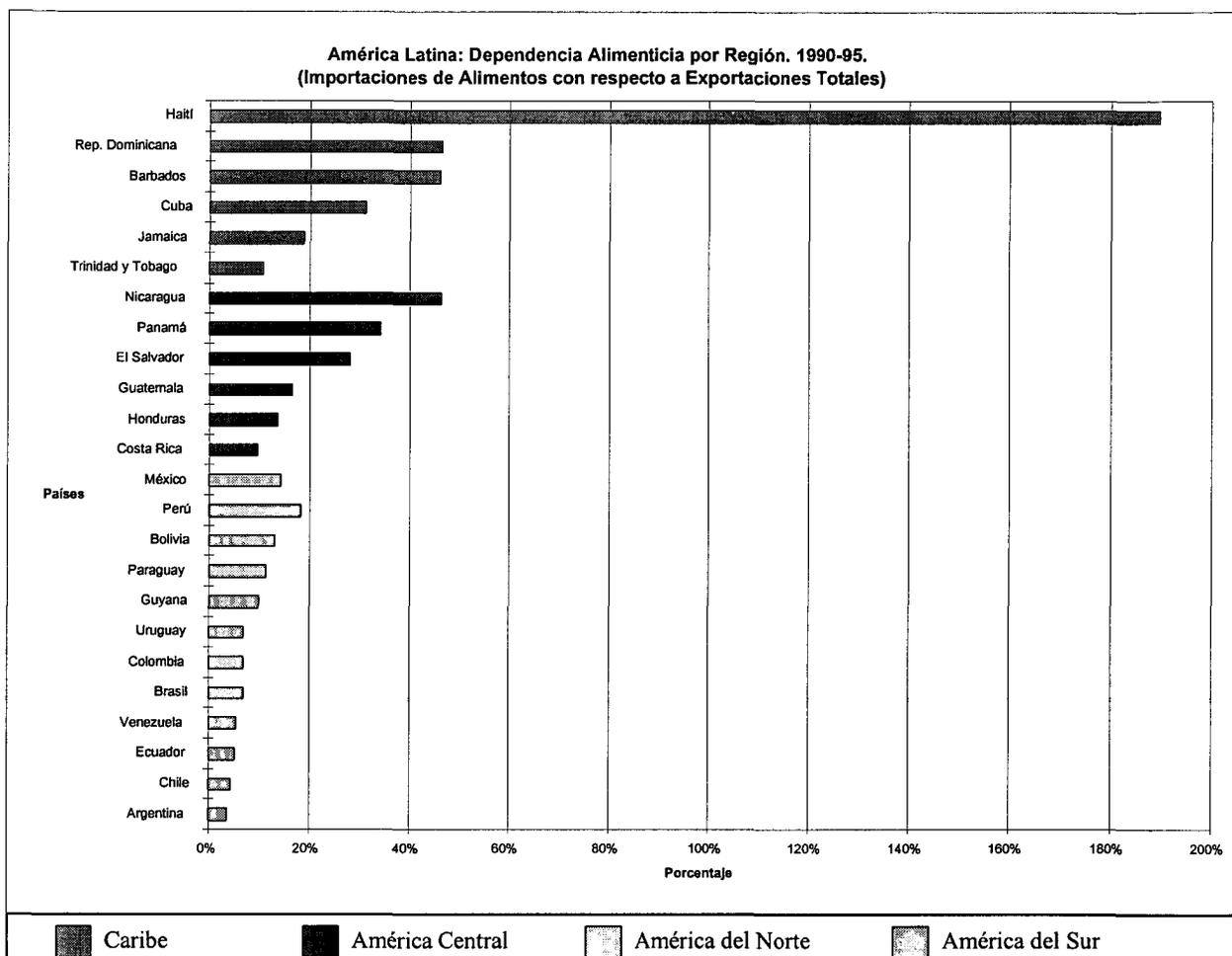
En las discusiones sobre seguridad alimentaria siempre han habido dos visiones opuestas: la necesidad de aumentar la producción y la redistribución como tema esencial. La redistribución puede tomar dos formas: redistribución después o independientemente de la producción y, también, redistribución de las oportunidades de producir como camino hacia las oportunidades para consumir. También, está el tema de la compatibilidad entre los acuerdos en el seno del GATT y la seguridad alimentaria. (*Development*, 1996, Nota Editorial).

Si bien a nivel mundial -como por ejemplo en la Cumbre Alimentaria Mundial (Roma, 1996)- y en los Centros Internacionales de Investigación Agrícola (CGIAR) la seguridad

³ Gran parte de la información de este acápite proviene de IICA (1996a).

alimentaria futura del planeta es un tema plenamente vigente,⁴ en América Latina se puede decir que el tema ha perdido vigencia en cuanto a producción agrícola para ser reemplazado por una preocupación a nivel de acceso, distribución intrahogar, nutrición y salud pública de algunos grupos vulnerables de la sociedad. (En cuanto a la situación actual de la dependencia alimenticia de la región, véase el gráfico 1.)

Gráfico 1



Fuente: CEPAL/IICA (1997), sobre la base de datos de la FAO.

⁴ Es un hecho interesante que la producción per cápita a nivel mundial ha tenido una tendencia ascendente cuando los precios de los alimentos han tendido a bajar. Las expectativas son que esta tendencia siga aunque de manera algo menos acentuada. De cierto modo se puede postular que la producción mundial de alimentos está siendo frenada por una falta de demanda y precios a la baja como consecuencia, entre otros, de la falta de poder adquisitivo de una parte importante de la población mundial (Sen, 1996).

Las políticas de fomento de exportaciones agrícolas no tradicionales conjuntamente con la apertura y la disminución de los programas de apoyo a la innovación, producción y comercialización de alimentos básicos han tendido hacia un *mix* de exportación de productos agrícolas "de lujo" (como frutas y hortalizas tropicales o de contraestación) y de importación de productos alimenticios básicos (como cereales y lácteos).

b) *En el ámbito del comercio internacional*

Se puede observar una mayor participación del personal de los ministerios de agricultura -junto con personal de los ministerios de economía y comercio exterior- en las negociaciones internacionales conducentes a los procesos de integración y liberalización comercial. También los gremios han aumentado su interés en las negociaciones de los acuerdos comerciales y participación en ellas, acompañando a los funcionarios públicos en las negociaciones.

Se crearon una serie de organizaciones privadas y mixtas para la promoción del comercio exterior, como Prochile, la Corporación Colombiana Internacional, el Instituto Boliviano de Comercio Exterior y la Comisión Empresarial de Negociaciones Comerciales Internacionales (CENCIT) de Guatemala.

c) *En el ámbito de las consultas entre el sector público y el privado*

Se han creado varios mecanismos formales de consulta entre los ministerios de agricultura y el sector privado como: el Consejo Nacional de Entidades Agropecuarias (CONAGRO) en El Salvador; el Consejo Nacional de Desarrollo Agropecuario (CONADEA) en Guatemala; la Convención Nacional del Agro Peruano (CONVEAGRO); el Consejo Nacional para el Desarrollo del Agro (CNDA) en Chile, y el Consejo Agropecuario Nacional en Costa Rica y Panamá. Asimismo se han establecido comisiones consultivas para los principales rubros o cadenas productivas, para la sanidad agropecuaria y para la generación y transferencia de tecnología en varios países. En Colombia, el Ministerio de Agricultura ha promovido los Convenios de Competitividad entre agentes de las cadenas productivas con el fin de incentivar procesos de modernización tecnológica y la competitividad.

En la forma incipiente existen programas de desarrollo de sistemas de información sobre precios y mercados. Así, por ejemplo, la entidad Apoyo y Servicios a la Comercialización Agropecuaria (ASCERCA) de México, utiliza la televisión nacional para proporcionar información a todo el país sobre mercados y precios agrícolas. En Chile, el Fondo de Innovación Agrícola tiene montado un sistema de información computarizada sobre mercados potenciales de productos en los cuales el país ha mostrado que tiene ventajas competitivas y la Oficina de Estudios y Políticas Agrarias (ODEPA) proporciona acceso a información sobre precios, entre otros, a través de Internet.

d) *En el ámbito de la reconversión productiva y de la compensación por sus efectos*

En forma incipiente también, existen programas de reconversión productiva. En cuanto a los esfuerzos para la reconversión y modernización, se puede citar: el Programa Cambio Rural del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) Argentina y el Programa Social Agropecuario también en Argentina, el Sistema de Cofinanciamiento en Perú, el programa PRODUCE en México y el Programa Reconversión y Desarrollo de la Granja en Uruguay. Además existen fondos transitorios y parafiscales financiados con gravámenes a las exportaciones, recaudados por el Estado y canalizados hacia los productores para entre otros, cebada y trigo en Colombia y para el ganado en Paraguay.

Además de los Fondos de Solidaridad Social -impulsados inicialmente por el Banco Mundial para ayudar a paliar los efectos negativos de los programas de ajuste estructural-, existen algunas iniciativas de programas de generación de empleo para el sector rural. Una de ellas es FORESTAR, en Argentina, que beneficia a los desempleados que ingresan a empresas dedicadas a actividades forestales. Hay otra en México, merced a la cual las personas que deciden montar una pequeña unidad productiva o trabajar por cuenta propia en el sector rural pueden recibir financiamiento estatal, mientras que en Colombia las iniciativas para crear empleos duraderos a nivel local son ingresadas al llamado Banco de Proyectos Productivos y luego ejecutadas en coordinación con las alcaldías.

Novedoso para América Latina ha sido el programa PROCAMPO que otorga apoyo directo al ingreso según el número de hectáreas históricamente dedicadas a granos y oleaginosas pero independientemente de la producción, a razón de unos 60 dólares por hectárea y a unos 3 millones de productores (IICA, Aceves, 1993). Programas orientados a mejorar la situación económica y social de los productores de subsistencia y minifundistas son entre otros: PROCAMPO y PRODUCE complementados por las acciones de la Secretaría de Solidaridad (SEDESOL) en México; el Programa Nacional de Apoyo al Pequeño Productor Agropecuario (PRONAPPA) en Uruguay; los proyectos de desarrollo de San Juan Oro y Chuquisaca Norte y Sur en Bolivia; los Programas de Fondos Rotatorios y Créditos en Especie en Perú, y los programas integrados (salud, nutrición, educación, asistencia técnica) para los pobladores rurales más pobres en El Salvador.

e) *En el ámbito de los sistemas de innovación*

En un estudio comparativo sobre sistemas de innovación tecnológica (Nelson, 1993), se llega a la conclusión que en todos los países donde existe una agricultura y agroindustria fuertes y bien desarrollados esto está asociado a un esfuerzo significativo en investigación en áreas relevantes en las universidades nacionales y en instituciones públicas de investigación. En términos relativos, queda un inmenso trecho por recorrer en todos los países de la región, tanto en investigación silvoagropecuaria y agroindustrial, como en adaptación tecnológica y su difusión.

Cuadro 1

EVOLUCIÓN DE LOS INSTITUTOS NACIONALES DE INNOVACIÓN PARA LA AGRICULTURA (INIA)

1960: El paquete tecnológico "revolución verde" se difunde como un bien público	Se inicia la creación de los INIAS en la mayor parte de los países de la región, y se fortalecen los ya existentes.
1970: Aumentan las asignaciones presupuestarias a los INIAS y crecen sus plantas de funcionarios.	Los INIAS tienen excelentes resultados respecto de la misión encomendada. Así lo indican todos los estudios de evaluación de impacto realizados
1980: La crisis de los ochenta afecta severamente el financiamiento de los INIAS. Hacia fines de la década, los efectos de la crisis y de los programas de ajuste, terminan afectando a la totalidad de los INIAS. A la reducción de las asignaciones presupuestarias, se agregan las reducciones de recursos financieros para investigación agrícola por parte de las agencias internacionales y de los países donantes	Los INIAS entran en crisis; en una primera etapa siguen creciendo por inercia las plantas de funcionarios mientras simultáneamente el financiamiento se reduce, lo cual resulta en menos recursos para investigación y en menos recursos por investigador. Hacia el final de la década en varios casos se reducen drásticamente el personal incluyendo el más calificado, y en otros se reducen las plantas de funcionarios y las partidas de sueldos
1990: Se inician reformas en prácticamente todos los INIAS de la región. Ello ocurre en un ambiente caracterizado por la escasez relativa de fondos para la investigación, la creciente apropiabilidad de la tecnología y por el surgimiento de nuevas demandas sobre los INIAS. Estas últimas aparecen principalmente como consecuencia de los fuertes procesos de urbanización (demanda por tecnologías de post-cosecha), y por los procesos de apertura y desregulación (tecnologías y procesos para aumentar el valor agregado, mejorar la competitividad y para desarrollar producciones no tradicionales de exportación). En otro plano, las demandas por un mayor protagonismo del sector privado, se expresan en reformas en la organización y constitución de los INIAS Aparecen nuevas fuentes de financiamiento como a) las fundaciones para la investigación y la transferencia de tecnología y b) los fondos concursables Los principales INIAS de la región, se recuperan desde el punto de vista de las asignaciones presupuestarias fiscales y además incrementan notablemente la generación de recursos propios	Las reformas son básicamente las siguientes: a) Se establecen programas de investigación en función de la demanda de los clientes "demand drive priorities", e integran los productores y sector privado en los consejos directivos b) Los programas relacionados con la pobreza y extrema pobreza y la preservación de los recursos naturales y el medio ambiente, pasan a ser prioritarios. Ello en gran medida, por demanda de las agencias internacionales. c) En muchos INIAS el desarrollo de procesos y tecnologías para mejorar la competitividad, las tecnologías post-cosecha y las biotecnologías, pasan a ser una prioridad. Se establecen programas agroindustriales y de desarrollo de cultivos no tradicionales de exportación. d) En la búsqueda de una mayor eficiencia en el manejo de los recursos presupuestarios, se reducen gastos considerados menos importantes y se externalizan diversos servicios e) Se incrementa la generación de recursos propios de los INIAS a través de la venta de servicios y bienes, e incluso a través de la venta de activos Se regionaliza la investigación y transferencia como una forma de hacerla más eficiente y de acercarla al cliente

