
**UNA POLÍTICA COMERCIAL
DE TRANSICIÓN PARA
LA AGRICULTURA**

Jesús Antonio Bejarano

Profesor Emérito de la Universidad Nacional.

Resumen

Jesús A. Bejarano, "Una política comercial de transición", Cuadernos de Economía, v. XVII, n. 28, Bogotá, 1998, páginas 181-235

En este artículo se analizan las posibilidades y características de una política comercial agrícola de transición, es decir, de una política que permita pasar de una agricultura protegida y aislada de las señales de precios internacionales a una agricultura abierta capaz de competir en el mercado mundial. Aunque la política comercial afecta al conjunto de la actividad agrícola, el énfasis se centra en los productos importables, que estuvieron muy protegidos durante varias décadas y sobre los que recayeron los efectos adversos de la apertura comercial.

Abstract

Jesús A. Bejarano, "A trade policy for transition in agriculture", v. XVII, n. 28, Bogotá, 1998, páginas 181-235

This article analyzes the possibilities and characteristics of an agricultural trade policy for transition, that is, of a policy which would allow a transition from an agriculture which is protected and isolated from international price signals to an open agriculture capable of competing in the world market. Although trade policy affects all agricultural activity, the emphasis is placed on importable products, which were very protected over several decades and on which the adverse effects of the trade opening have fallen.

“Quizás lo que surge más persistentemente al observar el análisis formal de la política de precios de un país y las decisiones de política resultantes, es la constante necesidad de tomar decisiones, aun decisiones para no hacer nada. Muchos países mantienen políticas de precios que evidentemente no conducen a su crecimiento económico a largo plazo a pesar de análisis bastante sofisticados que aclaran las consecuencias de las políticas; simple inercia puede ser parte de la razón; los burócratas reciben menos censuras si algo va mal de la política actual que de una política visiblemente nueva; parte de la razón puede atribuirse a los costos políticos tangibles de un cambio en la política con respecto a la dispersión tenue y general de los beneficios económicos; no obstante, parte de la razón se deriva de un fracaso en coordinar el análisis y el diseño de las políticas. Los analistas pueden resolver problemas en que los diseñadores de políticas no están interesados, los diseñadores de políticas pueden no estar dispuestos a meditar acerca del alcance potencial del análisis o pueden fijarse únicamente en sus limitaciones”, Peter Timmer, La política de precios y la economía política de los mercados.

INTRODUCCIÓN

Este trabajo busca proponer un conjunto de reflexiones sobre las posibilidades y características de una política comercial agrícola de transición, es decir, de una política que permita pasar de una agricultura protegida y aislada de señales de precios internacionales a una agricultura abierta capaz de competir en el mercado mundial. Aunque la política comercial afecta directa o indirectamente al conjunto de la actividad agrícola, el énfasis de estas consideraciones se centra principalmente en los productos importables, los cuales estuvieron ampliamente protegidos durante varias décadas y en los que especialmente recaen los efectos adversos de la apertura comercial.

Este documento no aspira a describir el detalle del proceso de apertura en la agricultura ni las políticas comerciales actuales, tampoco aspira a juzgar sus contenidos ni a formular propuestas o recomendaciones detalladas sobre eventuales instrumentos para la política de transición¹. Su propósito se reduce a establecer los elementos centrales de la discusión sobre las intervenciones gubernamentales en los precios internos o en los precios de frontera y a contribuir a las reflexiones en orden a sustituir los tradicionales esquemas de apoyo de precios por otros más compatibles con las nuevas realidades de la economía internacional: esto implica ampliar el margen de maniobra para diseñar instrumentos, precisar indicaciones sobre los arreglos institucionales necesarios para ello y alertar sobre aquellas limitaciones políticas, operacionales e institucionales que pudieran preverse para enfrentar la transición y sobre las cuales debieran realizarse esfuerzos especiales a fin de asegurar una conducción exitosa de las políticas comerciales agrícolas en el futuro.

La primera sección describe de manera sumaria las nuevas circunstancias externas que delimitan las intervenciones de política comercial del país y en las cuales descansó hasta hace unos años buena parte del desarrollo productivo de una amplia gama de cultivos. Se trata principalmente de llamar la atención sobre el contexto en el que se desenvuelve el problema central de la actual política agrícola: esto es con qué instrumentos enfrentar la competencia internacional, cómo ajustar el sector a las nuevas condiciones, como reducir los traumatismos y los efectos adversos de la apertura comercial y que tipo de política compatible con las restricciones del marco de la Ronda Uruguay es la que más puede contribuir al crecimiento agrícola en un contexto de libre mercado.

La segunda sección repasa las implicaciones de las reformas de política comercial en el ámbito productivo y en el ámbito de las tensiones políticas que surgen de esas reformas, más precisamente de la remoción de las intervenciones en precios², examinando desde esa perspectiva los problemas de gradualidad y las condiciones políticas de supervivencia de las reformas. La tercera sección examina la experiencia internacional de reformas comerciales en las últimas décadas, con el fin de mostrar cómo surgen las presiones de contrarreforma, qué papel tienen las condiciones económicas y políticas inmediatamente anteriores a la consoli-

-
- 1 Algunos trabajos de significación, cuyos resultados por lo demás están en el trasfondo de estas consideraciones, nos eximen de ese cometido. Ver Cuevas [1995], Ocampo y Perry [1994], Jaramillo [1994], Camacho *et al.* [1995], Barbosa y Jaramillo [1995].
 - 2 Esta sección desarrolla y complementa una hipótesis sugerida en un trabajo anterior del autor, siguiendo la misma línea de análisis [Bejarano 1995-96].

dación de los resultados de la reforma y los requisitos que deben cumplirse para asegurar la viabilidad y la irreversibilidad de las políticas de apertura comercial. La cuarta sección aborda la discusión sobre costos y beneficios de las reformas en el corto y el largo plazos, el papel de la inercia (generada por un largo período de protección), de la inclinación a la búsqueda de rentas, de la incertidumbre y del equilibrio político sobre la demanda de protección que normalmente se ampara en una falta de comprensión de las dificultades de corto plazo que resultan del desmonte de las intervenciones. Finalmente, se exponen algunas consideraciones sobre las áreas de política que deben recibir mayor atención a efectos de facilitar la transición.

EL NUEVO ESCENARIO DE LA POLÍTICA COMERCIAL AGRÍCOLA

Las condiciones de desempeño futuro de la actividad agrícola están desde ahora enmarcadas en un conjunto de nuevas circunstancias tanto del modelo de desarrollo como de la economía internacional, que han de tenerse en cuenta para la definición y orientación de las políticas agrícolas, particularmente en las dimensiones comerciales de las mismas. Tales circunstancias pueden reunirse como sigue:³

1. Las orientaciones de libre mercado y la exposición de la economía a la competencia internacional, mediante esquemas de apertura comercial, en la perspectiva de buscar una mayor eficiencia en la utilización de recursos y una considerable reducción de la presencia del estado en la actividad económica, delimita las posibilidades de las intervenciones públicas en el sector agrícola. El proceso de reforma de la política comercial acometido en la última década, compromete en particular al sistema productivo agropecuario, de modo que su exposición a la competencia internacional ocurre en condiciones adversas no solo por las desventajas en productividad y costos respecto de muchos productos en los mercados internacionales, sino por los subsidios que los países desarrollados aplican a los productos agrícolas.
2. El nuevo marco institucional del comercio agrícola, cristalizado en la Ronda Uruguay, crea límites precisos a las subvenciones y a las medidas de apoyo directo a la agricultura, a los procedimientos para

3 Un examen amplio de las nuevas condiciones de la política agrícola, de las implicaciones sobre la agenda de políticas y de los instrumentos de las intervenciones estatales puede verse en Bejarano [1977]. Aquí se resumen los aspectos principales.

el trámite de licencias de importación, a la presencia de obstáculos técnicos al comercio. El acatamiento de tales límites constituye actualmente un compromiso internacional para el país, lo que implica no sólo la adecuación de la política agrícola a la normatividad de la ronda Uruguay, sino un esfuerzo técnico para diseñar instrumentos que permitan explotar las posibilidades de la llamada "caja verde" en favor de los agricultores domésticos. Ello implica el rediseño completo de las medidas de protección agrícola que estuvieron vigentes desde la postguerra hasta fines de los años ochenta en lo que se refiere a los aranceles y a todas las intervenciones y ayudas internas a la agricultura que afecten o distorsionen la producción o el comercio o que signifiquen transferencias por parte de los consumidores, así como implica el desmonte de las subvenciones a las exportaciones.