Fuente: Cesar Morales, CEPAL, sobre la base de información de los distintos INIA's

Los rasgos más sobresalientes de las reformas institucionales en los servicios de investigación son: la creación de nuevas entidades públicas descentralizadas como el INTA en Uruguay y el CENTA en El Salvador y la descentralización de entidades existentes, como el Instituto Boliviano de Tecnología Agropecuaria (IBTA) y el INIFAP en México; la constitución de sistemas nacionales de investigación como el SINNITTA en Perú y el SNITTA en Costa Rica; la constitución de fondos especiales como el Fondo de Investigaciones Agropecuarias (FIA) en Chile; la apertura de las instituciones públicas de

investigación para trabajar con el sector privado mediante contratos y emprendimientos conjuntos; la creación de organizaciones privadas y mixtas para las inversiones y la investigación, como: la Fundación Chile, la Fundación Perú, la Fundación Salvadoreña de Desarrollo (FUSADES), la Coalición de Iniciativas para el Desarrollo (CINDE) de Costa Rica, ARGENTINA en Argentina, la cual conjuntamente con la Sociedad Anónima de Innovaciones Tecnológicas Agropecuarias (INTEA S.A.) busca complementar la acción del INTA; y el "Plan Agropecuario" con personería jurídica de derecho público no estatal en Uruguay, con amplia mayoría de representantes de productores en su junta directiva y cuyo fin es realizar actividades de extensión, transferencia de tecnología y capacitación.

El Instituto Colombiano Agrícola (ICA) se dividió en una entidad estatal (ICA) encargada de las regulaciones en semillas y sanidad agropecuaria y otra, CORPOICA, de carácter mixto dedicada a la investigación, organizada descentralizadamente y que compite con las universidades, ONG y gremios, para conseguir fondos públicos. El servicio de extensión que brindaba el IBTA fue eliminado a comienzos de los años noventa y sustituido por un programa de preextensión financiado por el Banco Mundial. En vista de la falta de éxito del programa, también fue abolido, dejando la extensión directa en Bolivia a cargo de ONGs.

Se visualiza también a una mayor concentración de las acciones de asistencia técnica y extensión del Estado hacia los pequeños y medianos productores organizados, muchas veces a través del financiamiento de servicios privados, como en Chile, Perú y México. También aquí existen experiencias de descentralización como las Unidades Municipales de Tecnología Agropecuaria (UMATA) en Colombia y, hasta cierto punto, los servicios del INDAP en Chile. En México, se integró el Sistema Nacional de Capacitación y Extensión Rural Integral (SINCERI) con el fin de promover directamente en el campo el uso de tecnologías modernas y rentables, adecuadas a las unidades de diferentes estratos.

También se han trasladado campos experimentales al sector privado, como es el caso del Centro de Investigaciones del Café en El Salvador (el cual tiene financiamiento externo).

f) *En el ámbito de los servicios para semillas*

Crecientemente se está privatizando el desarrollo de nuevas variedades de semillas, su producción y comercialización. En México se han privatizado las funciones de generación de semilla genética y básica en centros de investigación, certificación y fiscalización mediante la Ley de Producción, Certificación y Comercio de Semillas y en Perú, la certificación está a cargo de los Comités Departamentales de Semilla (CODESE) que son entes privados operando bajo la normativa del Ministerio de Agricultura. En Brasil, EMBRAPA produce la semilla básica y tiene un contrato con una asociación privada que agrupa a 27 compañías (UNIMILHO) para su reproducción y venta por la cual esta le paga *royalties*. En Argentina, se creó el Instituto Nacional de Semillas (INASE), ente autárquico y descentralizado con directorio público-privado.

g) *En el ámbito de la protección y sanidad agropecuaria*

La apertura obliga (o debería obligar) a los gobiernos, a los gremios y a los productores a poner un énfasis mucho mayor en el área fitozoosanitario, de un lado para

protegerse de la importación de plagas y, del otro, para cumplir con las exigencias y normas internacionales.

Efectivamente, en varios países se han reforzado las acciones para mejorar los sistemas de sanidad agropecuaria. En Argentina, el Instituto Argentino de Sanidad y Calidad Vegetal (IASCAV) y el Servicio Nacional de Sanidad Animal (SENASA) son organismos autárquicos y descentralizados, presididos por un funcionario del Ministerio de Agricultura y con un consejo directivo público-privado. También se observa una tendencia hacia la agrupación de la parte sanidad vegetal y animal que antes se manejaba por entidades separadas. Así, se ha creado el Servicio Nacional de Sanidad Agraria (SENASA) en Perú, el Sistema Descentralizado de Sanidad Agropecuaria (SIDESA) en Bolivia, el Servicio Ecuatoriano de Sanidad Agrícola (SESA) y la Dirección General de Sanidad Agropecuaria, dependiendo del Ministerio de Agricultura en Costa Rica, Nicaragua, Honduras y El Salvador. Una de las tareas actuales de estos servicios es convencer al sector privado que debe participar, no sólo en la gestión sino también en el financiamiento de estos servicios.

Hasta el momento, los servicios de control de enfermedades, campañas de erradicación, inspección zoofitosanitaria, evaluación y análisis de riesgos que conllevan la importación se mantienen como actividad estatal.

h) En el ámbito de la descentralización

En cuanto a la descentralización, destacan la Estrategia de Desarrollo Rural Sostenible (Bolivia) con la descentralización a nivel departamental de los servicios de apoyo a la producción, comercialización y transformación; la municipalización en Colombia; la reformas en el régimen fiscal y la transferencia de actividades en educación y salud pública a las provincias en Argentina; la transferencia de los Distritos de Desarrollo Rural a los Estados, de los Distritos de Riego a los productores y de los campos experimentales del Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, Agrícolas y Pecuarias (INIFAP) a fundaciones en México; la descentralización a las regiones de varias actividades y decisiones de la Corporación Nacional Forestal (CONAF), del Servicio Agrícola Ganadero (SAG), del Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP) y del Instituto Nacional de Investigación Agraria (INIA) en Chile.

Otro ejemplo, son las distintas experiencias de descentralización con la identificación de problemas a nivel local y solución con presupuesto descentralizado, como en Colombia, Bolivia y, en menor medida, en Argentina, Brasil, Chile y otros países.

i) En el ámbito de los mercados de tierra

A partir de una agregación gruesa de los censos agropecuarios realizados en la región en las últimas décadas, se puede estimar que cerca de la mitad de los productores agrícolas tienen predios de menos de cinco hectáreas y que estos predios representan cerca de 2% de la superficie total de tierras silvoagropecuarias.

En varios países se han promulgado leyes tendientes a liberalizar y dinamizar los mercados de tierra, así como a regularizar la titulación (véase el cuadro 2), pero no está claro aún cual es el efecto de tales leyes sobre los campesinos sin tierra y los minifundistas. La

magnitud y el efecto de la transformación de tierras agrícolas en tierras de uso urbano o industrial o en parcelas de agrado tampoco son conocidos, pero parecen ser hechos no despreciables en algunas regiones.

Cuadro 2

CAMBIOS RECIENTES EN LAS LEGISLACIONES DE TENENCIA DE TIERRAS

País, Ley y su propósito	La ley en grandes líneas	Fortalecimiento institucional
Bolivia, 1996, Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria o Ley INRA. Propósito: aumentar la equidad y seguridad en la tenencia de tierras	<ul style="list-style-type: none"> - los indígenas tienen acceso preferencial a tierras públicas - proceso de saneamiento de títulos en diez años plazo - impuesto sobre la tierra 	<ul style="list-style-type: none"> - catastro y registro con administración a nivel de municipio - sistema de solución de problemas
Colombia, 1994, Ley 160 creando el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino Propósito: facilitar el acceso a tierras a los campesinos pobres	<ul style="list-style-type: none"> - los beneficiarios del programa son los responsables de negociar la compra de la tierra directamente con los propietarios - el Estado otorga un subsidio directo de hasta 70% del precio de compra - el 30% restante puede ser financiado mediante crédito estatal de largo plazo 	<ul style="list-style-type: none"> - reestructuración del INRA para adecuarse al nuevo papel de facilitador de transacciones y su monitoreo
México, 1992, enmienda al artículo 27 de la Constitución de 1917 Propósito: eliminar los frenos al desarrollo	<ul style="list-style-type: none"> - se termina con la obligación del Gobierno de entregar tierras a los que lo solicitan - los ejidatarios pueden pasar al estatus de propietario privado y vender, arrendar, dar en aparcería o hipotecar su propiedad - se elimina la obligación del ejidatario de trabajar su tierra personalmente - se mantienen límites al tamaño (100 ha de riego) - las sociedades mercantiles pueden adquirir tierras 	<ul style="list-style-type: none"> - creación de Tribunales Agrarios locales para resolver disputas sobre derechos de propiedad - creación de la Procuraduría Agraria para vigilar la correcta aplicación de la Ley - creación del Registro Nacional Agrario - PROCEDE: Programa de certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares urbanos
Perú, 1991, 1992 y 1995, Ley Agraria Propósito: ampliar y fortalecer los derechos de propiedad privada	<ul style="list-style-type: none"> - permiso de vender y gravar tierras de la reforma Agraria - permiso para la titulación individual de tierras comunales con el acuerdo de más del 50% de los comuneros - se mantienen límites al tamaño (1000 ha) - las sociedades mercantiles pueden adquirir tierras 	<ul style="list-style-type: none"> - Proyecto Especial de Titulación de Tierras

Fuente: Información preliminar, Proyecto CEPA/GTZ sobre Políticas para promover los mercados de tierras rurales.

j) En el ámbito de los servicios de riego y drenaje

En general, estos servicios se han descentralizado y en muchos casos también se ha trasladado la operación y administración de los sistemas de riego a los usuarios (en Chile, El Salvador, Colombia, México, Perú y la República Dominicana). En algunos casos han habido cambios sustanciales en la Ley y las normativas referentes a los recursos hídricos (en Chile y México, mientras está en discusión en Perú, Paraguay y Honduras). En Chile, por ejemplo, los derechos de agua se pueden adquirir independientemente de los derechos sobre la tierra.

Cabe destacar que el desarrollo de producciones tropicales y subtropicales de exportación no tradicional de varios países latinoamericanos, ha sido posible gracias a que expandieron su cultivo bajo riego. Es indispensable que los calendarios de cultivo de productos de alto valor y de contraaestación dejen de estar sometido a una caprichosa distribución de las lluvias; cultivar bajo riego significa tener una mayor seguridad de lograr cosechas oportunas, lo que estimula el uso de paquetes tecnológicos mejorados y contribuye al desarrollo de la capacidad empresarial.

En el caso de las hortalizas, cultivar bajo riego permite diseñar combinaciones y secuencias de cultivo eficientes e intensivas, que respondan apropiadamente a las condiciones agroecológicas y socioeconómicas en que los agricultores deben trabajar. En el caso de las frutas, el riego es indispensable para asegurar productividad y calidad, sin las cuales es ilusorio pretender competir en mercados externos muy competitivos. La agricultura bajo riego y el manejo poscosecha de productos hortofrutícolas implican considerables inversiones privadas, imposibles de realizar si los productores no disponen de crédito de largo plazo.

k) En el ámbito de los servicios financieros

Casi como *pro-memore*, se mencionarán algunas nuevas modalidades en el sector financiero-agrícola. Primero, varios de los bancos de desarrollo orientados hacia la agricultura han sido desmantelados. Es el caso entre otros del Banco Agrario del Perú y del Banco Agrícola (BAB) en Bolivia. En Bolivia, su campo fue retomado por el Fondo de Desarrollo Campesino y diversas ONG; en Perú por las Cajas Rurales; en varios países (Centroamérica, Bolivia, Perú y Colombia) han surgido bancos cooperativos, bancos comunales y microbancos donde las ONG juegan a menudo un papel de intermediario. En Chile, algunos fondos de crédito subsidiado (para modernización, inversiones en infraestructura de riego y otros) para el sector campesino -muchas veces exigiendo alguna forma de asociación entre los beneficiarios- se consiguen por concurso previa presentación de un proyecto. En Venezuela se creó el Sistema Nacional de Financiamiento (SNFA) que reúne en un sistema descentralizado, participativo, promotor y generador de recursos financieros: el Consejo Nacional de Financiamiento Agrícola, el Fondo de Crédito Agropecuario, el Instituto de Crédito Agrícola y Pecuário, la banca comercial, los bancos comerciales especializados, los Fondos Regionales, los Fondos Ganaderos y los Fondos de Garantía.

En algunos países existen fondos parafiscales, generados por la autoimposición de sus miembros para desarrollar actividades en beneficio de los agremiados o para compensar

fluctuaciones de precio. Como ejemplos tenemos el Fondo Lechero con el fin de financiar inversiones en tecnología ganadera en Panamá y el Fondo Ganadero en Colombia.

Varios estudios ponen el crédito aun más que los conocimientos, la tecnología y el acceso al mercado como uno de los cuellos de botella para la expansión de los cultivos no tradicionales, sobre todo en cuanto a la participación de los pequeños a medianos productores, ya que los problemas que tienen para acceder a fuentes de crédito formales son especialmente agudos. La intermediación de la agroindustria, sea como prestamista, sea como administradora del crédito, constituye a menudo una condición sine qua non para que incursionen en la producción de cultivos no tradicionales y para que la articulación agroindustria/productor sea exitosa (CEPAL, 1996).

Las instituciones formales de crédito generalmente no manejan información adecuada respecto a cultivos, rendimientos, riesgos de producción y mercadeo y por lo tanto exigen garantías altas. La infraestructura local y los costos de personal para supervisar de cerca los créditos son prohibitivos y los reembolsos sufren. En cambio, debido al hecho de que las agroindustrias conocen a los productores con los cuales se relacionan, que la mayor parte de su producción es vendida a estas y que las agroindustrias generalmente también proporcionan asistencia técnica (lo cual implica visitas frecuentes al predio), se obvian una serie de problemas con los cuales se enfrentan las instituciones crediticias cuando tratan con productores agrícolas. En efecto, en el caso de las agroindustrias, la negociación del crédito se hace localmente, el papeleo se reduce a un mínimo (generalmente solo una cláusula adicional al contrato), los desembolsos se hacen en la medida de los requerimientos (otra crítica frecuente sobre el crédito bancario), el personal de asistencia técnica está también encargado de supervisar los créditos y el reembolso es deducido del precio de venta, por lo tanto, son mínimos los costos de transacción adicionales a los ya incurridos por la relación misma de coordinación vertical (CEPAL, 1996).

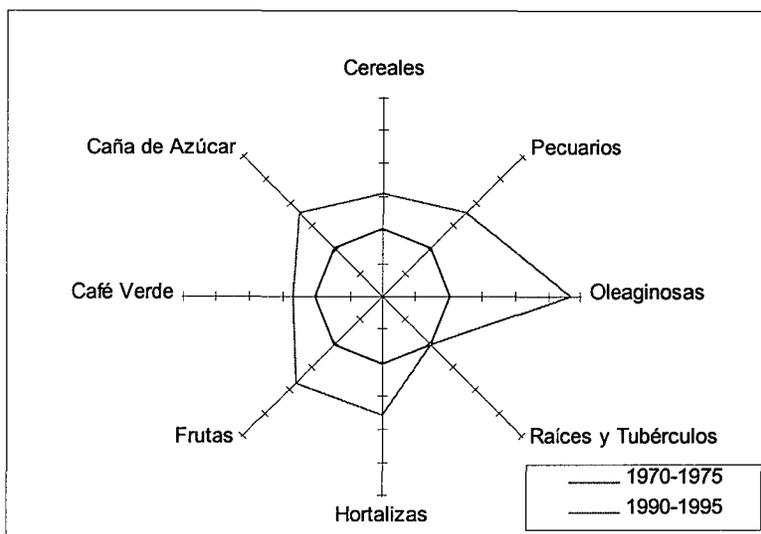
4. Resultados esperados frente a los obtenidos

Teóricamente, las políticas de ajuste, de liberalización de los mercados internos y de apertura externa -lo que implicaba también la remoción del fuerte gravamen en contra del sector-, debían tener por efecto un crecimiento del sector en su conjunto mayor que el registrado históricamente (un 3% anual entre 1950 y 1980). Así mismo debía llevar a una reorientación de sus recursos. Todo ello debía dar un fuerte impulso a la agricultura de exportación en desmedro de los granos básicos y de los cultivos poco transables (productos de consumo excesivamente local, productos demasiado perecibles o cuyo precio no compensa los costos de transporte), estos últimos representando el grueso de la producción tradicional campesina. No obstante, si algo se puede concluir 15 años después de iniciarse tales procesos, es que si bien hubo una reestructuración de la producción (véase el gráfico 2) los resultados económicos no han sido muy alentadores hasta la fecha. Aunque en la década de los años ochenta, la crisis agrícola fue mucho menos profunda que la que vivió el resto de la economía, la agricultura (al igual que la totalidad de los sectores económicos de la región) ha crecido a un ritmo menor que el histórico (2% entre 1980 y 1990 y 1,4% entre 1990 y 1995⁵). (Véase el gráfico 3.)

⁵ En los años noventa han habido grandes mejoras en cuanto a rendimientos promedios, los cuales aumentaron a una tasa de 3,3% anual comparado con 1,3% en los 80. En cambio, el área cultivada

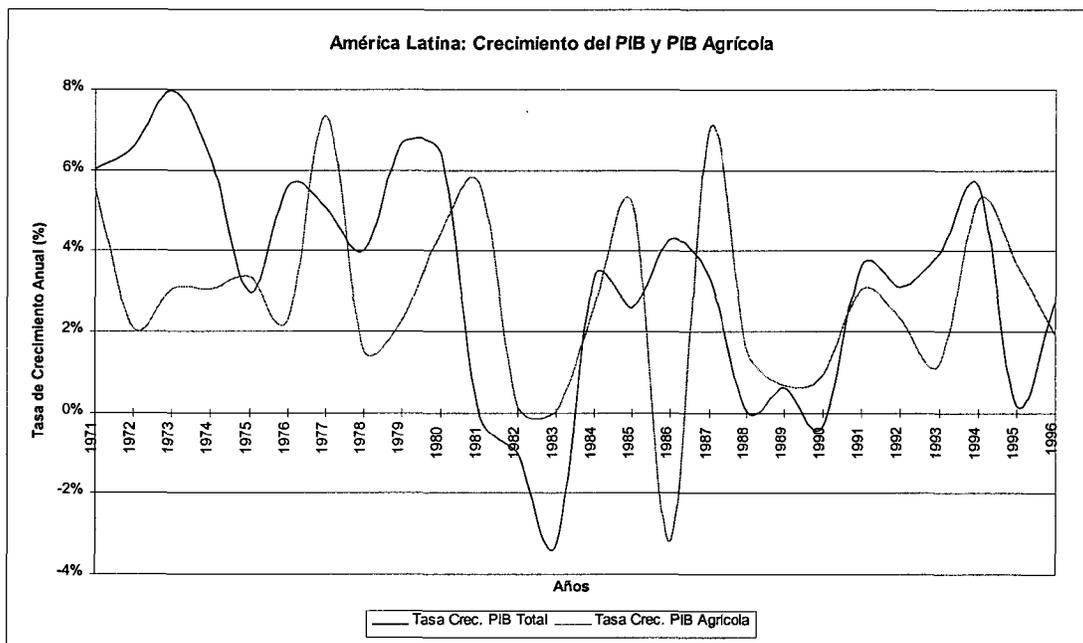
Gráfico 2

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: CAMBIO EN LA ESTRUCTURA DE PRODUCCIÓN



Fuente: CEPAL/IICA (1997), sobre la base de datos de la FAO.

Gráfico 3

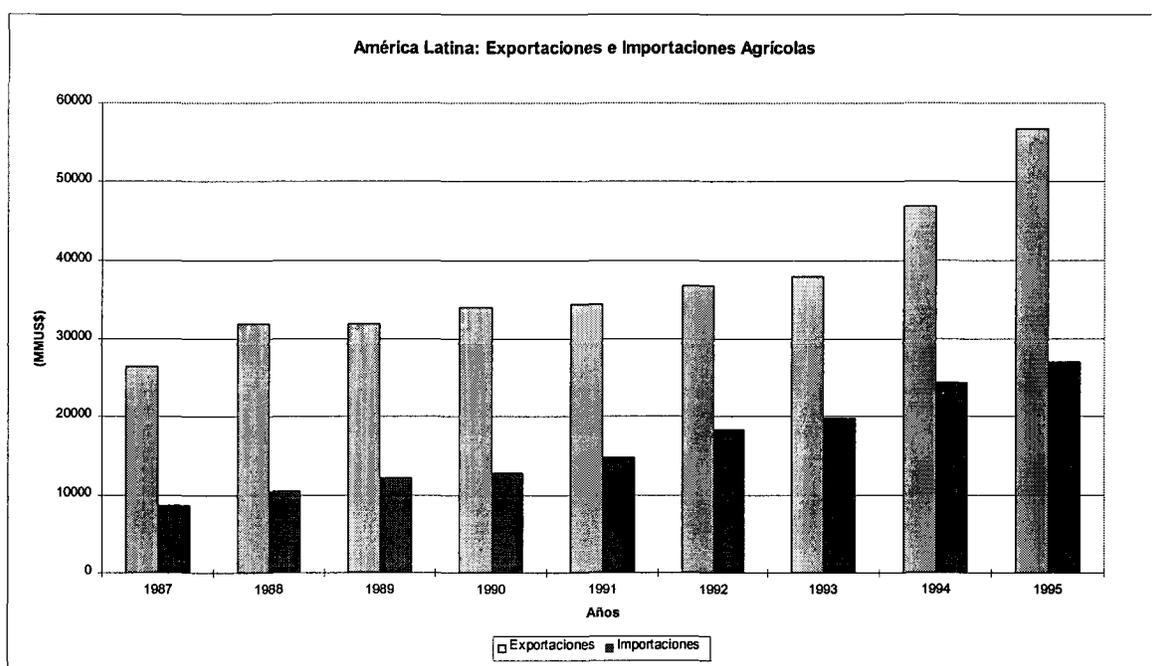


Fuente: CEPAL/IICA (1997), sobre la base de datos de la CEPAL.

que había aumentado en los 80, disminuyó al ritmo de 2,2% anual en los 90, resultando en un incremento de la producción agropecuaria de 1,4% anual entre 1990 y 1995 (FAO, 1996, p. 170).

Las exportaciones agrícolas han aumentado en volumen a un ritmo relativamente robusto (un 3% anual) pero, en valor, debido a la caída de los precios internacionales hasta 1994, el crecimiento ha sido mediocre entre 1978 y 1993 y ha repuntado desde entonces. La participación de productos no tradicionales en las exportaciones agrícolas (p.ej. frutas y hortalizas frescas tropicales o de clima templado) han aumentado y representan actualmente cerca del 25% del valor total de las exportaciones agrícolas. (Véase el cuadro 5 en anexo.) En términos de hectáreas sembradas y de generación de empleo sin embargo, la importancia de los productos no tradicionales es mucho menor. Las importaciones agrícolas han caído fuertemente a partir de 1981 hasta 1987 y, de allí en adelante, han retomado el ritmo de crecimiento fuerte iniciado a mediados de los años setenta. (Véase el gráfico 4.)

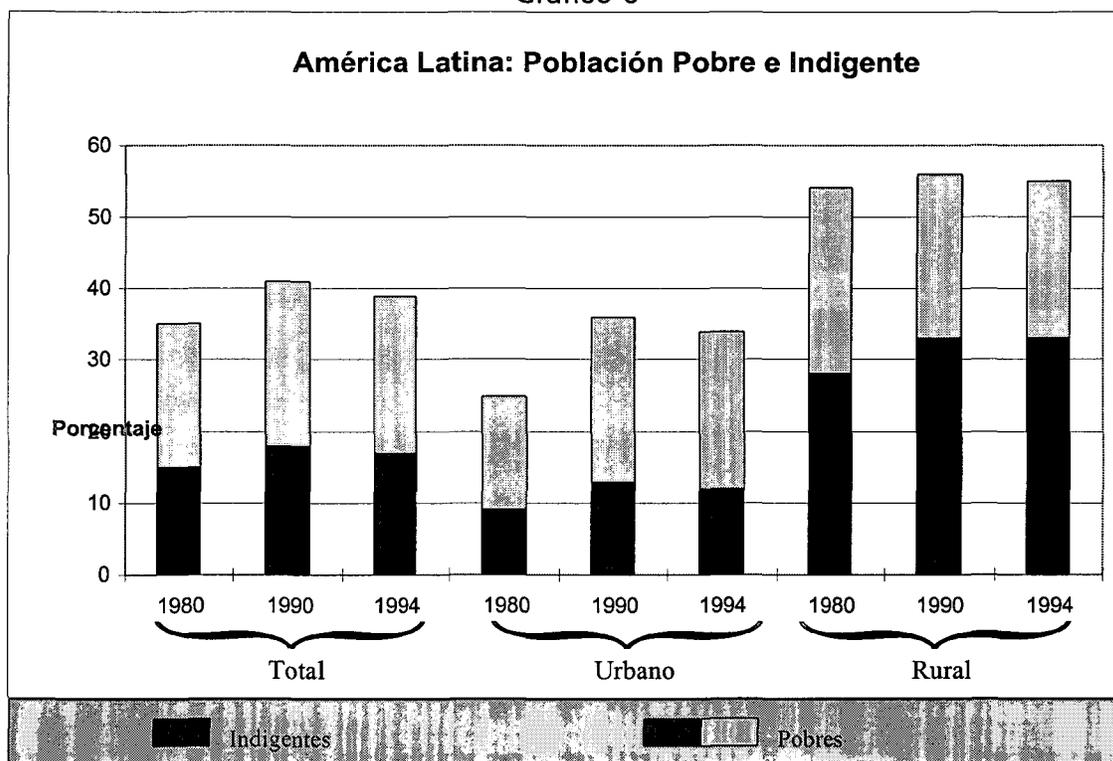
Gráfico 4



Fuente: CEPAL/IICA (1997), sobre la base de datos de la FAO.