3. Las tendencias al multilateralismo en términos de la consolidación de bloques de comercio, conllevan a la generalización de alianzas estratégicas entre países para lograr una participación creciente en el comercio internacional; ello implica que la ampliación de mercados a través de la incorporación de los países a esquemas cada vez más liberales de comercio, se vislumbra como un mecanismo importante con miras al posicionamiento estratégico comercial y político para el próximo siglo.

Por lo pronto, las consecuencias que se derivan de estas nuevas circunstancias (las que a su vez definen los términos de la internacionalización de la actividad agrícola) obligan a repensar, reformular y perfeccionar los instrumentos de apoyo a la producción agrícola, a fin de obtener mayor eficacia en el uso de los recursos disponibles y lograr una eficaz inserción internacional.

Deben destacarse dos consecuencias: una, cómo enfrentar las condiciones adversas de la competencia internacional una vez abierta la economía y dos, cómo reducir los traumatismos de los ajustes internos en términos de producción, empleo y distribución del ingreso. En efecto, si bien la profundización de la apertura de la economía implica insertarse de manera cada vez más intensa en el proceso de globalización que experimenta la economía mundial, este por su parte, está caracterizado por asimetrías y por la eficacia limitada de las instituciones que intentan orientar esa globalización. Así, por ejemplo, la ronda Uruguay implica un importante avance en términos de liberalización del comercio mundial y establece un itinerario que debe conducir a la eliminación de una serie de trabas que limitan el acceso a mercados importantes; sin embargo, también establece barreras y un cronograma de desmonte de distorsiones, que por su carácter gradual permite que persistan asimetrías

importantes en diversos campos, particularmente en el de las ayudas y subsidios a la agricultura en los países desarrollados.

Por otra parte, debe admitirse que los procesos agudos y acelerados de reasignación de recursos resultantes de la apertura no pueden ser siempre absorbidos a través de mecanismos puros de mercado, sin producir tensiones y desequilibrios, a veces considerables, que pueden desbordar la capacidad de acomodación del sector, la capacidad de respuesta del sistema político y la capacidad institucional para orientar la internacionalización.

En esas circunstancias, el desafío fundamental consiste en preservar una dirección de las intervenciones que permita mantener el crecimiento económico, compatible con esquemas de política que creen las condiciones necesarias para enfrentar los efectos de cambios en las condiciones internacionales. Esa política deberá resolver al mismo tiempo los ajustes traumáticos en la producción y el empleo y asegurar la gobernabilidad de las instituciones en el área rural. Para conseguir esos múltiples objetivos, se precisa de modo urgente un esfuerzo importante en materia de perfeccionamiento y readecuación de los instrumentos y programas para el fomento productivo, que sean compatibles con los esquemas de internacionalización y con el nuevo marco institucional en que la agricultura se ha de desenvolver.

Respecto de la dirección de las intervenciones, en primer lugar están aquellos objetivos que en sentido estricto conciernen a la continuidad de los esfuerzos de modernización del sector, mejorando el acceso a los recursos que permitan contar con la flexibilidad necesaria para operar en el contexto de mercados cambiantes y competitivos. Ello implica esfuerzos orientados no sólo a los sectores rurales más atrasados, sino a aquellas formas tradicionales de gestión productiva agrícola poco tecnificadas.

En segundo lugar, aquel conjunto de instrumentos que conciernen al fomento de la producción en sentido estricto y que tienen que ver con el acceso a mercados, al desarrollo de nuevos mercados esenciales, a facilitar procesos de aprendizaje, a resolver las externalidades negativas (que se refieren a los problemas de tecnología, al medio ambiente, la capacitación).

En tercer lugar, esfuerzos relacionados con la gradualidad del proceso de internacionalización de la agricultura para dar espacio a los esfuerzos de adaptación y así evitar los traumatismos que pueden detener las transformaciones productivas. De un lado, esta gradualidad está asociada a aspectos de carácter macroeconómico (reducción de aranceles, tasa de cambio) que suponen un alto grado de coordinación entre los objetivos de la política macro y micro y de otro lado con la capacidad

de negociación de los tratados internacionales o de las negociaciones alrededor de los bloques de comercio.

Por otra parte, la gradualidad implica no sólo reconocer la necesidad de intervenciones públicas, pertinentes y oportunas que promuevan los cambios requeridos, sino también y de manera decisiva, la necesidad de no perpetuar aquel tipo de intervenciones que originaron los problemas que hoy se quieren resolver con las reformas de política comercial. Es necesaria entonces la adopción de nuevas formas de intervención que consulten el interés del país y que permitan evitar su apropiación por parte de sectores que expresan intereses particulares. Esas intervenciones, como se advertirá mas adelante, deben condicionarse a compromisos de desempeño productivo de parte de los beneficiarios actuales de esas modalidades de intervención, de modo que ellas sean innecesarias en el futuro.

Por supuesto, los estímulos al crecimiento, a la modernización productiva y las intervenciones para la productividad, la rentabilidad, la competitividad y la diversificación, conjuntamente con la sostenibilidad y la protección de los recursos naturales preservando la gradualidad de las reformas, suponen fortalecer la institucionalidad pública y privada de modo que sea capaz de conducir la agricultura sobre la base de sus ventajas competitivas y de un contexto adecuado de la política macroeconómica.

Por otra parte, aunque estos son desafíos que de por sí conllevarían una amplia y considerable intervención del estado, no es menos cierto que las orientaciones de libre mercado y los compromisos internacionales van reduciendo el margen de acción y el margen de cobertura de las políticas. En realidad si nos atenemos a las recomendaciones internacionales sobre cuáles deben ser las características de las intervenciones estatales, el papel del sector público en la agricultura parece reducirse a proveer la seguridad económica a través de instituciones y políticas estables, a eliminar las distorsiones de precios causadas por políticas públicas tales como impuestos, tributación directa, subsidios y transferencias, de forma a crear condiciones para que los mercados emitan señales de precios claros y transparentes para guiar la actividad productiva privada, mantener el tipo de cambio competitivo evitando la revaluación (frente a lo cual, por otra parte, se suelen olvidar las presiones estructurales hacia ella), a invertir adecuadamente en el área de infraestructura, a invertir en tecnología y en los recursos humanos y a diseñar una política sectorial consistente con los compromisos internacionales. A su turno al sector privado se le asigna la responsabilidad de crear empresas y empleos, buscar competitividad y productividad en forma permanente para hacer viable la apertura comercial y enfrentar los rigores de la competencia internacional, buscar incorporar patrones de

calidad en sus productos, crear dentro de lo posible autorreglamentaciones de calidad a través de asociaciones gremiales y a participar en fin, en conjunto con el estado, en la reforma de las políticas públicas y de las inversiones, dado que no hay recursos públicos suficientes para atender las demandas crecientes de inversiones públicas [Israel 1990, Knudsen *et al.* 1990].

En esas circunstancias, parece haber no solamente una asimetría fundamental entre los objetivos de modernización y de fomento (y las consiguientes demandas hacia el sector público) y la reducción creciente de los instrumentos de acción del propio estado; esa asimetría, por lo demás visible, genera tensiones y discrepancias alrededor de la orientación y alcance de las políticas agrícolas, (particularmente en lo concerniente a los apoyos a la agricultura) y discrepancias respecto de los tiempos de aplicación de las mismas.

Enfrentar en todo caso la transición desde una agricultura cerrada, protegida, intervenida, regulada y con fuertes apoyos directos para el fomento de la producción, hacia una economía abierta, desregulada y en consonancia con el nuevo marco institucional del comercio internacional agrícola, supone reconocer para empezar los elementos relevantes y sin duda contradictorios del nuevo escenario.

Por un lado, la urgente necesidad de modernizar la agricultura porque si no lo hace, sencillamente no podrá enfrentar los muy fuertes subsidios a la agricultura en los países desarrollados. Por otro lado, el gobierno además de no poder subsidiar y de no poder adoptar medidas proteccionistas en favor de los agricultores, por razones del entorno de compromisos internacionales está obligado a reducir exactamente aquellos recursos y servicios con los que tradicionalmente se apoya la modernización. Esa contradicción entre demandas crecientes y recursos e instrumentos decrecientes va a mantenerse por largo tiempo por las siguiente razones:⁴

1. A pesar de los avances logrados en la ronda Uruguay, lo más probable es que por razones de economía política interna los países desarrollados sigan subsidiando o protegiendo a los agricultores, ya sea a través de barreras arancelarias o no arancelarias (sanitarias, ambientales), puesto que disponen de recursos para hacerlo con el agravante de que los países en desarrollo no tienen el suficiente poder político para impedir que lo hagan.

4 Ver, sobre todo, las francas y pertinentes consideraciones de Lacki [1996].

2. La realidad aunque adversa es ineludible: aún si el gobierno quisiera subsidiar a sus productores, no dispone de los recursos y mas aún si tales recursos se demandan en la cantidad que sería necesaria para contrarrestar los subsidios que otorgan los países desarrollados.
3. Aunque se quisieran adoptar medidas proteccionistas (como por ejemplo prohibir la importación de bienes producidos en el país o elevar sus aranceles de importación), el gobierno deberá considerar que dichas medidas beneficiarían a una minoría de habitantes (apenas a aquellos agricultores que producen el bien protegido), pero perjudican a la gran y creciente mayoría constituida por los consumidores que tienen que pagar un precio más alto por el producto protegido. Ello implica un enfrentamiento de intereses entre los consumidores mayoritarios y los agricultores minoritarios, para quienes la situación será cada vez más desfavorable si no mejoran sus condiciones productivas.

Aparte de la contradicción entre demandas de protección y medios y posibilidades para aplicarla, surgen otras contradicciones por cierto relevantes en las circunstancias actuales de la agricultura colombiana, a juzgar por la experiencia internacional. De un lado, es un hecho que muchos segmentos productivos, registran atrasos y operan en condiciones en las que les es imposible competir y menos hacerlo con países de agricultura moderna y subsidiada de modo que hoy están sumidos en una considerable crisis. Ello comporta naturalmente decidir, si se permite que dichos segmentos desaparezcan, o bien si se les subvenciona y se les hace sujetos de programas integrales de modernización, a fin de reconvertirlos, cuando sea posible, en unidades productivas viables [Bejarano 1994].

De otro lado, aun cuando las transformaciones se estén produciendo en otros segmentos de la agricultura, dejan en todo caso un saldo de costos que no es fácil de atenuar, aunque a veces se logre distribuir en el tiempo. De hecho, las reformas dirigidas al libre mercado, a un régimen más abierto de competencia y con las menores distorsiones posibles de precios, difícilmente pueden consolidarse y lograr resultados favorables antes de un quinquenio [Banco Mundial 1991]. Frente a esos costos, hay que reconocer en todo caso que todavía el país no puede prescindir de considerables ayudas para un sector rural que junto a sus funciones productivas y aún con desventajas competitivas apreciables, tiene la función de la estabilidad social y política y que esas ayudas implican que han de asumirse y socializarse cargas, si no se quiere que los costos emerjan bajo la forma de menor producción, migraciones, desajustes en los mercados de trabajo, tensiones sociales y riesgos de ingobernabilidad, que pudiera surgir del clima que se está describiendo.

Finalmente, si ha de mantenerse la agricultura en condiciones de viabilidad, hay también que reconocer sobre todo las implicaciones y limitaciones de orden presupuestal y las restricciones que provienen de las políticas de ajuste macroeconómico, así como resaltar el papel de la capacidad negociadora en las instancias internacionales, con el fin de ganar los espacios y los tiempos necesarios para el ajuste gradual.

En todo caso, en las circunstancias que acaban de señalarse, se imponen tres orientaciones esenciales: en primer término aceptar con realismo el estado de la situación, en segundo lugar emprender de manera pragmática la transición hacia la apertura agrícola y en tercer lugar abordar las transformaciones institucionales con profundidad.

No asumir con realismo y pragmatismo los dilemas que acaban de anotarse impide articular un enfoque estratégico, y concentrar esfuerzos en políticas viables que no pueden sustituirse por retórica y lamentaciones. Eludir los dilemas más bien lo que produce es zigzagueos o incoherencias de las acciones estatales, las que por otra parte, no reducen las presiones sobre el presupuesto público y antes bien producen señales equívocas sobre la realidad y sobre las orientaciones de política. En el dominio financiero por ejemplo, el costo de las sucesivas reestructuraciones y condonaciones de créditos parecen no tener fin a juzgar por el acrecentamiento de las carteras vencidas, sin que ello signifique superar la erosión de las bases productivas de muchos segmentos de la actividad agrícola.

La segunda cuestión, la de la transición, se refiere a la sustitución de los antiguos esquemas de apoyos al desarrollo agrícola por nuevas estrategias para mantenerlos equilibrios básicos del propio sector rural. En el papel, los propósitos de los enfoques actuales de política parecen inobjetable: mejorar la asignación de recursos en el sector agropecuario, facilitar los procesos de inversión y reconversión productiva, fortalecer los derechos de propiedad y otras instituciones del mercado, ajustar los precios a los precios de frontera, reducir las cargas fiscales [DNP-Minagricultura 1995]. Sin embargo, es obvio que en términos operacionales y de política poco se ha avanzado en esta materia, en buena medida por la ausencia de un propósito estratégico de largo plazo que permita articular los diversos elementos de la política agrícola y contribuir a atenuar la incertidumbre sobre el futuro.

De hecho, pese a sus complejidades e ineficiencias, el sistema anterior de apoyos imprimía un alto grado de certidumbre a los resultados anuales de los productores; se conocía de antemano el nivel de los precios de venta, las tasas de interés estaban subsidiadas y no repercutían gravemente en los costos de producción, el estado suministraba insumos estratégicos en muchos casos a precios iguales o inferiores a los interna-

cionales, las instituciones agropecuarias de crédito permitían el acceso del mismo al sector rural y por supuesto, los mercados estaban protegidos de la competencia internacional⁵. Hoy, en cambio, la incertidumbre es bastante mayor, no solo porque en el juego de la competencia los empresarios han de asumir mayores riesgos, sino también por cuanto una serie de instituciones y de instrumentos de mercado que son imprescindibles no existen y los que se necesitan en el nuevo contexto, están todavía poco desarrollados o quedan fuera del horizonte cultural de los segmentos campesinos.

Una tercera gran cuestión es de orden institucional. La manera como se está enfrentando la crisis, es la de duplicar organizaciones, destruir mecanismos para erigir otros, fragmentar y reagrupar las funciones públicas, sin que medie una jerarquización de fondo de los objetivos que se persiguen y de los costos de adaptación a los nuevos esquemas, reglas y políticas; hay cierta propensión cuatrienal a reinventar el país, sin que se asuma a fondo la notoria obsolescencia institucional que permea toda la estructura del sector agropecuario.

LA ECONOMÍA POLÍTICA DE LA TRANSICIÓN

Aún cuando en el mediano y largo plazo es perfectamente factible articular una estrategia que pueda ir resolviendo los problemas de modernización y reestructuración de la estructura productiva, en el corto plazo los dilemas fundamentales están centrados en la política comercial, entendida como la dimensión en la que se decide la supervivencia de muchos segmentos productivos de la actividad agrícola, se apuntala la capacidad para emprender la transición y se generan espacios para construir ventajas competitivas [Houck 1987].

De hecho, la política comercial (es decir todos aquellos elementos de protección que conciernen a los precios, particularmente a los precios de frontera y a las intervenciones de precios internos) apunta en esencia a definir la distancia entre los precios internacionales y los precios internos de los bienes comerciables (importables) y en consecuencia decide a corto plazo sobre los aumentos de la producción y de la productividad, sobre los impactos sociales y sobre las nuevas condiciones de desempeño de la agricultura. La política comercial se asocia también a

5 Una cierta inercia parece oponerse a los cambios de enfoque de las políticas. Para situar esos cambios en una perspectiva más amplia de lo que ha sido la formulación de políticas en el pasado, ver Anderson y Hayami [1986] y Staatz y Eicher [1984]. Las implicaciones de los modelos de intervención agrícola en la fase substitutiva se examinan en Krueger *et al.* [1988, 1990].

la reducción de la incertidumbre de los productores y a la estabilización de los precios, decide así mismo sobre los aspectos concernientes a la seguridad alimentaria en el corto plazo, (disponibilidad y acceso a los alimentos importables). Finalmente, la política comercial dados sus efectos sobre la producción, el empleo y los ingresos rurales, está de manera directa, asociada a factores tales como la estabilidad política y social y a las condiciones de gobernabilidad en las áreas rurales.