En la economía en su conjunto, el crecimiento de los '90 en adelante ha sido bastante intensivo en capital y poco creador de empleos; la brecha entre los salarios de los más calificados y los no calificados ha aumentado y la brecha entre los ricos y los pobres también. El modelo parece ser excluyente en general y en el sector agrícola también. En el área rural, los niveles de pobreza e indigencia poscrisis parecen haberse mantenido. (Véase el gráfico 5.)

Gráfico 5



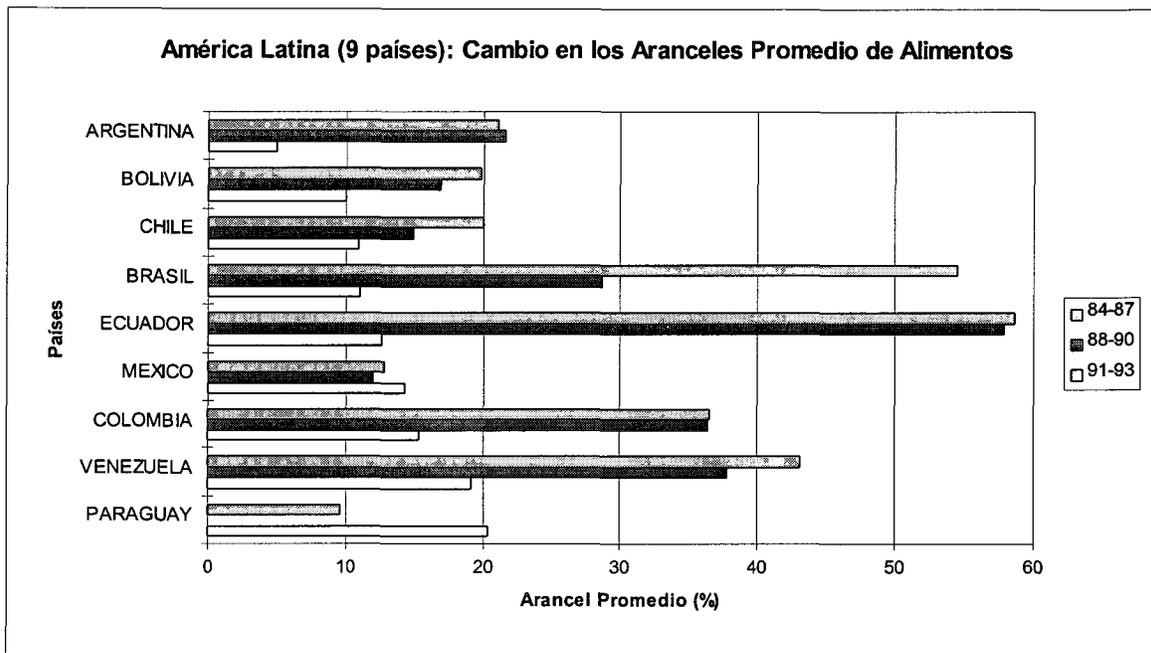
Fuente: CEPAL/IICA (1997), según Panorama Social de América Latina, CEPAL, 1996.

Para entender este desempeño poco acorde con lo previsto,⁶ conviene recordar que los países aplicaron medidas de ajuste, libre mercado y apertura de distinta fuerza y escalonadas de distinta manera en el tiempo, con una serie de excepciones para el sector agrícola. En varios países, recién a fines de la década de 1980, o incluso más tarde, empezaron a liberarse los mercados agrícolas (véase el gráfico 6), mientras que en otros, después de un corto período de liberalización, se introdujeron nuevamente aranceles y medidas de apoyo a los precios y a la comercialización interna.⁷ (véase el cuadro 4 en anexo) De hecho, muchos de los cambios en la política agrícola, en vez de obedecer a una estrategia de desarrollo bien definida, fueron introducidos más bien como medidas ad hoc en respuesta a preocupaciones cortoplacistas de índole macroeconómica o sectorial.

⁶ La CEPAL está iniciando dos proyectos interdisciplinarios de envergadura con el fin de analizar si fue la teoría o su aplicación lo que falló. Aquí indicaremos sólo a grandes rasgos las explicaciones que se perfilan en cuanto al sector agrícola.

⁷ Fue el caso, entre otros, de Chile (con la reintroducción de poderes compradores después de la crisis de 1982 y la introducción de bandas de precios). En Colombia se introdujeron o reintrodujeron medidas como precios mínimos de importación, régimen de licencia previa, fondo de estabilización para el algodón, presencia más activa de las estaciones de acopio del Instituto de Mercadeo Agrícola (IDEMA), reapertura de líneas de crédito, rescate de la Caja Agraria, plan de choque tecnológico, y seguro agropecuario. El Ministerio de Agricultura, en 1993, justificó estas medidas por la trascendencia económica y sobre todo social del sector, y también porque, según afirmó textualmente, había fracasado la idea de que para el conjunto de la actividad agropecuaria, la mera reducción de los niveles de protección era lo único necesario para que el sector floreciera.

Gráfico 6



Fuente: CEPAL/IICA (1997), sobre la base de datos de la UNCTAD.

Ha habido una gran dispersión en la negociación de niveles consolidados (arancel teórico) en la Ronda de Uruguay de países que tienen acuerdos bilaterales o multilaterales entre sí. Ilustraremos este punto con los países andinos. Estos tienen un arancel externo común (fluctuando entre el 15 al 20%) suplementado por franjas de precios (o arancel flexible -hacia arriba o hacia abajo-) para un conjunto de productos agropecuarios. Sin embargo, negociaron niveles consolidados dentro del GATT muy distintos, sin construir toda la estructura de derechos correctivos para compensar las condiciones de competencia desigual. Así, Colombia negoció aranceles consolidados que fluctúan entre 15% y 332% con un promedio de 118%; Ecuador negoció un arancel promedio de 26%; Venezuela consolidó la mayor parte de los productos agrícolas en 40% pero con algunas franjas, llevando el promedio a 59%; y Bolivia consolidó de manera uniforme a 40%, es decir tres veces el arancel normal (IICA, Castro, 1996, p. 86).

Además, durante gran parte de los últimos 15 años, los esfuerzos de apertura coincidieron con la vigencia de un mercado mundial deprimido y con una tasa de cambio primeramente sobredevaluada y después sobrevaluada⁸, con restricciones y encarecimiento del crédito⁹, y con una caída del ingreso per cápita, todo lo cual condujo a un menor consumo

⁸ Comparando el tipo de cambio real vigente en 1996 con la de 1990, esta aumentó (y por lo tanto favoreció las exportaciones) en sólo seis países (Bolivia, Honduras, Nicaragua, Paraguay y Costa Rica (hasta 1995) y México (en 1994 y 1995). En todos los demás países disminuyó (CEPAL/IICA, 1997, sobre la base de datos de la CEPAL).

⁹ Comparando la tasa de interés real vigente en 1996 con la de 1992, esta ha disminuido en Chile, Honduras, Panamá, Perú, Venezuela, y Brasil (a partir de 1994) y Costa Rica (a partir de 1993). En todos los demás países ha aumentado (CEPAL/IICA, 1997, sobre la base de datos de la CEPAL).

interno de productos agropecuarios. Es probable que todos estos factores en conjunto hayan frenado la reestructuración esperada del sector más moderno, mientras que el menor consumo y el no cabal reemplazo de diversos servicios estatales por servicios privados equivalentes o mejores, sumados a la escasa capacidad de adaptación (por falta de recursos, conocimientos e información y por exceso de riesgos) del sector tradicional campesino, hayan frenado también los posibles cambios en este sector, con excepción de algunas experiencias exitosas de coordinación vertical con agronegocios, en especial de agroexportación. En este contexto, las medidas han introducido más bien fuertes tensiones entre los agricultores y las autoridades, tensiones que a menudo —al igual que en los países desarrollados— se han resuelto mediante la reintroducción de disposiciones proteccionistas.

Merced a las políticas orientadas hacia la apertura comercial y al desarrollo que ha experimentado la infraestructura, la producción agrícola se ha vuelto más transable y el precio de los productos depende cada vez menos de la demanda y oferta microrregional y nacional (o de políticas arancelarias y de precios) y cada vez más de las fluctuaciones de la demanda y oferta externas. El efecto "regulador" sobre los ingresos de los productores que tenían las alzas de precio a causa de malas cosechas, se deja sentir cada vez con menor fuerza, y lo mismo puede decirse del efecto que tenían sobre el precio las cosechas abundantes. Frente a esta exposición cada vez mayor a los precios internacionales, el sector podrá sostenerse en la medida en que logre producir a precios competitivos internacionalmente, pueda ofrecer ingresos suficientes para compensar sus altos riesgos y pueda retener en la actividad a los productores por cuenta propia, los empleadores y los asalariados, y en la medida en que pueda atraer las inversiones necesarias para seguir siendo competitivo en el plano internacional y frente a otros sectores.

5. Los grandes desafíos por delante

a) La formulación de objetivos, estrategias y políticas claras y coherentes

Me atrevo a afirmar que, actualmente, en América Latina y el Caribe, ningún país se ha planteado en toda su complejidad el tipo de sociedad hacia la cual quiere crecer, el papel que deberían desempeñar el sector agrícola y el área rural en ella, y todas sus consecuencias.

Es necesario definir si la sociedad desea asignar un rol específico al sector agrícola, al área rural o a algunos de sus agentes y, coherentemente con ello, orientar las políticas hacia su cumplimiento. De ninguna manera pueden olvidarse los riesgos propios de esta actividad (climáticos, biológicos y comerciales), y su lenta adaptación a los cambios, debido, entre otras, al alto número de productores que producen en condiciones marginales y con escasa educación, las tradiciones fuertemente arraigadas, y al hecho que, a nivel del sector en su totalidad, los principales factores de producción —tierra, capital y mano de obra— son fijos. A diferencia de lo que ocurre en cada tipo de cultivo por separado, la producción agrícola agregada sólo puede crecer en la medida en que puedan asignársele recursos adicionales o en que cambie la tecnología aplicada. A largo plazo (entre diez y veinte años), la magnitud de la reacción en la agricultura es considerable pero, depende en muy alto grado de la innovación tecnológica y de la inversión en caminos, mercados, obras de irrigación, infraestructura, educación y salud.

Es indispensable tomar en cuenta que muchas decisiones y cambios que afectan a la agricultura son cuasi irreversibles o solo reversibles en el largo plazo y a un alto costo.

Ejemplos son el cambio de uso de tierra agrícola hacia tierras urbanas o para parcelas de agrado, cultivos perennes y plantación de bosques en vez de anuales, cambio de empleo desde un empleo agrícola a un no agrícola, cambio de residencia, etc. Esto justifica la cautela en la toma de decisiones que cambian las ventajas comparativas del sector y las acciones que exponen al sector a fluctuaciones de precio que no son de tendencia de largo plazo.

b) *El diálogo con los demás sectores económicos*

El sector silvoagropecuario se distingue de las demás actividades económicas porque **es indispensable** para la sobrevivencia de la población actual del planeta y por el hecho de que **es sujeto a variables biológicas** y a condiciones edafoclimáticas que aumentan su riesgo y que son sólo modificables hasta cierto punto. También se distingue de los demás sectores porque **es fuertemente rural y disperso geográficamente**, porque cerca de un cuarto de la población de la región deriva sus ingresos de él y que es el sector que concentra la **mayor pobreza e indigencia**. Comparte con los demás sectores de la economía la **inequidad** en el acceso a los medios de producción y en los ingresos y, también, preocupaciones por la **sustentabilidad ambiental** de sus procesos productivos.

Estas diferencias del sector agrícola con los demás sectores parecen no haber sido suficientemente asimiladas por los que definen las grandes políticas a nivel de país y llevan a dificultades de comprensión y tensión entre los "agrícolas" y los "no agrícolas". Los sectorialistas agrícolas del Banco Mundial trataron de determinar las causas de la disminución de protagonismo sectorial e incluso marginación de las discusiones y, entre otros, culparon a los Ministerios de Agricultura, los gremios de productores, etc., de no haber logrado adaptar sus ideas, discurso y vocabulario al imperante en los sectores de más poder (Ministerios de Hacienda, entre otros) (Banco Mundial, 1996).

Además, el cambio de preocupación de la seguridad alimentaria desde un enfoque de oferta a uno de demanda es otra razón por la cual el sector agrícola parece haber desaparecido de la lista de preocupaciones prioritarias de los Gobiernos.

En general, en las discusiones se mezclan preocupaciones de índole estrictamente agropecuaria con otras de índole social y de ordenamiento geográfico de las actividades económicas y de los asentamientos humanos.

Existe una tensión entre ser "campesino" y ser "pequeño o microempresario", entre ser y creer en los valores del mundo en el cual se vivió y los del mundo actual y existe una tensión entre los cambios en el mundo campesino y algunos "ruralistas" (funcionarios de los institutos de capacitación, del Ministerio de Agricultura, académicos, personal de ONG, etc.) cuyas ideas han evolucionado a un ritmo distinto (generalmente más lento).

c) *La necesidad de una visión sistémica*

El enfoque habitual de la agricultura impide apreciar las múltiples dimensiones e interrelaciones de la agricultura con la sociedad rural y con el resto del sistema económico. La mirada a partir de cadenas agroindustriales mejora en algo esta deficiencia. La mirada a partir de "clusters" alrededor de actividades claves con todos los eslabonamientos hacia atrás, hacia adelante y hacia los lados así como las sinergias que surgen de las

aglomeraciones de algunas actividades o conocimientos, es relativamente nueva y ha despertado el interés, tanto del sector público, como del sector privado y del académico. Por ejemplo, la industria farmacéutica y química no son las que vienen generalmente a la mente cuando se analizan las repercusiones de un auge o dificultades en el sector lácteo. Sin embargo, estas industrias dependen fuertemente de insumos lácteos (suero, lactosa) para algunos de sus productos.