Consideremos brevemente los efectos productivos, fiscales y distributivos. De hecho, la política comercial y las intervenciones en precios, en tanto definen los precios relativos entre importaciones y precios internos, deciden en primer término sobre la producción, dada la sensibilidad de los productores a los cambios de precios. El efecto sobre la producción no depende solamente de un precio (alto o bajo) sino de la expectativa que ese precio alto se mantenga. Si la expectativa de precios altos existe, no solo aumentará la producción sino que puede producirse una modificación de la tecnología, que hará que el efecto sobre la producción sea mayor. En segundo lugar, los efectos sobre el presupuesto público. Una política de precios significa, de hecho, un impuesto o una subvención a un producto y en esa medida, los ingresos y los egresos del gobierno se verán afectados pero con efectos contradictorios en el corto y en el largo plazo. En tercer lugar, los efectos sobre la distribución del ingreso, dado que esta política de precios modifica los precios relativos al productor y al consumidor y en esa medida afecta el ingreso agrícola. Y finalmente el efecto sobre la asignación de recursos, de modo que la modificación de la estructura de precios relativos, puede provocar desplazamientos de los recursos entre varias producciones alternativas y en el uso de ciertos recursos con respecto a otros. Es el caso por ejemplo y según algunos argumentos, de la ganaderización de las tierras agrícolas como consecuencia de la apertura [Rodrik 1992].

No resulta por ello extraño que las tensiones principales de política agrícola en el corto plazo, se refieran justamente a las dimensiones de la política comercial. De hecho, la importancia que esta ha tenido en el desempeño de la actividad agrícola, y la dependencia de muchos productores respecto de ese tipo de políticas, ha generado una alta sensibilidad de los agricultores a las decisiones de política y enormes presiones hacia la protección de frontera no solo por las consecuencias de esta sobre la rentabilidad y los ingresos, sino por las implicaciones en materia de estabilidad de precios.

Por otra parte, no es menos cierto que muchos analistas han atribuido a las políticas comerciales de carácter proteccionista, vigentes hasta los años ochenta, diversos efectos, la mayoría adversos al desempeño de la actividad productiva. La consecuencia principal es haber estimulado a

los agentes económicos ineficientes orientados más a la búsqueda de rentas que a mejoras en la capacidad productiva. Conviene pues hacer un breve repaso de los aspectos más relevantes de esa discusión, que coincide con las realidades colombianas del pasado [Krueger *et al.* 1988, 1990; Valdés 1986; Vernon *et al.* 1987].

En efecto, el sector agrícola históricamente ha estado caracterizado en muchos países por un complejo arreglo de políticas sectoriales contradictorias. Los gobiernos han intervenido en la agricultura para lograr un número de objetivos sociales conflictivos, incluyendo entre otros, la protección a los consumidores, el establecimiento del juego limpio de los precios al productor, la generación de divisas, la estabilidad de precios y el combate a la inflación. Al mismo tiempo las políticas macroeconómicas generales, han tenido por lo común adversos efectos sobre el sector agrícola. Las estrategias de desarrollo que buscaban promover la industrialización, resultaron en tasas de cambio sobrevaluadas que deprimieron los precios de los productos agrícolas transables. Adicionalmente, para generar rentas, el gobierno a menudo gravó a los productos agrícolas de exportación y, en un esfuerzo para proveer bajos costos de los bienes de consumo, se mantuvieron esquemas de precios administrados por debajo de los niveles internacionales. Por otra parte, los monopolios paraestatales y la restricción a la comercialización, constriñeron las operaciones agrícolas en muchos sectores y finalmente, los gobiernos en muchos países en desarrollo intentaron neutralizar estas políticas discriminatorias con intervenciones más favorables: la agricultura ha gozado de insumos subsidiados tales como irrigación, fertilizantes, semillas, pesticidas.

Además, la protección comercial ha tomado diversas formas en muchos países especialmente en tiempos de crisis. Esto incluye restricciones cuantitativas y otras intervenciones no arancelarias que habían sido establecidas con el fin de abaratar las importaciones, en particular, para los productos agroindustriales⁶.

Como anotan Krueger *et al.*, en medio de esa multiplicidad de objetivos y efectos cruzados, pueden identificarse con claridad cuatro hechos estilizados respecto a las políticas agrícolas de los países en desarrollo, cuyas interacciones no han sido en conjunto bien apreciadas.

1. Muchos países en desarrollo intentaron estimular el crecimiento, a través de las políticas de sustitución de importaciones y la protección contra las importaciones competitivas de la producción doméstica.

6 Para un examen de los múltiples objetivos, ver Knudsen y Lindert [1995, 379 y ss.].

2. Las tasas de cambio sobrevaluadas, se mantuvieron a través de los regímenes de control de cambios y de licencias de importación, que fueron mucho más restrictivas que aquellas que se adoptaban en conexión con la sustitución de importaciones.
3. Muchos países en desarrollo intentaron reprimir los precios agrícolas al productor y gravar los bienes agrícolas a través de medidas gubernamentales, especialmente la comercialización agrícola, los impuestos de exportación y las cuotas de exportación.
4. Algunos gobiernos intentaron neutralizar los efectos de esos desincentivos a los productores con los subsidios a los insumos y a la investigación en irrigación y otros insumos de capital.

En consecuencia, estos esfuerzos simultáneos de estímulos y desestímulos a la producción agrícola generaron señales caóticas a los productores que difícilmente podían acomodarse a orientaciones de esa naturaleza. En ese clima, está por demás advertir la alta sensibilidad de los productores a las intervenciones públicas y su explicable inclinación a basar la rentabilidad en las presiones políticas más que en la eficiencia. Por supuesto, como anota Krueger [1996, 88], los orígenes de las políticas de precios agrícolas radican en parte en las propias ideas de la época y en parte, en la propia combinación de motivos políticos y respuestas pragmáticas que impulsaban las políticas hacia dejarlas descansar en el régimen comercial y de pagos.

Desde el punto de vista de las ideas económicas dominantes, la discriminación contra la agricultura, estaba propiciada en buena medida por la creencia de que la agricultura era un sector residual que debía proveer de recursos a la industrialización; pero al mismo tiempo que el gobierno buscaba políticas para extraer recursos de la agricultura, tenía contradictoriamente también la orientación de proveer medidas de política que tenían un origen más ideológico, bien por la convicción de comportarse como guardianes sociales benevolentes (populismo) como por razones de la necesidad de fortalecer un proyecto nacional (nacionalismo) apoyado en la autarquía como presupuesto de la modernización económica y en unas pocas ocasiones en razones apoyadas en argumentos económicos de estabilidad de precios, incertidumbre y seguridad alimentaria [Mellor y Raisuddin 1988].

En esa perspectiva, las respuestas de política incluían la reorganización y muchas veces la proliferación de organismos públicos, la asignación de diferentes funciones a los organismos recién creados, seguida de dificultades de coordinación entre organismos y seguida de otra reorganización en la que se consolidaban los organismos. En cada etapa de separación y consolidación se contrataban más empleados, de modo que

a un nivel fundamental, esta incapacidad para encontrar una postura política estable, según Krueger es relativamente fácil de explicar. En efecto, las políticas de precios agrícolas se vieron enfrentadas a múltiples contradicciones. Por un lado estaba la demanda de ingresos del gobierno y por otro lado la necesidad de estímulos a la producción; contradicción que se agravó con una presión descendente sobre los precios urbanos derivada del deseo político de suministrar alimentos baratos a unos trabajadores urbanos que Krueger califica de “políticamente exaltados” refiriéndose sin duda a las experiencias de los países del Cono Sur.

En todo caso y siguiendo a Krueger [1996], la política de los precios agrícolas en la mayoría de los países tenía múltiples objetivos, entre lo que se incluían:

1. El aumento de las intervenciones gubernamentales (por razones ideológicas).
2. La búsqueda de apoyo de los agricultores al gobierno.
3. El impedimento de la explotación monopsonica de los agricultores por medio de la sustitución del mercado por los organismos comerciales de carácter estatal.
4. El mantenimiento de los precios bajos para los consumidores urbanos de bienes alimenticios.
5. La estabilización y el aislamiento del mercado doméstico de los mercados internacionales inestables.
6. Los ingresos de divisas para ayudar a aliviarla escasez de moneda extranjera.
7. El ejercicio de controles comerciales estatales para “contrarrestar los monopolios internacionales” y obtener unos precios elevados para las exportaciones agrícolas.