Las estrategias de desarrollo deberían entonces estar basadas, no en productos agrícolas o en el sector agrícola, sino en el conglomerado de actividades en torno al producto para permitir la modernización y competitividad sistémica, coordinando entre otros la política de investigación y divulgación, de crédito, de comercialización, de infraestructura, los distintos agentes económicos involucrados, los gremios, entidades gubernamentales y académicas, en continuo enlace entre sí.

d) *Los desafíos del mercado mundial*

No se sabe como va evolucionar el mercado mundial, en particular debido a la recuperación económica que debería ocurrir en los países de la ex URSS y, mucho más significativamente aún, debido al aumento de los ingresos en tramos importantes de la población en países de población numerosa como China e India. No se sabe si estos países van a responder por un aumento de la producción interna o por un aumento de las importaciones de alimentos básicos, procesados o sus materias primas. Esta incertidumbre y los cambios de costumbres alimenticias en todo el mundo por la creciente urbanización, nuevas tecnologías de conservación y transporte, cambio de gustos, mayores preocupaciones nutricionales, etc., y la competencia por nichos de mercado relativamente estrechos llevan a la necesidad de una gran flexibilidad y adaptabilidad de respuesta a la evolución del mercado mundial por parte de los productores agrícolas y de todas las demás actividades que de alguna manera se encadenan aguas arriba o abajo.

Existe una gran necesidad de mayor preparación para los que negocian acuerdos comerciales (Ronda Uruguay, acuerdos bilaterales y multilaterales) para darles una visión más multidisciplinaria, con mayor información sobre los antecedentes, los mercados actuales y futuros, la probable incidencia de los acuerdos sobre los precios y sobre las decisiones de los agentes, su competitividad y rentabilidad actual y potencial, etc.

e) *¿Hay que "salvar" al sector campesino?*

La falta de progreso notorio y masivo -tanto a nivel productivo como de ingresos- invita a cuestionar el futuro de los minifundistas y las políticas y esfuerzos pasados en pro de su desarrollo. De acuerdo con el nuevo modelo, existen fuertes presiones para seguir adelante con estos sectores que demuestran su capacidad competitiva y de considerar los que no lo logran como víctimas necesarias del progreso (ayudado o no por un *safety net* social).

A la pregunta si hay que "salvar" al sector campesino las respuestas frías y despiadadas podrían ser desde el punto de vista:

- de la producción: probablemente no
- de la pobreza: se trata más bien de un problema social cuya respuesta no necesariamente pasa por la producción agrícola

- social y cultural: ?
- de equilibrio geográfico: sí
- de sustentabilidad ambiental: la evidencia es ambigua
- de reducción de los problemas urbanos: sí, aunque pocos lo plantean así

f) *Una nueva visión sobre el potencial del campesinado*

Se acepta que no existen muchas economías de escala en la agricultura y que en los productos que exigen mano de obra y cuidado en forma intensiva, pueden existir diseconomías de escala. Al mismo tiempo, en varios cultivos, entre ellos muchos de los cultivos básicos (cereales sobre todo), se han hecho avances en la mecanización que permiten reducir drásticamente las necesidades de mano de obra, aunque la mecanización requiere a la vez una superficie mínima de ciertas características (planas o de lomajes suaves) para ser rentable. Sin embargo, las economías campesinas y minifundistas, justamente por estar alejadas de los mercados, de los servicios y de la infraestructura, así como por consideraciones respecto al riesgo, están familiarizadas, por una larga tradición, con la producción de autoconsumo de estos rubros básicos, y mucho menos familiarizadas con cultivos como las hortalizas y las frutas o la cría y engorda de aves y cerdos, actividades en las cuales tienen ventajas comparativas y dan origen a productos de mayor valor. Además, hasta hace muy poco tiempo, los esfuerzos de investigación y asistencia técnica destinados a los pequeños productores (como semillas mejoradas, paquetes tecnológicos de bajos insumos, organización del predio) se orientaban a aumentar la productividad de los cultivos básicos, y no a propiciar la adopción de cultivos en los cuales tienen más ventajas (o menores desventajas) comparativas.¹⁰

Existen efectivamente varias experiencias que demuestran que con apoyo suficiente (acceso a crédito, asistencia técnica y de mercado, así como retroalimentación continua de información sobre tecnología, demanda y precios) los minifundistas pueden ser muy eficientes en la producción, especialmente de los rubros con grandes necesidades de mano de obra y de cuidados. Sin embargo, debido a los altos costos de transacción, la falta de infraestructura y de servicios en las zonas donde se encuentran la mayor parte de los pequeños productores, y a causa asimismo de las imperfecciones en los mercados, tales ventajas comparativas de la producción se pierden a la larga, por lo cual la mayoría de estos cultivos están actualmente en manos de empresas medianas o grandes con acceso fluido al capital, a la información de mercados y a la tecnología. El cambio requiere de muchos esfuerzos concertados y no parece ser factible a gran escala, porque los mercados, muchos de los cuales son nichos, se saturarían rápidamente. No obstante, allí donde este cambio ha tenido lugar, los ingresos y la demanda de mano de obra han aumentado de manera sustancial, y se está en presencia de un círculo virtuoso de desarrollo, vulnerable sí a los vaivenes del gusto de los consumidores y de la competencia externa.

g) *Lo indispensable de una mejor educación*

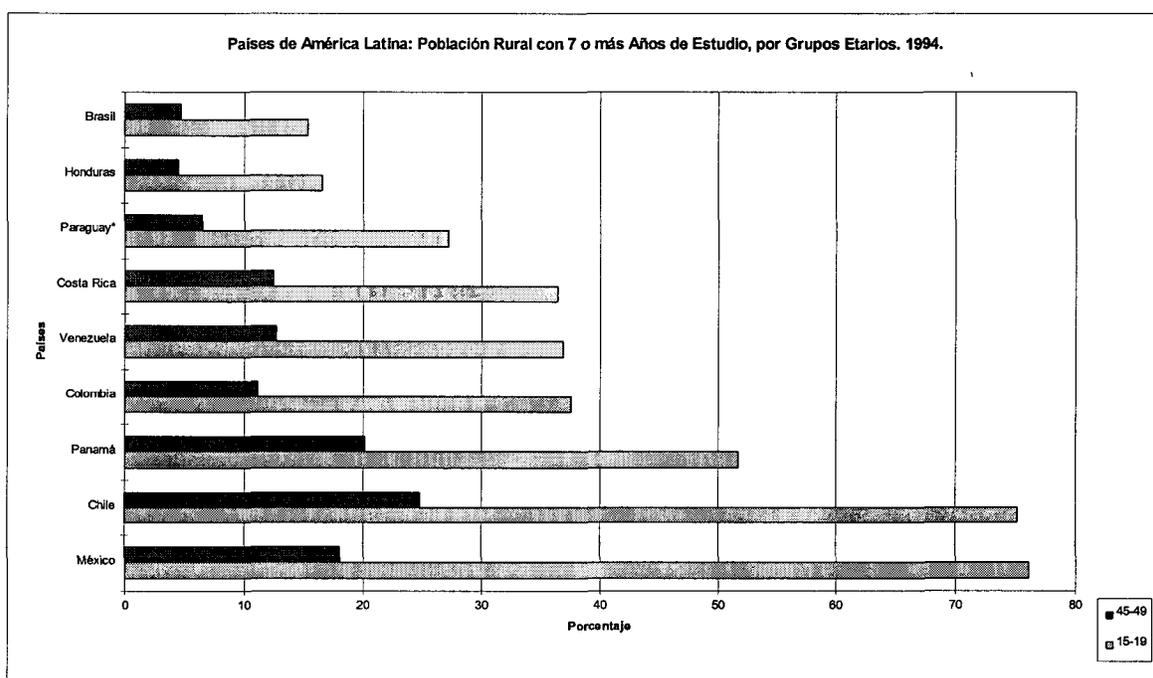
En la región, sobre una población económicamente activa en la agricultura de aproximadamente 41 millones, hay unos 4 millones de empleadores y 18 millones de

¹⁰ Véase, entre otros, los estudios de caso llevados a cabo en el marco del proyecto de la CEPAL *Promoción e integración económica y social de los pequeños y medianos agricultores a la agroindustria* (CEPAL, 1996).

trabajadores por cuenta propia que tienen que tomar a diario decisiones sobre qué, cuanto y como producir, vender y comprar.

La situación de la educación formal en el sector rural ha mejorado bastante si se comparan los años cursados por los jóvenes con lo alcanzado por la población mayor. (véase el gráfico 7) Es notable también que, con excepción de contados países (Guatemala y El Salvador, por ejemplo), las mujeres rurales jóvenes han cursado más años de educación formal, y a veces mucho más, que sus pares varones. Sin embargo, es necesario calificar estos logros con la generalmente baja calidad de la enseñanza en las escuelas rurales y con el umbral mínimo requerido para que la educación empiece a tener un impacto claro sobre la productividad.¹¹

Gráfico 7



Fuente: CEPAL/IICA, 1997, sobre la base de datos de la CEPAL.

¹¹ También en los países miembros de la OCDE la población más joven ha alcanzado una mayor educación formal, pero siguen existiendo desfases con la PEA no agrícola, aunque en general 30% o más de la PEA agrícola total (66% en los Estados Unidos) tienen más de 12 años de educación formal. Según la OCDE, los requisitos de calificación para los dueños o administradores de empresas agrícolas comerciales (*commercial farm operator*) son los siguientes: "Running a commercial farm is a highly knowledge-intensive activity in which a farmer uses some skills that are specific to the farm sector (agronomic and marketing know-how needed for the choice of cropping patterns and of production techniques as well as for the evaluation of new technologies -these are often related to the production of particular crops in particular regions-) and some that would be useful in almost any sector (general management techniques such as cost and financial accounting, investment analysis and financial planning). This combination of sector-specific and general management skills probably places the average commercial farm operator well up in the skills- attainment hierarchy" (OCDE, 1994, pp.33-38).

En efecto, en varios estudios teóricos y empíricos se ha demostrado la importancia de la enseñanza formal en la capacidad y disposición del individuo para la adopción de nuevas tecnologías y su adaptación a las necesidades específicas del predio. En particular, la fluidez en el manejo de las cuatro operaciones básicas, de la regla de tres y de los porcentajes, así como la combinación de medidas de distinto orden (gramos por litro, kilogramos por hectárea), es indispensable para aplicar bien los insumos requeridos por la tecnología moderna (y también para calcular cuánto habrá que pagar de interés por un préstamo). Generalmente, estas operaciones se empiezan a enseñar sólo a partir del cuarto año de educación primaria y comienzan a manejarse mejor a partir del sexto. Si tomamos esto como premisa, la situación de la educación en el sector rural, si bien ha mejorado, sigue siendo deplorable con menos de la mitad de los jóvenes cursando más de 7 años de educación formal y más del 20% de la juventud con menos de 4 años de educación básica. Esto incide en la dificultad de introducir cambios tecnológicos en la agricultura. Asimismo, es causa de la deficiente preparación para otras actividades, sea en el medio rural (ya que un 30% de la población económicamente activa rural trabaja fuera de la agricultura) o en el urbano (ya que la tasa de migración de la juventud es cercana al 50%) (Dirven, 1997).

h) El empoderamiento para la articulación de demandas y la participación activa de la juventud y de las mujeres

Muchas de las reformas que se han iniciado dan un rol central al mercado y a la competencia entre sí de los potenciales beneficiarios de programas públicos. Esto implica que el aparato público fomente un nuevo proceso de institucionalización rural. El fortalecimiento de las organizaciones productivas, civiles y públicas para llegar a una densificación del tejido social, organizacional y productivo es una de las claves de la democratización de un lado y de la no marginación económica del otro.

El empoderamiento (*empowerment*) es un proceso selectivo, consciente e intencionado que tiene como objetivo la igualación de oportunidades entre los actores sociales y de igualación hacia arriba de los actores más débiles. Esto incluye la creación de espacios institucionales para que los sectores excluidos participen en el quehacer político público; la formalización de derechos legales y su respeto; el fomento de la organización para que los sectores sociales hasta entonces excluidos puedan efectivamente participar e influir en las decisiones de la sociedad; la capacitación en todos los aspectos necesarios a esta participación efectiva; y el acceso a los recursos necesarios para participar efectivamente. Lograr las sinergias que resultan de la concertación de múltiples actores sociales requiere por lo general de un actor que lo convenga, estimule y fomente de manera regular (Durstun, 1997).

El promedio de los productores inscritos en México en PROCAMPO es de 57 años (IICA, Aceves, 1993, p. 361) y esto nos lleva a otra serie de consideraciones respecto a las políticas dirigidas hacia el campo: la necesidad de fomentar la participación activa de los jóvenes (y de las mujeres) y fomentar su acceso a medios de producción (tierra, crédito) y a transferencia tecnológica y capacitación, porque tienen mayores niveles educativos y también mayor apertura y dinamismo frente a los cambios. Por lo tanto están mejor preparados para hacer la transformación productiva que las políticas de apertura y libre mercado propugnan. Una razón adicional es que, si no tienen la posibilidad de participar activamente, tanto en la producción como en las decisiones, se van.

i) Otros desafíos

Existe una larga lista de otros desafíos, de ninguna manera menos importantes de los ya considerados aquí, sino quizá más habitualmente mencionados en este tipo de foro, como: la sostenibilidad ambiental de las tecnologías empleadas, su regulación y monitoreo; la infraestructura y cómo su deficiencia limita las posibilidades de competir; las externalidades y cómo cobrar o subsidiar para que los costos y beneficios privados se acerquen más a los costos y beneficios sociales; las alianzas estratégicas indispensables para la competitividad sistémica; la necesidad de introducir mecanismos para reducir los riesgos y para sobrellevar financieramente los problemas de fluctuaciones de precios y de fluctuaciones en la producción, etc.

En conclusión

Mucho más que en otras regiones, el agro latinoamericano se había caracterizado en los años setenta por depender de fuentes institucionales de crédito (entre 70 y 95% del crédito total concedido al sector) y no de fuentes informales. En cambio, los pequeños productores latinoamericanos tuvieron un menor acceso a estas fuentes institucionales que en las demás regiones y este poco ha disminuido aún desde entonces. La cantidad total de financiamiento al sector agrícola ha disminuido también y las tasas de interés han aumentado. Todo ello junto está teniendo efectos negativos sobre el sector que no han sido bien evaluadas aún.

Con todo, hay razones para pensar que es posible ampliar tanto la captación así como la colocación de recursos en el agro, así como mejorar la intermediación crediticia. De hecho, existe una capacidad sustancial de ahorro a través de depósitos en el medio agrícola que responde favorablemente a la presencia de instituciones financieras rurales accesibles y apropiadas. Es más, aún la población agrícola más pobre tiene en algún o en varios momentos del año un ingreso que sobrepasa sus necesidades de consumo o de inversión inmediatas, el cual entonces podría ser captado.

Una serie de cambios se están gestando en la región que van en favor de las operaciones crediticias:

1) Varios gobiernos están haciendo (o están por iniciar) esfuerzos para regularizar las titulaciones de las propiedades agrícolas lo que aumenta las posibilidades de utilizar la tierra como garantía en los préstamos. También se están gestando cambios en la legislación tendientes a agilizar los mercados de tierras lo que supone a mediano plazo, una reorientación (distribución, utilización) del recurso tierra hacia mayores ventajas comparativas, lo que debería aumentar la capacidad de endeudamiento y disminuir los riesgos de morosidad.

2) Se observa un crecimiento de las relaciones contractuales entre productores y agronegocios (sean estos agroindustrias, exportadores, supermercados, u otros). Esto permite encontrar nuevas fórmulas de préstamo que disminuyen los riesgos, costos de transacción y de administración. Así, existen ya varios ejemplos en donde el agronegocio funciona como aval o administra parcialmente el préstamo, deduciendo las cuotas de los pagos que efectúa a los productores.

3) Las nuevas generaciones de agricultores tienen un nivel promedio de educación formal cursada mayor que las anteriores. Esto les permite: entender mejor los trámites necesarios para obtener un crédito; calcular mejor los beneficios, costos y riesgos de la operación; informarse mejor sobre nuevas tecnologías y adaptarlas a las especificidades de su predio; captar mejor las oportunidades de mercado y negociar mejores precios y condiciones.

Queremos insistir en que el sector agropecuario es sumamente heterogéneo, con agentes muy diferentes entre sí, con funciones de producción y reacciones ante los cambios (de los precios relativos, de los riesgos, de las oportunidades) también distintas y con diferente velocidad de adaptación. Por todo ello, los efectos de los cambios de política son múltiples y no necesariamente actúan en la misma dirección.

Tiene que existir plena conciencia de que en el sector agrícola casi todos los mercados están lejos de ser perfectos. Cualesquiera que sean las medidas que se adopten para el sector agrícola, es necesario tener presente que es un sector que enfrenta altos riesgos (climáticos, biológicos y comerciales) y es además de lenta adaptación, tanto por los ciclos biológicos a los cuales está sometido como por el alto número de personas que toman decisiones en él. No debe olvidarse, tampoco, que estas personas están hoy en inferioridad de condiciones, por su insuficiente preparación intelectual, por tener tradiciones basadas en siglos de vida en condiciones precarias, por su ubicación geográfica en zonas marginales, alejadas de la infraestructura, de los servicios y de las fuentes de información mínimos, y que tienen escaso e imperfecto acceso a los mercados que, según el modelo imperante, deben regir las decisiones y la (re)distribución de los factores de producción.

Bibliografía

- Baer, Werner y William Maloney (1997): "Neoliberalismo e distribuição de renda na América Latina", *Revista de Economía Política*, Vol. 17, No 3, julio-septiembre.
- Banco Mundial (1996): *From vision to action*, Washington D.C.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1995): *Reformas económicas en América latina: una síntesis de la experiencia en once países* (LC/R.1606), Santiago, Chile.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe)/ IICA (Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura) (1997): "Tendencias económicas y sociales de las actividades agropecuarias, pesqueras y forestales de América Latina y el Caribe, 1997" (en preparación).
- Durston, John (1997): *La participación organizada en el desarrollo agro-rural del Paraguay*, borrador, División de Desarrollo Social, CEPAL, 16 de septiembre, Santiago, Chile.
- Edwards, Sebastián (1997): "El mal desempeño de las economías latinoamericanas", *Estudios Públicos*, No 67, Centro de Estudios Públicos (CEP), Santiago, Chile.
- FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación) (1996): *The State of Food and Agriculture*, Roma.
- Gomes-Oliver, Luis (1994): *La política agrícola en el nuevo estilo de desarrollo latinoamericano*, FAO, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, Santiago, Chile.
- IICA (Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura) (1996): *Política agrícola: la búsqueda de la competitividad, sostenibilidad y equidad*, Seminario Internacional sobre Política Agrícola hacia 2020: La búsqueda de competitividad, sostenibilidad y equidad, 26-28 de marzo 1996, Santafé de Bogotá.
- _____ (1996a): *Modernización de la institucionalidad pública y privada para el desarrollo de la agricultura y el medio rural*, Documento de Trabajo para el Foro Iberoamericano de la Agricultura (versión ampliada), julio, San José, Costa Rica.
- Johnson, Nancy L. y Vernon W. Ruttan (1994), "Why are farms so small?", *World Development*, vol. 22, N° 5, mayo.
- Krueger Anne O., Maurice Schiff y Alberto Valdés (1990): *Economía política de las intervenciones de precios agrícolas en América Latina*, San Francisco, Banco Mundial/International Centre for Economic Growth/Centro de Estudios de la Realidad Económica y Social.
- Nelson, Richard, (ed.) (1993): *National Innovation Systems - A Comparative Analysis*, Oxford University Press, Oxford.

Ramos, Joseph (1997): "Un balance de las reformas estructurales neoliberales en América Latina", *Revista de la CEPAL, No 62*, Santiago, Chile.

Schejtman, Alexander (1996): *Agroindustria: alcances conceptuales para una política de estímulo a su articulación* (LC/R.1660), CEPAL, Santiago, Chile.

Sen, Amartya: "Economic interdependence and the World Food Summit", *Journal of the Society of International Development*, SID, UK, 1996/4.

Anexo

Cuadro 1

SÍNTESIS DE LA EVOLUCIÓN DEL PROCESO DE REFORMAS

	1976-1979	1980-1985	1986-1990	1991-1995
ARGENTINA				
Liberalización de importaciones	Reforma radical	Reversión del proceso	Reforma gradual	Reforma radical
Promoción de exportaciones		Reforma radical	Trabas a/	
Liberalización cambiaria	Reforma radical	Reversión del proceso		Reforma radical
Apertura de la cuenta de capitales	Reforma radical	Reversión del proceso	Trabas a/	Reforma radical b/
Apertura a la inversión extranjera	Reforma radical			
Desregulación de la tasa de interés	Reforma radical			
Privatizaciones				Reforma radical
BOLIVIA				
Liberalización de importaciones			Reforma radical	
Promoción de exportaciones			Reforma radical	
Liberalización cambiaria			Reforma radical	
Apertura de la cuenta de capitales			Reforma radical	
Apertura a la inversión extranjera			Reforma radical	
Desregulación de la tasa de interés			Reforma radical	
Privatizaciones				Reforma gradual
BRASIL				
Liberalización de importaciones			Reforma gradual	
Promoción de exportaciones		Reforma radical		Trabas a/ Reforma radical
Liberalización cambiaria				
Apertura de la cuenta de capitales				
Apertura a la inversión extranjera				
Desregulación de la tasa de interés		Reforma radical		
Privatizaciones				Reforma gradual c/
COLOMBIA				
Liberalización de importaciones		Reforma radical	Reforma gradual	Reforma radical
Promoción de exportaciones			Reforma radical	Trabas a/
Liberalización cambiaria				Proceso parcial
Apertura de la cuenta de capitales				Reforma gradual
Apertura a la inversión extranjera				Reforma radical
Desregulación de la tasa de interés				Reforma radical
Privatizaciones				Reforma gradual
COSTA RICA				
Liberalización de importaciones			Reforma gradual	Reforma radical
Promoción de exportaciones				Reforma radical
Liberalización cambiaria				
Apertura de la cuenta de capitales				Reforma radical
Apertura a la inversión extranjera				Reforma radical
Desregulación de la tasa de interés			Reforma gradual	Reforma radical
Privatizaciones				Reforma radical
CHILE				
Liberalización de importaciones	Reforma radical	Trabas a/	Trabas a/	Reforma radical
Promoción de exportaciones			Proceso parcial	
Liberalización cambiaria				Reforma radical
Apertura de la cuenta de capitales	Proceso parcial			
Apertura a la inversión extranjera	Reforma radical			
Desregulación de la tasa de interés	Reforma radical			
Privatizaciones	Reforma radical			Proceso parcial

Conclusión cuadro 1

	1976-1979	1980-1985	1986-1990	1991-1995
JAMAICA Liberalización de importaciones Promoción de exportaciones Liberalización cambiaria Apertura de la cuenta de capitales Apertura a la inversión extranjera Desregulación de la tasa de interés Privatizaciones			Reforma gradual Reforma radical Reforma radical Reforma radical Proceso parcial Reforma gradual	Reforma radical Reforma radical Reforma gradual
MEXICO Liberalización de importaciones Promoción de exportaciones Liberalización cambiaria Apertura de la cuenta de capitales Apertura a la inversión extranjera Desregulación de la tasa de interés Privatizaciones	Reforma radical	Reforma radical Reforma radical Reforma radical Reforma gradual c/	Proceso parcial Trabas a/	Reforma radical Reforma radical
PERÚ Liberalización de importaciones Promoción de exportaciones Liberalización cambiaria Apertura de la cuenta de capitales Apertura a la inversión extranjera Desregulación de la tasa de interés Privatizaciones	Reforma gradual	Reversión del proceso d/		Reforma radical Reforma radical Reforma radical Reforma radical
URUGUAY Liberalización de importaciones Promoción de exportaciones Liberalización cambiaria Apertura de la cuenta de capitales Apertura a la inversión extranjera Desregulación de la tasa de interés Privatizaciones	Reforma gradual Reforma radical Reforma radical Reforma radical Reforma radical	Reforma gradual	Reforma gradual Trabas a/	Reforma radical Trabas a/
VENEZUELA Liberalización de importaciones Promoción de exportaciones Liberalización cambiaria Apertura de la cuenta de capitales Apertura a la inversión extranjera Desregulación de la tasa de interés Privatizaciones			Reforma radical Reforma radical Reforma radical Reforma radical Proceso parcial	Trabas a/ Trabas a/ Reversión del proceso Reversión del proceso Trabas a/

Fuente: Tomado de CEPAL, División de Desarrollo Económico, "Reformas económicas en América Latina: una síntesis de las experiencias en once países" (LC/R.1606), Santiago, Chile, 1995.

- a/ Trabas en la implementación, suspensión de la reforma o aumento transitorio de aranceles.
b/ Precedida por trabas en la implementación.
c/ Alternada con un proceso parcial.
d/ Precedido por una reforma gradual.