Además, en momentos críticos —añade Krueger— las consideraciones políticas a corto plazo ayudaron a la utilización de los instrumentos de política de precios agrícolas (sobre todo las juntas de comercialización), para proporcionar trabajo a las personas que políticamente convenía favorecer y para ganar apoyo político de grupos concretos sobre todo asalariados urbanos. Así, de un lado nunca pareció ser clara la función objetivo de la intervención en materia de la política comercial agrícola, aunque no pueda decirse lo mismo respecto del sector industrial en el que primaron las intervenciones para modificar la asignación de recursos. No fueron tampoco claras las razones por las cuales se intervenían los precios, oscilando entre razones puramente económicas y la búsqueda

da de apoyos políticos de los sectores rurales⁷, y mucho menos fueron claras las formas de esa intervención, oscilando entre el énfasis en las acciones directas y las neutralizaciones indirectas más o menos casuísticas, sin que se advirtiera la presencia de un fuerte marco normativo. En cierto en todo caso, que las intervenciones de todo tipo generaron una considerable inercia e innumerables barreras de resistencia a los

-
- 7 Cabe recordar aquí que los objetivos económicos de las intervenciones en los precios o en los mercados agrícolas consideran que en teoría, y bajo supuestos bien conocidos, el libre comercio internacional debe conducir a un precio "único" de un bien determinado que sirve de referencia para las decisiones de producción y asignación de recursos en los países. Sin embargo, además de que no son claros los mecanismos a través de los cuales en una economía abierta los precios internacionales se transmiten a los precios internos, en la práctica, la formación de un "precio único" (o lo que es lo mismo, el precio internacional de referencia) se altera por tres razones principalmente: 1. Por las intervenciones de precios que resultan de objetivos de estabilización de mercados (práctica general), de estabilización de ingresos de productos particulares (práctica de los países desarrollados) o por razones de asignación de recursos o de abarataamiento de costos de bienes agrícolas (práctica de los países en desarrollo especialmente en América Latina). Cuando se habla de reformas de las políticas comerciales agrícolas, usualmente se alude a este último tipo de prácticas que resultan inconvenientes para el crecimiento global en cuanto comprometen el proceso global de asignación de recursos. 2. Por los diferenciales de los costos de transporte y en general de los costos de comercialización interna. Estos diferenciales pueden surgir no solo por las deficiencias que tenga un país (o una región) en materia de infraestructura de comercialización, sino de deficiencias en el desarrollo de las instituciones de mercado. Ambos factores en todo caso, representan "externalidades" que en casos como el colombiano, significan desventajas competitivas importantes para los productos agrícolas *vis à vis* el mercado internacional y que deben considerarse a la hora de examinar los mecanismos y los niveles de la protección. 3. De imperfecciones en la estructura de los mercados. Son de especial importancia las estructuras concentradas de las cadenas de comercialización y los estrangulamientos de precios que se experimentan en algunos puntos de la cadena por razón de ineficiencias productivas. Ello requiere intervenciones de orden administrativo o de intervenciones de mercado que aseguren la transparencia de estos y la formación de precios domésticos transparentes y competitivos. En esas circunstancias es relevante hacerse dos tipos de preguntas: De un lado, cuanto de los factores de incertidumbre, inestabilidad y desempeño de precios *vis à vis* los precios internacionales se debe a cambios en la política comercial y cuanto a los factores internos (transporte, comercialización, estructura de cadenas, falta de transparencia en los mercados, intervenciones del gobierno etc.). De otro lado, cuánto nivel de protección, qué tipo de protección y durante cuánto tiempo, se requiere para estabilizar la producción agrícola de forma de igualar sus condiciones de desempeño respecto del mercado internacional.

cambios de política, lo que hace aún hoy difícil políticamente emprender reformas con alguna perspectiva de estabilidad.

Las distorsiones introducidas en la producción y en los mercados agrícolas por cuenta de los múltiples objetivos de la política sectorial de precios, condujo por otra parte a distorsionar la estructura de los incentivos al acrecentar los precios de los bienes sustitutos de importaciones, en relación con los precios mundiales. Ello a su vez condujo a que la economía produjera (mirada desde el punto de vista de la eficiencia) una combinación equivocada de bienes y en particular a privilegiar la expansión fundamentalmente de los cultivos de ciclo corto, caracterizados típicamente como importables. En segundo lugar, la protección fragmentó los mercados y fomentó el uso ineficiente del suelo como quiera que los cultivos se localizaban muchas veces independientemente de las vocaciones agro ecológicas, del acceso inmediato a los mercados y a las facilidades de procesamiento. En tercer lugar, la protección creó rentas y beneficios extraordinarios a aquellos privilegiados que estaban protegidos por el gobierno, concentrando los beneficios en algunos segmentos de agricultores, recursos que por otra parte, hubieran podido ser utilizados más eficazmente a fines distintos y socialmente más útiles que la transferencia de rentas⁸.

Para el caso de la situación de la agricultura colombiana, no cabe duda que las políticas de protección impulsaron en el sector el desarrollo de patrones diferenciados de producción y de tecnología [Cega 1997]. Una parte de la agricultura (la mayoría de los cultivos transitorios transables que conformaron buena parte del sector de la agricultura moderna), se desarrolló al amparo de políticas de sustitución de importaciones y dio lugar a cultivos cuya sostenibilidad se basa en el mantenimiento a las reglas de protección frente a la competencia extranjera, a las transferencias de ingresos a los productores via precios y mediante subsidios directos financiados a través del presupuesto nacional. Por el contrario, el grupo de productos no transables, en lo fundamental se mantuvo al margen de los privilegios que otorgaban las políticas sectoriales hacia la agricultura (frutales, hortalizas, tubérculos, legumbres, entre otros). La dinámica de la evolución de esos cultivos se apoyó en el mercado interno con un escaso acompañamiento de las políticas sectoriales. Un tercer grupo de productos se conformó con base en los exportables y otros cultivos permanentes con clara vocación exportadora, (banano, flores, café, azúcar, palma africana), y en algunos casos con aparentes ventajas competitivas en el mercado doméstico. Estos cultivos se han

8 La literatura sobre el tema es abundante, ver Murphy [1993]. Los ensayos clásicos sobre el tema son Bates [1981, 1983].

desarrollado con base en empresas agroindustriales con alto grado de integración vertical, escala de operación relativamente grandes y sofisticadas estructuras de gestión empresarial.

Con todo, la liberalización comercial y la apertura económica ha significado cambios en ese patrón de estructura productiva. El sector agropecuario en efecto ha experimentado un intenso ajuste estructural que se manifiesta en cambios en los patrones de producción y uso de recursos; los cultivos transitorios transables, antes protegidos entraron en crisis ante la competencia internacional, mientras que otros sectores como el pecuario intensivo y los cultivos permanentes han aumentado la producción, produciendo cambios en la estructura productiva y en los patrones de uso de la tierra⁹.

Por otra parte, los estudios más recientes indican que los indicadores de apoyo al sector agropecuario muestran una tendencia decreciente de las ayudas y las transferencias a los productores resultado de las políticas comerciales. El nivel de apoyo promedio anual otorgado al grupo de productos seleccionados equivale al 8.1 por ciento del PIB agropecuario entre 1986-89, a 6 por ciento entre 1991-95 y en 1996 se encontraba alrededor de 3 por ciento. Es necesario insistir en que productos individuales como la leche han alcanzado en algunos años hasta el 5 por ciento del PIB agropecuario en términos de ayudas; en todo caso, los cultivos semestrales y los cultivos de agricultura comercial —maíz, cebada, trigo, arroz, sorgo y soya¹⁰— han sido muy beneficiados por las transferencias.

Este aspecto de la búsqueda de rentas es un punto importante; la protección usualmente genera algunos beneficios a grupos particulares, beneficios que son función más de la presión política que de la contribución de estos grupos a la economía [Bhagwati 1982]. El ejemplo más notable por supuesto, fueron las licencias de importación. Krueger ha dedicado un notable artículo a este fenómeno Krueger [1993], mostrando, a partir de la evidencia empírica, que el valor de las rentas que agentes privados derivan de las licencias de importación pueden ser considerables y que los costos de bienestar de las restricciones cuantitativas pueden ser superiores a los beneficios de estas. A ello deberían añadirse los efectos políticos que puedan resultar de la percepción de

9 Cega [1997], Ospina [1997a, 1997b], Gutterman [1994]. Los ajustes no se han distribuido proporcionalmente en los cultivos ni en las diferentes regiones agrícolas del país. Las regiones donde más descendieron los cultivos transitorios no necesariamente registraron aumentos en los cultivos permanentes y en ellas se pueden evidenciar efectos recesivos netos e la producción y el empleo.

10 La evidencia sobre estas transferencias es significativa, ver Alvarez [1997], Banco Mundial [1995], Barbosa y Jaramillo [1995].

los ciudadanos sobre la naturaleza del sistema económico y sobre la distribución del ingreso. Por supuesto, la competencia por rentas permite una distribución del ingreso más desigual, favoritismos claros con respecto de algún grupo de la sociedad, corrupción administrativa etc. Las restricciones al comercio pueden verse entonces como una lotería en la cual algunos individuos ricos son exitosos buscadores de rentas por cuenta de su capacidad de acceso al sistema de decisión [Krueger 1993].