Cuadro 2

PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DE LAS REFORMAS
COMERCIAL, FINANCIERA Y POLÍTICA MACROECONÓMICA

	REFORMA COMERCIAL	REFORMA FINANCIERA Y AL MERCADO DE CAPITALES	POLÍTICAS MACROECONÓMICAS
Argentina	<p>1976-1981</p> <ul style="list-style-type: none"> - Eliminación de prohibiciones y restricciones cuantitativas - reducción tasa arancelaria - reducción dispersión <p>1981-1989</p> <ul style="list-style-type: none"> - Reversión proceso reforma, regímenes promocionales, sectoriales y regionales <p>1991 -></p> <ul style="list-style-type: none"> - Eliminación de prohibiciones y restricciones cuantitativas - reducción tasa arancelaria - reducción dispersión - eliminación regímenes promocionales 	<p>1978-1981</p> <ul style="list-style-type: none"> - Amplia apertura cuenta capital - eliminación de barreras a la inversión extranjera - desregulación amplia cuenta capital - liberalización radical tasa de interés y crédito - garantía estatal 100% depósitos <p>1987-1990</p> <ul style="list-style-type: none"> - Desarrollo mecanismos regulación sistema <p>1991 -></p> <ul style="list-style-type: none"> - Desregulación amplia mercado de capitales - elimina barreras a la inversión extranjera - autonomía Banco Central - mantención sistema financiero segmentado 	<p>1978-1981</p> <ul style="list-style-type: none"> - Pautas cambiarias preanunciadas - déficit fiscal - política monetaria pasiva <p>1991 -></p> <ul style="list-style-type: none"> - Ley de convertibilidad (tipo de cambio fijo) - alta tasa interés interna - ajuste fiscal; + trib.;- gasto; + privatizaciones - política monetaria pasiva
Bolivia	<p>1985 -></p> <ul style="list-style-type: none"> - Eliminación restric. cuantitativas - régimen único importaciones - arancel único y parejo 	<p>1985-1990</p> <ul style="list-style-type: none"> - Desregulación tasa interés - garantía mínima sobre depósitos - desregulación amplia mercado de capitales - elimina barreras a la inversión extranjera <p>1988</p> <ul style="list-style-type: none"> - Marco regulatorio y de supervisión <p>1990</p> <ul style="list-style-type: none"> - Liquidación de bancos sectoriales 	<p>1986 -></p> <ul style="list-style-type: none"> - Régimen cambiario de flotación sucia - libre convertibilidad - restricción monetaria - alta tasa de interés - ajuste fiscal: + tributación; - gasto público; + tarifas
Brasil	<p>1987 -></p> <ul style="list-style-type: none"> - Reducción de tarifas - reducción de prohibiciones - flexibilización programas financieros para importación - reducción del número de regímenes de importación especiales <p>1990 -></p> <ul style="list-style-type: none"> - Eliminación restricciones administrativas - eliminación de la mayoría de los incentivos fiscales - reducción paulatina de tarifas 	<p>1988</p> <ul style="list-style-type: none"> - Reconocimiento legal a la banca múltiple - desregulación del ingreso a la actividad financiera - oferta de activos financieros indexados contra bonos de gobierno - depósitos de corto plazo con liquidez diaria - desarrollo mercado a futuros y opciones 	<p>1987 -></p> <ul style="list-style-type: none"> - Contexto de fuerte inestabilidad - sucesivos procesos de estabilización que fracasan <p>1994 -></p> <ul style="list-style-type: none"> - Plan real - tipo de cambio como ancla nominal

Continuación cuadro 2

	REFORMA COMERCIAL	REFORMA FINANCIERA Y AL MERCADO DE CAPITALES	POLÍTICAS MACROECONÓMICAS
Colombia	<p>1985-89</p> <ul style="list-style-type: none"> - Reducción gradual y parcial de aranceles - Reducción gradual de los subsidios a las exportaciones <p>1990 -></p> <ul style="list-style-type: none"> - Reducción drástica de tasas arancelarias - eliminación Licencias previas de importación - disminución de dispersión arancelaria - Elimina subsidios a exportaciones 	<p>1990 -></p> <ul style="list-style-type: none"> - Instauration de banca de filiales - liberalización de la entrada al sistema - elimina restricciones a la inversión extranjera - liberalización de la tasa de interés - liberalización parcial del mercado de cambios - prohibición de captación en moneda extranjera - autonomía del Banco Central <p>1993</p> <ul style="list-style-type: none"> - Nueva Ley de regulación 	<p>1990</p> <ul style="list-style-type: none"> - La reforma fue precedida por fuertes devaluaciones - estabilidad, mantención de equilibrios macroeconómicos.
Costa Rica	<p>1986 -></p> <ul style="list-style-type: none"> - Reducción gradual de la tasa media arancelaria - reducción gradual de la dispersión arancelaria - incentivos fiscales a la exportación - simplificación y reducción trámites de exportación 	<p>1984-1988</p> <ul style="list-style-type: none"> - Mantención de la Banca Estatal - disminución de las regulaciones y controles al sistema - liberalización de las tasas de interés, excepto líneas de crédito a PYMES - desarrollo banca comercial privada - desarrollo supervisión del sistema <p>1992</p> <ul style="list-style-type: none"> - Amplia apertura de la cuenta de capital 	<p>1986 -></p> <ul style="list-style-type: none"> - Alza gradual y persistente del tipo de cambio real - régimen de flotación cambiaria con intervención Banco Central - estabilidad macroeconómica - control déficit fiscal
Chile	<p>1974-1979</p> <ul style="list-style-type: none"> - Reducción tasa media arancelaria - eliminación restricciones no arancelarias - arancel parejo <p>1984-1991</p> <ul style="list-style-type: none"> - bandas de precios para productos agrícolas - introducción sistema anti-dumping - reintegros simplificados a exportaciones menores 	<p>1974-1981</p> <ul style="list-style-type: none"> - Privatización de los bancos - desregulación de la tasa de interés - apertura a la inversión extranjera - reducción restricciones a la compraventa de divisas - restricción sobre créditos externos - profundización del sistema a través de las inversiones de las AFP <p>1983-1987</p> <ul style="list-style-type: none"> - Desarrollo de la regulación y supervisión <p>1991-1994</p> <ul style="list-style-type: none"> - Disminución de restricciones al movimiento de capitales externos - autonomía del Banco Central 	<p>1974-1978</p> <ul style="list-style-type: none"> - Unificación cambiaria y minidevaluaciones - ajuste fiscal: drástica caída del gasto público - política monetaria pasiva <p>1979-1981</p> <ul style="list-style-type: none"> - Tipo de cambio fijo <p>1984-1990</p> <ul style="list-style-type: none"> - Fuerte devaluación - estabilización <p>1991-1994</p> <ul style="list-style-type: none"> - Régimen de flotación con intervención del Banco Central - control de la expansión monetaria (esterilización)

Continuación cuadro 2

	REFORMA COMERCIAL	REFORMA FINANCIERA Y AL MERCADO DE CAPITALES	POLÍTICAS MACROECONÓMICAS
Jamaica	<p>1980</p> <ul style="list-style-type: none"> - Eliminación gradual de restricciones cuantitativas <p>1985 -></p> <ul style="list-style-type: none"> - Eliminación de Licencias de importación sobre materias primas y bienes de capital <p>1986 -></p> <ul style="list-style-type: none"> - Reducción gradual de tarifas para igualarlas al CARICOM - reducción de la dispersión arancelaria 	<p>1982 -></p> <ul style="list-style-type: none"> - Establecimiento del Banco de Crédito Agrícola y el Banco Nacional de desarrollo: asignación a través de intermediarios financieros del crédito de largo plazo a sectores productivos <p>1985 -></p> <ul style="list-style-type: none"> - Aumenta la supervisión al sistema financiero - introducción de operaciones de mercado abierto por parte del Banco Central 	<p>1980 -></p> <ul style="list-style-type: none"> - Programa de estabilización y ajuste estructural <p>1984 -></p> <ul style="list-style-type: none"> - Flexibilización de la política cambiaria <p>1985 -></p> <ul style="list-style-type: none"> - Ajuste fiscal
México	<p>1985-1994</p> <ul style="list-style-type: none"> - Eliminación parcial de controles cuantitativos - incorporación sistema anti-dumping - eliminación permisos previos a importaciones de consumo - simplificación del arancel a 5 tasas - mantención de restricciones de importación a la industria automotriz, de microcomputadoras y farmacéutica - eliminación de subsidios a las exportaciones - reducción de política de promoción industrial 	<p>1989</p> <ul style="list-style-type: none"> - Desregulación de la tasa de interés - amplia apertura de la cuenta de capitales - eliminación de restricciones a la inversión extranjera <p>1990 -></p> <ul style="list-style-type: none"> - Reprivatización de la banca comercial - acceso de inversionistas extranjeros a los mercados financieros - acceso a los inversionistas nacionales a colocar papeles en el exterior - normas de control y supervisión del sistema financiero 	<p>1989 -></p> <ul style="list-style-type: none"> - Política de estabilización con ancla cambiaria nominal - política de ajuste fiscal
Perú	<p>1979 - 1980</p> <ul style="list-style-type: none"> - Eliminación barreras y prohibiciones a la importación - reducción tasas arancelarias <p>1985-1990</p> <ul style="list-style-type: none"> - Reversión total del proceso <p>1991 -></p> <ul style="list-style-type: none"> - Eliminación subsidios a las exportaciones - abolición total de prohibiciones a la importación - reducción tasas arancelarias - reducción de la dispersión - introducción del draw-back - meta de arancel único en 1995 	<p>1991 -></p> <ul style="list-style-type: none"> - Liberalización mercado cambiario - amplia apertura mercado de capitales - apertura irrestricta a la inversión extranjera - flexibilización tasa de interés - desregulación del crédito bancario - desarrollo banca múltiple - desarrollo regulación y supervisión al sistema financiero 	<p>1979-1980</p> <ul style="list-style-type: none"> - Atraso cambiario - desequilibrio externo <p>1982-1984</p> <ul style="list-style-type: none"> - Crisis deuda externa, devaluación y reversión proceso de reformas - aceleración tasa inflacionaria <p>1985-1990</p> <ul style="list-style-type: none"> - Política fiscal expansionista - crisis de balanza de pagos - acentuada inestabilidad <p>1991 -></p> <ul style="list-style-type: none"> - Estabilización - ajuste fiscal: - gasto + privat - atraso cambiario - ancla monetaria - desequilibrio balanza de pagos

Conclusión cuadro 2

	REFORMA COMERCIAL	REFORMA FINANCIERA Y AL MERCADO DE CAPITALES	POLÍTICAS MACROECONÓMICAS
Uruguay	<p>1974-1978</p> <ul style="list-style-type: none"> - Eliminación prohibiciones y barreras no arancelarias - ampliación subsidios y beneficios a exportaciones no tradicionales - reducción impuestos a exportaciones tradicionales <p>1978-1982</p> <ul style="list-style-type: none"> - Simplificación sistema arancelario - reducción gradual de aranceles - eliminación de subsidios y estímulos tributarios a exportaciones <p>1985-1993</p> <ul style="list-style-type: none"> - Adopción 5 tramos arancelarios - reducción tasas arancelarias - tasas de interés preferenciales a exportaciones 	<p>1974 -></p> <ul style="list-style-type: none"> - Amplia apertura mercado de capitales - eliminación progresiva al control de la tasa de interés - liberalización mercado de cambios - bancos públicos mantienen líneas de crédito a largo plazo 	<p>1974-1978</p> <ul style="list-style-type: none"> - Programa de estabilización económica <p>1978-1982</p> <ul style="list-style-type: none"> - Tipo de cambio preanunciado, fuerte revaluación <p>1985-1993</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ajuste fiscal - régimen de flotación cambiaria con intervención del Banco Central
Venezuela	<p>1989-1990</p> <ul style="list-style-type: none"> - Eliminación de prohibiciones y restricciones - eliminación de impuestos específicos - reducción gradual de tarifas - eliminación de exoneraciones arancelarias - adopción de impuestos compensatorios y de protección a la industria nacional - flexibilización de procedimientos administrativos sobre exportaciones - eliminación de aranceles sobre materias primas, parte, componentes, semifacturas e insumos de exportación - Instauración del draw back 	<p>1989-1990</p> <ul style="list-style-type: none"> - Disminución regulación sobre tasa de interés 	<p>1989-1990</p> <ul style="list-style-type: none"> - Programa de estabilización - ajuste fiscal - tipo de cambio libre, único y flexible <p>1993</p> <ul style="list-style-type: none"> - Instauración control de cambios

Fuente: CEPAL (1995).

Cuadro 3

REFORMAS DEL SECTOR PUBLICO

	REFORMA TRIBUTARIA	REFORMA DE PENSIONES	PRIVATIZACIÓN Y REFORMA DE EMPRESAS PUBLICAS
Argentina	<p>1976</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ordenamiento y simplificación legislación tributaria - cláusulas de indexación sobre tributos - eliminación derechos sobre exportaciones - generalización del IVA <p>1976-1981</p> <ul style="list-style-type: none"> - Unificación de las alícuotas del IVA - ampliación de la base de impuestos a las ganancias - eliminación del secreto bancario y bursátil <p>1990-1992</p> <ul style="list-style-type: none"> - Supresión de impuestos a las exportaciones - supresión de regímenes de promoción industrial - tratamiento uniforme a ganancias de residentes y no residentes 	<p>1994</p> <ul style="list-style-type: none"> - Reforma al sistema de seguridad social 	<p>1990 -></p> <ul style="list-style-type: none"> - Privatización de servicios públicos, sin saneamiento previo - carácter poco competitivo de las licitaciones - preservación carácter monopolístico de los mercados - desregulación mercado petrolero <p>1992</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ventas de gas y electricidad <p>1993</p> <ul style="list-style-type: none"> - Venta YPF y siderurgia
Bolivia	<p>1986</p> <ul style="list-style-type: none"> - Simplificación sistema tributario - reducción de las tasas impositivas <p>1987</p> <ul style="list-style-type: none"> - Creación de Ministerio de Recaudaciones, el que posteriormente se integra al Ministerio de Finanzas con rango de subsecretaría de Estado. <p>1988 -></p> <ul style="list-style-type: none"> - Fortalecimiento y racionalización institucional 		<p>1985-1986</p> <ul style="list-style-type: none"> - Reducción radical del empleo en minería y empresas industriales estatales - reforma profunda de COMIBOL y de YPF - adopción de criterio de maximización de utilidades y profunda racionalización <p>-1992</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ley de privatización <p>1993</p> <ul style="list-style-type: none"> - Proyecto de capitalización sobre las principales empresas públicas
Brasil	<p>1965</p> <ul style="list-style-type: none"> - Permanentes correcciones sobre las alícuotas y la asignación de los impuestos a los diferentes niveles de la organización estatal - múltiples reformas sobre la tributación a la renta <p>1988</p> <ul style="list-style-type: none"> - Proceso de descentralización de los ingresos tributarios 		<p>1991 -></p> <ul style="list-style-type: none"> - Cláusulas especiales que regulan la participación de las empresas extranjeras en el proceso de privatización - privatizaciones en: petroquímica (15 empresas), fertilizantes (5 empresas), siderurgia (9 empresas), otros sectores (5 empresas) <p>1995</p> <ul style="list-style-type: none"> - Servicios públicos en proceso de privatización

Continuación cuadro 3

	REFORMA TRIBUTARIA	REFORMA DE PENSIONES	PRIVATIZACIÓN Y REFORMA DE EMPRESAS PUBLICAS
Colombia	<p>1974 -> Serie de cinco reformas durante las últimas dos décadas</p> <ul style="list-style-type: none"> - incremento tasas y progresividad de impuestos directos - se eliminan una serie de incentivos y exenciones - se unifican los gravámenes a los distintos tipos de empresas - corrección por inflación en los ingresos financieros - se instaure el actual IVA - creación Superintendencia de Impuestos Nacionales - mejoramiento del sistema cobranza a través del sistema bancario <p>1992 -> - Se reduce el impuesto de remesas a las empresas extranjeras - los fondos de inversión extranjera entran en la categoría de no declarantes - instauración del draw-back</p>	<p>1994 - Puesta en marcha Reforma Seguridad Social</p>	<p>1991 -> - Escaso número de empresas estatales privatizadas, alcance marginal</p>
Costa Rica	<p>1987 -> - Elevó carga sobre el consumo - redujo impuestos sobre las exportaciones - redujo impuesto a las utilidades de las empresas - generalizó el impuesto a las ventas - aumentó el impuesto a la riqueza</p> <p>1992 - Eliminación franquicias y se endurecen las sanciones a los evasores</p>		<p>1982 - Aumento sustancial en tarifas de los servicios públicos</p> <p>1984 - Privatización de la mayoría de las empresas públicas pertenecientes al holding estatal CODESA</p> <p>1985-1990 - Se privatizan 40 empresas públicas</p>

Continuación cuadro 3

	REFORMA TRIBUTARIA	REFORMA DE PENSIONES	PRIVATIZACIÓN Y REFORMA DE EMPRESAS PUBLICAS
Chile	<p>1975</p> <ul style="list-style-type: none"> - Cambio del impuesto de compraventa por IVA - eliminación exenciones y tasas especiales incluso en servicios públicos - perfeccionamiento del sistema de corrección monetaria - eliminación de impuestos a las ganancias de capital y al patrimonio neto <p>1976-86</p> <ul style="list-style-type: none"> - Políticas de reducción de la evasión tributaria <p>1984</p> <ul style="list-style-type: none"> - Reducción impuesto a la renta - impuesto al gasto <p>1990</p> <ul style="list-style-type: none"> - elevación impuesto a la renta de las empresas y del IVA 	<p>1980</p> <ul style="list-style-type: none"> - Reforma a la seguridad social: creación de un sistema de capitalización, basado en la afiliación a fondos de pensiones privados que proporcionan pensiones de vejez, invalidez y sobrevivencia a partir de aportes efectuados obligatoriamente por los afiliados 	<p>1974-1977</p> <ul style="list-style-type: none"> - Reprivatización de empresas intervenidas en la administración anterior <p>1982-1983</p> <ul style="list-style-type: none"> - Reversión del proceso por intervención por rescate del sistema financiero <p>1985</p> <ul style="list-style-type: none"> - Aceleración de privatizaciones en empresas tradicionalmente estatales <p>1990</p> <ul style="list-style-type: none"> - Nuevo rol de CORFO
Jamaica	<p>1986 -></p> <ul style="list-style-type: none"> - Simplificación del sistema impositivo (evolución inestable) - Disminución de tasas impositivas - aumento de la base tributaria - fortalecimiento del sistema institucional <p>1991</p> <ul style="list-style-type: none"> - Introducción del impuesto general al consumo, equivalente al IVA, y que reemplazó a una variedad de impuestos al consumo 		<p>1983-1984</p> <ul style="list-style-type: none"> - Racionalización administración empresas públicas <p>1985 -></p> <ul style="list-style-type: none"> - Privatización de empresas públicas: servicios y telecomunicaciones, hoteles, industria del azúcar y banano

Continuación cuadro 3

	REFORMA TRIBUTARIA	REFORMA DE PENSIONES	PRIVATIZACIÓN Y REFORMA DE EMPRESAS PUBLICAS
México	<p>1970-1976</p> <ul style="list-style-type: none"> - ampliación de la cobertura del impuesto a la renta - elevación de impuestos específicos - coordinación del impuesto a las ventas federal, con el resto de los estados <p>1978-1982</p> <ul style="list-style-type: none"> - Simplificación de los impuestos indirectos, introducción del IVA <p>1987-1989</p> <ul style="list-style-type: none"> - Reducción de las alícuotas efectivas en los impuestos a las rentas, personas y empresas y, ampliación de la base imponible 		<p>1984-1988</p> <ul style="list-style-type: none"> - Privatización empresas pequeñas y medianas <p>1989</p> <ul style="list-style-type: none"> - Privatización grandes empresas de sectores estratégicos y poco competitivos - prohibición de inversión extranjera a través "debt equity swaps" <p>1990 -></p> <ul style="list-style-type: none"> - Privatización de puertos, carreteras, aeropuertos, plantas de energía, e incluso cárceles - mejoras del entorno competitivo de las empresas públicas (desregulación de precios)
Perú	<p>1991</p> <ul style="list-style-type: none"> - Simplificación sistema tributario <p>1993</p> <ul style="list-style-type: none"> - Simplificación del impuesto a la renta - fortalecimiento impuesto general a las ventas - supresión de exoneraciones - reestructuración de la administración tributaria <p>1994</p> <ul style="list-style-type: none"> - desarrollo sistemas control de la evasión - Proceso de reforma y modernización de la SUNAT - capacitación del personal, autonomía funcional y económica - modernización de la Superintendencia Nacional de Aduanas 	<p>1993</p> <ul style="list-style-type: none"> - Reforma a la seguridad social: en proceso, se privatiza el sistema con un régimen de capitalización para sus afiliados, de los aportes directos de los empleados. Se mantiene la vigencia del sistema antiguo 	<p>1992</p> <ul style="list-style-type: none"> - Privatización de 10 pequeñas empresas, se recaudan 209 millones de dólares <p>1993</p> <ul style="list-style-type: none"> - Privatización de empresas mineras, de transporte aéreo y de comercialización de petróleo. Se obtienen 300 millones de dólares <p>1994</p> <ul style="list-style-type: none"> - Privatización de varias empresas grandes, siendo la más importante CPT-ENTEL, compañías peruanas de teléfonos y telecomunicaciones. Se obtuvieron 3.100 millones de dólares - Instauración del sistema "Participación Ciudadana", el que ofrece a los peruanos la posibilidad de comprar acciones en empresas estatales - regulación monopólica, competencia desleal y defensa del consumidor

Conclusión cuadro 3

	REFORMA TRIBUTARIA	REFORMA DE PENSIONES	PRIVATIZACIÓN Y REFORMA DE EMPRESAS PUBLICAS
Uruguay			1974 -> - Privatización servicios financieros - transporte y puertos
Venezuela	1994 - Simplificación estructura tributaria - instauración del IVA		1989 -> - reestructuración empresas: reconversión industrial, racionalización de la gestión - modernización marco regulador - privatización pequeñas empresas

Fuente: CEPAL, (1995).

Cuadro 4

AMERICA LATINA: RESTRICCIONES AL COMERCIO DE PRODUCTOS AGRICOLAS (vigentes en 1994 e inicios de 1995)

PAIS	RESTRICCIONES
Argentina	-
Brasil	Licencias de importación (otorgadas casi automáticamente)
Chile	Bandas de precio para: trigo, harina de trigo, aceites comestibles y azúcar; valor c.i.f. mínimo para: leche, arroz, maíz y harina de trigo
Colombia	Licencias de importación para: trigo, carne de pollo, cebada cervecera, maíz, arroz, sorgo, harina de trigo, semillas oleaginosas, soya y sus derivados; bandas de precio para: leche en polvo, trigo, cebada cervecera, maíz blanco, maíz duro, arroz, porotos de soya y azúcar; valor c.i.f. mínimo para: trigo; prohibiciones : carne de aves; banda de precios del Grupo Andino : 130 productos agrícolas y asociados a partir del 1/4/95; subsidios a la exportación : en proceso de cambio (CERT - Certificado de reintegro sobre las exportaciones se dan para la exportación de flores fuera de EEUU)
Costa Rica	CET MCCA (Tarifa externa común del MCCA) entre 5% y 20%; tarifas reemplazan las licencias de importación para productos agrícolas; acuerdo marco para bananos con Colombia, Nicaragua, Venezuela y la UE
Rep. Dominicana	Licencias a la importación y documentos consulares ; medidas fitosanitarias contra la importación de carne de pollo; monopolio estatal para la importación de varios productos alimenticios básicos
El Salvador	CET MCCA entre 5% y 20%; banda de precio + 20% de tarifa para: maíz, sorgo, harina de soya y arroz; medidas fitosanitarias contra la importación de carne de pollo
Guatemala	CET MCCA entre 5% y 20%; banda de precio + 20% tarifa para: maíz amarillo, sorgo, arroz, porotos de soya; tarifa : 20% sobre primeras 300 toneladas/mes de carne de pollo y 45% sobre el resto
Honduras	CET MCCA entre 5% y 20%; banda de precio + 20% tarifa para: maíz amarillo, sorgo, arroz, porotos de soya; medidas fitosanitarias contra la importación de carne de pollo
México	Cuotas tarifarias que reemplazan las licencias de importación y que pueden asignarse directamente o a través de subastas para entre otros: maíz, malta y cebada, carne de aves, papas, leche en polvo, pavo, legumbres secas, maderas para construcción; medidas fitosanitarias contra entre otros: papas, cerezas, duraznos conserveros, leche
Nicaragua	CET MCCA entre 5% y 20%, banda de precio + 20% tarifa para: maíz amarillo, sorgo, arroz y porotos de soya
Perú	Sobretarifación temporaria + 15% tarifa (a ser eliminado para fines de 1997 según convenio con el BID) para: trigo, harina de trigo, arroz, maíz, azúcar y lácteos (basado en precios internacionales calculados semanalmente)
Venezuela	Tarifa ad valorem + banda de precio + medidas fitosanitarias para arroz; tarifa 20% para <i>breakfast cereals</i> y su materia prima, sopas enlatadas y vinos; subsidio a la exportación a través de bono de reintegro de impuestos
CARICOM	CET CARICOM a ser disminuido progresivamente hasta 40% en 1998 para productos agrícolas (hasta entre 0% y 20% para el resto); Acuerdo sobre aceites y grasas regula el comercio de aceites vegetales, copra y sus derivados; monopolio estatal (en varios países) para la importación de alimentos
Haití	Control de importaciones para: carne de pollo, azúcar, maíz y mijo (<i>millet</i>)

Fuentes: United States Trade Representative (1995): 1995 National Trade Estimate Report on Foreign Trade Barriers y CEPAL/CDCC (1995): Intra-CDCC trade

Cuadro 5

PRODUCTOS AGRICOLAS ENTRE LOS 10 PRODUCTOS MAS EXPORTADOS
(En orden de importancia)

	1970	1980	1992
Am.Lat	Café, Carne, Algodón, Azúcar, Maíz	Café, Azúcar, Oleaginosas, Soya, Carne	Oleaginosas, Café, Bananos, Soya,
Arg	Maíz, Carne, Trigo, Prep.carne, Cereales, Oleaginosas, Cueros sin curtir, Lana, Manzanas frescas, Cueros curtidos	Trigo, Soya, Carne, Maíz, Cueros curtidos, Oleaginosas, Prep.carne, Azúcar, Cereales	Oleaginosas, Trigo, Soya, Maíz, Aceite soya, Carne
Bol	Café	Azúcar, Café	Tablas aserradas, Oleaginosas, Azúcar, Soya
Bra	Café, Algodón, Azúcar, Maíz, Cacao, Carne, Tablas aserradas, Prep.café	Café, Oleaginosas, Azúcar, Aceite soya, Soya, Jugos	Oleaginosas, Jugos, Café, Soya, Tabaco
Chi	Harina de carne, Pulpa de madera	Harina de carne, Tablas aserradas, Pulpa de madera	Harina carne, Pescado fresco, Pulpa de madera, Uvas frescas, Manzanas frescas, Flejes de madera
Col	Café, Algodón, Bananos, Ganado, Azúcar, Tabaco, Oleaginosas	Café, Azúcar, Flores, Bananos, Algodón	Café, Bananos, Flores
C.Rica	Café, Bananos, Carne, Azúcar, Prep.alimenticios, Cacao	Café, Frutas frescas, Carne, Bananos, Azúcar, Arroz	Bananos, Café, Carne, Fruta tropical, Pescado fresco, Plantas vivas, Azúcar, Follajes
Gua	Café, Algodón, Bananos, Carne, Azúcar, Plantas para perfumes	Café, Algodón, Azúcar, Bananos, Plantas para perfumes, Carne, Legumbres frescas	Café, Azúcar, Bananos, Nuez moscada, Tabaco, Oleaginosas, Sopas y caldos, Legumbres congeladas
Mex	Azúcar, Algodón, Café, Crustáceos, Carne, Tomates frescos, Ganado	Café, Crustáceos, Algodón, Legumbres frescas	Legumbres frescas, Ganado

Fuente: CEPAL: Anuario Estadístico, 1993.