Deben ahora considerarse los aspectos de economía política de las políticas comerciales que como se ha visto son relevantes para explicar no solo las características de aquellas sino principalmente las inercias y barreras a su reforma¹¹.

Bhagwati [1978] y Krueger [1978] han estudiado la evolución de los regímenes de comercio exterior a través de los países calificando tales regímenes en cinco fases¹² La fase uno se describe como aquel período en el que los controles comercial y de cambio son razonablemente uniformes y lineales; la fase dos es el período durante el cual los controles son cada vez más complejos a medida que se producen reacciones *ad hoc* a las diversas respuestas económicas no deseadas; la fase tres es típicamente un período de reforma. Puede tratarse de ordenar, ajustar u organizar el régimen de controles o bien puede consistir en unos cambios de política de mucho mayor alcance; de cualquier modo la fase tres se describe como un período durante el cual la proliferación de los controles ha alcanzado un punto en que éste sistema resulta muy difícil de manejar y por tanto hay que tomar decisiones sobre la orientación de la política comercial, lo que supone reformas de fondo. La fase cuatro se describe como un período en el que persisten la liberalización y la acción constante de los controles, mientras que la fase cinco es la situación en la que hay pocos controles comerciales y del tipo de cambio, es decir una economía con un alto grado de apertura. Bhagwati y Krueger sostienen que cuando los países se encuentran en la fase uno tienden de manera natural y por diversas razones hacia la fase dos, a la que de un modo más o menos inevitable sigue después la fase tres; luego se obser-

11 Bonnen y Browne [1989]. Krueger, a su vez, ha intentado explicar los ciclos de elaboración de políticas, agrícolas y el proceso de pare y siga de las políticas de precios. Según Krueger [1996], el discernimiento central de la economía política en lo que respecta a la reforma de la política económica en los países en desarrollo es que una gran parte de los ciclos políticos y económicos es endógena. Las consecuencias económicas intencionales (u otras) de las decisiones políticas alteran el equilibrio político, las consecuencias políticas de las políticas económicas son igualmente importantes.

12 El estudio no se refiere específicamente a la agricultura pero sus conclusiones se aplican a todos los sectores.

va que después de la fase tres puede producirse o bien una reversión a la fase dos o bien un avance hacia la fase cuatro; esta a su vez puede terminar ya sea en la fase cinco o en una reversión a las fases uno o dos.

Esta estilización de fases es de gran utilidad para caracterizar la evolución de los regímenes comerciales y de pago y resulta ser bastante relevante para los análisis de las políticas de precios agrícolas y para seguirle la pista a la historia de los precios agrícolas [Krueger *et al.* 1992]. Por supuesto, las interacciones políticas proporcionan una razón descriptiva y precisa para examinar la dinámica de esa evolución. Al intentar anular el mercado y orientar la economía mediante medidas administrativas, la imposición inicial de controles (fase 1) pone en marcha respuestas económicas que hasta cierto punto desafían el empeño de quienes imponen los controles; las respuestas de los políticos dan lugar a la fase dos; tarde o temprano, un comportamiento económico poco satisfactorio origina la necesidad política de "intentar algo" para cambiar los resultados, lo que se traduce en un avance hacia la fase tres. Si la situación político económica de fondo es suficientemente adecuada para que el programa de reforma tenga bastante alcance y credibilidad, el comportamiento político subyacente puede mejorar (fase 4). Esto puede permitir una mayor liberalización en tanto que al mismo tiempo se fortalece la influencia política de nuevos grupos (por ejemplo los exportadores) y se crea apoyo popular debido a una mejora del comportamiento económico global. Si una vez que el proceso ha dado comienzo se producen dificultades económicas debido a una conmoción externa u otras circunstancias internas, los políticos pueden decidir reinstaurar el mecanismo de control (reversión a la fase 2).

Cualquiera que sea el resultado, está claro que existe una lógica político económica de la evolución de los controles e intervenciones de precios en cuanto se imponen por primera vez. El período de proliferación de controles puede ser más corto o más largo dependiendo de las circunstancias y de las reglas políticas de los diferentes grupos; el programa de reforma puede llegar más tarde o más temprano y ser más fuerte o más débil, pero las interacciones entre los esfuerzos del mercado para evitar los controles y los esfuerzos del estado por mantenerlos, parecen dar a entender que existe un proceso subyacente que conduce desde la fase uno a la fase dos y después en un punto determinado a la fase tres; el que a la fase tres le siga una fase cuatro de mayor liberalización, depende de unos cuantos factores que incluyen la capacidad de los tecnócratas para diseñar un programa económico razonable, la credibilidad del gobierno para mantenerlo y la aparición de perturbaciones externas e internas favorables o desfavorables durante el período de transición. Cuando la transición a la fase cuatro tiene lugar y sigue su curso, puede dar lugar a una realineación de los factores políticos, lo que proporciona

apoyo político y por consiguiente una mayor creencia en la sostenibilidad de un nuevo conjunto de políticas económicas. Si se puede lograr esa dinámica positiva entre los mercados y la política, la mejoría del comportamiento político y económico puede continuar durante un período de tiempo prolongado [Krueger 1996a, 126-127]¹³.

LA DINÁMICA DE LA REFORMA: LECCIONES DE LA EXPERIENCIA

De hecho, las reformas de política comercial emprendidas a comienzos de los noventa y sus implicaciones para la agricultura, han sido sometidas a intenso debate de parte de los economistas y de los sectores agrícolas. Este debate, por cierto, ha parecido hasta ahora bastante más interesado que analítico y no se ha sustentado en evaluaciones sistemáticas y desapasionadas sobre la naturaleza de las reformas, sobre sus efectos puntuales y generales, sobre el grado en que, *vis à vis* otros factores, han incidido en el desempeño de la actividad económica, en la reasignación de recursos, etc. Esa evaluación es imprescindible¹⁴. No menos importante es evaluar el lugar de la agricultura en el conjunto de las reformas, porque si bien el sector tiene características específicas que ameritan grados de intervención diferentes a los de otros sectores, es preciso discutir el grado en que esas intervenciones deben aislarse del clima general de liberalización del comercio, el alcance de la selectividad y el grado y las razones por las que debe interferirse en la asignación de recursos entre exportables e importables y entre comerciables y no comerciables y las posibles consecuencias de ello¹⁵.

13 En realidad, desde 1985 hasta hoy, las políticas agrícolas, al menos en el caso colombiano, parecen situarse entre las fases 3 y 4, con una presión cada vez más visible de muchos sectores productivos por una reversión hacia la fase 2 caracterizada, como ya se señaló, por medidas que se producen como reacciones *ad hoc* a las diversas respuestas de política.

14 Para una perspectiva general, ver Hallberg y Wendy [1992]. En cuanto a la agricultura, son importantes las aproximaciones de Jaramillo y Junguito [1993] y Ocampo [1993].

15 De hecho, el punto de partida de cualquier liberalización es la neutralidad. Un régimen completamente neutral es aquel que incentiva por igual las ventas domésticas y las exportaciones, de modo que un régimen comercial que incluya la intervención gubernamental y que, además, provea incentivos iguales a las exportaciones y a las ventas domésticas, se considera neutral y constituye un régimen completamente libre sin intervención gubernamental. Así, aquel programa de reforma que acerque el sistema comercial del país a este paradigma, se entendería como una liberalización; las políticas que lo alejen se contemplarían como una reversión de la liberalización.

La experiencia de las reformas comerciales en América latina a lo largo de las últimas tres décadas pero especialmente en la década de los ochenta —cabe recordar que Colombia ha sido uno de los países que más tardíamente y con más reticencias ha emprendido las reformas— ha dejado un conjunto de lecciones en las que deben apoyarse los juicios y las apreciaciones sobre las bondades y desventajas de la apertura comercial. Así mismo, esas reformas han dejado al descubierto no solo la existencia de barreras políticas que afectan la consistencia de sus resultados, sino problemas de implementación y de costos económicos y sociales que aún pueden evitarse. En lo que sigue se examinarán algunos aspectos relevantes de esas experiencias para derivar algunas implicaciones sobre las posibilidades de la apertura agrícola. Se considerarán las características principales de la apertura, los ritmos y la gradualidad, el punto de partida de las mismas, el papel de las condiciones económicas y políticas que anteceden a las reformas y las implicaciones en términos de consistencia y coherencia del proceso de apertura y finalmente algunas observaciones sobre sus costos en el corto plazo¹⁶.

A grandes rasgos, la liberalización del comercio puede tomar una de dos formas, cambios en los precios (por ejemplo, aranceles más bajos) y cambios en las formas de intervención, (por ejemplo, el cambio de restricciones cuantitativas de importación por aranceles). Desde el punto de vista de la eficiencia económica, se reconoce que la forma más nociva de intervención comercial la representan las restricciones cuantitativas de diverso tipo, dado que impiden a los mecanismos de precios asignar los recursos de modo eficiente.

En realidad, las reformas intentadas en la segunda mitad de los ochenta en muchos países consistieron esencialmente en reducir o eliminar las restricciones cuantitativas. Estas se relajaron en 30 de los 36 países considerados por el estudio del Banco Mundial, mientras que la rebaja de aranceles, que pudiera considerarse el distintivo de la liberalización comercial, ocurrió solamente en 16 de los períodos de liberación que constituyen menos de la mitad.

En todo caso, uno de los hallazgos más claros del estudio del Banco Mundial, consiste en que la reducción extensiva de las restricciones

16 Algunos de los resultados que aquí se comentan se documentan en Michael *et al.* [1991]. Este volumen, el séptimo, resume los resultados de una serie de estudios realizados por el Banco Mundial. Los demás se dedican al estudio de países. La evidencia colombiana de los años ochenta es examinada por Jorge García en el volumen 4 (*The Experience of Brazil, Colombia and Perú*). En esa misma línea, ver Krueger [1978, 1980, 1984]. Para el caso colombiano, ver García [1989] y García y Montes [1987].

cuantitativas es bastante común entre los programas que sobrevivieron. Por otro lado, algunos de los países reformadores han sido audaces y han alterado sus regímenes comerciales en un período relativamente corto, otros más cautelosos, se han acercado tímidamente a la reforma durante varios años. Así, un problema fundamental es saber si es más eficiente el radicalismo o el gradualismo en las reformas de política comercial. Por otra parte, un aspecto importante es hasta qué punto puede ligarse la duración misma de las reformas del modelo con la continuidad a largo plazo y si existe un punto crítico más allá del cual un programa establecido durante cierto tiempo asegura su supervivencia a largo plazo sin riesgos de reversibilidad¹⁷.

El estudio del Banco Mundial revela que el término de seis años marca una línea divisoria en las posibilidades; si la liberalización programada perdura, es muy probable que dure indefinidamente; esto puede deberse, dice el estudio, a que un período de seis años con frecuencia involucra la transición de un gobierno al siguiente; un cambio de gobierno plantea una de las más duras pruebas a cualquier episodio de liberalización; si el programa sobrevive en el nuevo ambiente político tiene, por tanto, una buena oportunidad de permanecer a largo plazo; además, bajo un régimen comercial más eficiente, se genera toda una serie de nuevos intereses creados y estos proveen la necesaria resistencia política como para impedir que se reverseen los procesos de reforma.

Por otra parte, parece razonable suponer que mientras más largo haya sido el tiempo de vigencia de las políticas de protección y mientras más distorsionantes hayan sido éstas, tanto más difícil será el éxito de la reforma; el estudio así lo señala.

En todo caso, un aspecto importante de los problemas asociados a la transición son las condiciones de supervivencia de las reformas y de los procesos de liberalización comercial¹⁸. De hecho, como anota el estudio del Banco Mundial, los países se han embarcado en la liberalización económica en medio de una amplia variedad de circunstancias económicas; a riesgo de simplificar, las condiciones iniciales se agrupan bajo tres títulos principales: desastre, estabilidad y caso intermedio; de hecho el estudio indica que los programas que comenzaron bajo grandes apremios económicos tendieron a ser fuertes y rápidos y por tanto, relativa-

17 En realidad ese es un problema analítico de la mayor relevancia pues involucra de manera decisiva las relaciones entre reformas y régimen político. Para un tratamiento riguroso y estimulante, ver Przeworski [1995]. Este trabajo se complementa con Bresser *et al.* [1995].

18 Para una significativa aproximación analítica, ver Przeworski [1995]. También conviene la lectura de Falvey y Cha Dong [1992], y Smith [1994].

mente durables; los programas adoptados en circunstancias más amables y en especial aquellos que sucedieron a episodios anteriores de reformas también lo hicieron muy bien. Los casos intermedios, como las reformas que se iniciaron bajo señales de debilitamiento del desarrollo económico, aunque no en el estallido de una crisis, fueron las de menores posibilidades de éxito. Tres de los 36 países considerados en el estudio Argentina, Chile e Indonesia, mostrados siempre como los paradigmas del éxito de la liberalización comercial, corresponden a la categoría de los peores casos. Otros seis episodios empezaron con desastres económicos similares pero sin levantamientos políticos y en todos esos casos de desastre, donde los programas fueron fuertes, cuatro de ellos se mantuvieron completamente y los dos restantes fallaron.

Al otro extremo de la escala se ubican 18 casos, la mitad del total que comenzaron cuando las circunstancias eran estables. Las proporciones de los programas que sobrevivieron, sobrevivieron parcialmente o fracasaron son aproximadamente iguales. Tomando la totalidad de la muestra. Los 12 episodios restantes (los casos intermedios), se dividen en varias opciones, que no es del caso examinar en estas consideraciones muy esquemáticas y generales.

La lección principal, en todo caso, es que al parecer las condiciones iniciales promueven el éxito en la medida en que propician reformas audaces y políticas adecuadas para respaldarlas. Reformas para resolver problemas acuciantes de estabilidad económica se pueden emprender con un grado fuerte de liberalización y sin mayores gradualidades (Chile en los setenta, Perú a comienzo de los noventa). Reformas que se emprenden de manera previsiva y ante señales de debilitamiento de la eficiencia económica pero en un clima tolerable de estabilidad (Colombia en 1991) se someten por parte de algunos sectores económicos beneficiarios de la protección a enormes presiones para revertir el proceso de apertura.

Por otra parte, el estudio también trata de examinar la influencia que las motivaciones de los diseñadores de política pudieran tener en los resultados de la reforma, de modo que los motivos de éstas para algunos o todos pueden estar en convicciones ideológicas (en particular después de un levantamiento político), un extendido deseo de mejorar el desempeño económico o el propósito más específico de mejorar un aspecto particular del desempeño económico (típicamente las exportaciones), la necesidad de satisfacer a otros países (socios en un tratado comercial) o a entidades crediticias (como el Banco Mundial o el Fondo Monetario Internacional). Sorprendentemente, ningún motivo o conjunto de motivos específicos está asociado a los resultados exitosos. En efecto, es probable que un programa asociado con un gobierno nuevo, cuando se fundamenta en una ideología

política nueva, pueda gozar de mayor credibilidad que otros y más si se sucede a un desastre; ese es el caso, por ejemplo, de Chile, Indonesia, Sri Lanka (el programa de Argentina colapsó). Los programas adoptados por mandato o por una guía o presión externa, corren el riesgo de que la voluntad de cambios se desvanezca cuando la presión se disminuye, de modo que esa perspectiva dominará la credibilidad del programa.

Finalmente, un aspecto fundamental de las reformas concierne a los costos políticos de las mismas, que comprensiblemente preocupan a los gobiernos. Por supuesto que la reforma comercial puede funcionar a largo plazo y arrojar beneficios económicos perceptibles eventualmente, pero los beneficios a corto plazo son menos claros. La reforma comercial sólo tendrá éxito si se movilizan recursos de usos ineficientes hacia nuevas tareas (ese es su propósito fundamental) y eso requiere tiempo; mientras mayores sean los beneficios proyectados a largo plazo, mayores tendrán que ser las movilizaciones de recursos necesarias, pero esta movilización y reasignación lleva a corto plazo costos económicos y riesgos políticos. Los primeros asociados al deterioro de la balanza de pagos, a los efectos sobre el desempleo y la producción y en un primer momento, un efecto adverso en la distribución del ingreso. En principio si estos costos a corto plazo fueren muy grandes, las ganancias a largo plazo nunca podrán llegar a ser suficientes para hacer que la reforma valga la pena, pero aún así, incluso si los beneficios a largo plazo fueran sustanciales, es posible que las penalidades a corto plazo hicieran políticamente impracticable la liberalización.

En términos de producción y empleo, es importante distinguir entre los efectos de la liberalización y los efectos atribuibles a otros factores; en conjunto, la evidencia internacional muestra que los efectos de la liberalización en el desempleo han sido pequeños; en muchos países el empleo no ha disminuido ni siquiera en amplios sectores específicos de la economía como la manufactura; los estudios han mostrado también que la liberalización no ha significado, en la mayor parte de los casos, menor producción o menor crecimiento económico aún en el corto plazo. En realidad, la reforma comercial, en particular cuando esta es rápida y fuerte, se asocia con un mayor crecimiento desde el principio, como resultado de la liberalización del comercio y de los aumentos del empleo¹⁹. En muchos países los regímenes anteriores a la reforma ejercían discriminación contra la agricultura. Tan pronto como esta política se reversó, la producción agrícola comenzó a aumentar incluso en algunos

19 Knudsen y Lindert [1995, cuadro 6-1]. Para una evaluación relevante y muy pertinente para la discusión actual, ver Lora y Barrera [1997].

casos a aumentar su participación en el ingreso nacional, (esta experiencia contradice al concepto popular, según el cual, los agricultores reaccionan con lentitud a nuevos incentivos), mientras tanto el crecimiento del producto en los sectores manufactureros tendía a disminuir como regla general en el primer año de la reforma, pero una fue una disminución transitoria, y se contrarresto rápidamente Knudsen y Lindert [1995, 71 y ss.].

Además de examinar los efectos de la reforma comercial en el crecimiento, es importante velar por que los costos a corto plazo en la liberalización sean cuales fueren, no recaigan en forma desproporcionada sobre los pobres; este riesgo es considerable en términos de una respuesta por la vía de producción y empleo sobre todo en algunos segmentos campesinos la evidencia derivada de estudios previos sugiere insistentemente que en los países en desarrollo el sector exportador es relativamente intensivo en términos laborales mientras que los substitutivos de importaciones tienden a ser intensivos en capital; si es así, la liberalización incrementará la demanda de trabajo y la participación de los salarios en el ingreso nacional, de modo que la mejora en la distribución del ingreso debería reforzarse, porque el sector que más rápido se expande después de la liberalización con frecuencia es la agricultura donde los salarios son bajos. Todos estos argumentos, sin embargo, no están suficientemente avalados, a partir de la evidencia, ni en pro ni en contra. Los datos son diversos y fragmentarios; en algunos casos la distribución del ingreso empeoró, en otros casos la distribución del ingreso mejoró (al menos en las reformas de los ochenta en el caso colombiano) y si bien no hay pruebas de que los grupos de bajos ingresos ganen beneficios particulares con la liberalización, por otra parte, tampoco hay por ahora respaldo para el concepto popular según el cual la reforma de política comercial empeora las cosas para los agricultores pobres.

En todo caso, las conclusiones que se derivan del estudio detallado y exhaustivo de las experiencias en los países en desarrollo, puede suministrar algunos parámetros generales; en primer lugar no existe nada en el perfil básico de la economía de un país que necesariamente ponga la reforma fuera de su alcance; en segundo lugar, algunas circunstancias iniciales pero sobre todo las circunstancias políticas deciden sobre la audacia de las mismas²⁰ y, tercero, los costos a corto plazo de la reforma, si se presentaran, suelen ser pequeños. Las economías se adaptan a un régimen comercial más abierto con mayor rapidez de lo que se piensa, igualmente los beneficios económicos de la liberalización no se detienen o posponen indefinidamente sino que comienzan a llegar casi de inmediato.

20 Una consideración específica sobre el caso colombiano referido a las reformas de 1991 y 1992 puede verse en Cepeda [1994].

Naturalmente, muchos aspectos del diseño de la política macroeconómica influirán el resultado a largo plazo, también lo hace la secuencia adecuada de la reforma, de modo que un preaviso creíble de las medidas futuras y un horizonte temporal definido de las intervenciones presentes, puede contribuir a ampliar el margen de maniobras de las reformas. Otros factores determinantes del éxito o fracaso del programa pueden estar parcial o totalmente fuera del alcance gubernamental, por ejemplo los eventos externos y la estabilidad política interna.

Con todo, el éxito de la reforma parece respaldarse en un pequeño grupo de factores, todos ellos enteramente al alcance del control gubernamental y que pueden conducir a un esquema más apropiado de estructura de incentivos para inducir al uso eficiente de los recursos y a un fortalecimiento de la inversión que expanda el *stock* de recursos disponibles; por supuesto el fortalecimiento de los elementos institucionales, la flexibilidad y la capacidad de respuesta del estado y de las políticas a las cambiantes condiciones económicas, son el acompañante principal para fortalecer el clima de credibilidad en las reformas, mejorar a su vez la eficiencia de las inversiones públicas y la acción de la administración pública.

LAS DIFICULTADES DE LA TRANSICIÓN

El “valle de la transición” (tomamos esta expresión de Przeworski) alude al paso de una agricultura protegida, intervenida y regulada tanto en términos de precios como en términos de mercado de factores, a una economía abierta y des regulada. Atravesar este valle supone no solamente superar las inercias que han generado largos años de intervención, sino el diseño de una política realista que además de comprender la naturaleza de las variables que están interviniendo en las dificultades presentes de la agricultura, sea capaz de proponer un esquema de política que pueda sostenerse durante un plazo razonable y de disponer un cuadro de incentivos suficientes para superar la incertidumbre que genera la propia transición en los agentes económicos.

Emprender el camino de la transición debe suponer el cumplimiento de por lo menos cuatro condiciones:

1. En primer lugar, superar los problemas de economía política que resultan no solo de la inercia de la protección sino principalmente de los costos económicos y políticos de corto plazo derivados del paso de una economía cerrada a una economía abierta. Estos costos, como ya se ha señalado, conciernen de un lado al ámbito económico, es decir, a los impactos sobre la producción, el empleo y la distribu-

ción del ingreso y, de otro lado, a los problemas políticos que acarrean las reacciones de los agricultores y que pueden asumir formas que van desde las presiones políticas hasta las movilizaciones sociales [Ray 1990, Krueger 1996b].

2. Sostener un esquema consistente no solamente en términos de su duración, es decir, que el proceso de reforma no esté sometida al "pare y siga", a los retrocesos y a las reversiones de las decisiones de política por cuenta de la insuficiencia de resultados de corto plazo o como respuesta a las presiones políticas o a las protestas sociales.
3. Comprender la naturaleza de las variables que inciden en el comportamiento de la agricultura, tanto las que conciernen a las nuevas dimensiones de la política comercial, como aquellos otros aspectos que no resultan de esta y al mismo tiempo que sea capaz de diferenciar lo que es manejable por parte de las intervenciones estatales y lo que no es manejable o entre aquellos aspectos que requieren de reacomodos del aparato productivo —procesos de reestructuración o de reconversión— y aquellos que precisan cambios en la conducta de los agentes y que suponen nuevos esquemas de concertación.
4. Un diseño de política que proponga un nuevo cuadro de incentivos capaz de sustituir aquellos derivados de las intervenciones de precios y que incorpore los arreglos institucionales necesarios para enfrentar la incertidumbre y el riesgo, inevitables cuando los agentes económicos han de enfrentarse a una situación de falta de claridad en el escenario económico internacional. Ese diseño debe servir también de escenario para resolver o al menos atenuar, los conflictos distributivos en los diferentes segmentos de la cadena productiva, conflictos que surgen de la naturaleza propia de una economía abierta, la cual expone no solo productos agrícolas sino la cadena entera, a la competencia internacional.

Consideraremos enseguida cada uno de estos aspectos.

La economía política de los costos de transición

Se ha señalado ya que tanto la teoría como la evidencia sugieren que las políticas proteccionistas agrícolas en los países en desarrollo, al menos en la escala practicada por muchos países, tienen costos substancialmente mayores que sus beneficios²¹. Sin embargo, las presiones a la permanencia de la protección son aun persistentes en muchos países —Colom-

21 Para una consideración de la evidencia, ver Agarwala [1983], Aghazadeh y Evans [1988], y Bale y Lutz [1988].

bia es un ejemplo típico— a pesar de la evidencia sobre los costos de largo plazo. Krugman sugiere que la economía política de la demanda por protección tiene tres niveles, en el primer nivel, la liberalización impone costos de transición que pueden alertar al gobierno sobre que los costos de corto plazo pueden ser más altos y más ciertos que las eventuales ganancias de largo plazo; de otra parte puede notarse que aún en aquellos países en los cuales los beneficios globales de la liberalización del comercio son evidentes, muchos grupos importantes pueden sufrir pérdidas al menos al comienzo del proceso de liberalización y el gobierno puede no estar interesado o no de ser capaz de enfrentar, los costos políticos especialmente en materia de efectos distributivos. Finalmente, las políticas proteccionistas de comercio, especialmente aquellas que involucran sustanciales decisiones administrativas de carácter discrecional, proveen oportunidades de influencia y beneficio a los agentes oficiales; esta burocracia a menudo se opone a las reformas que reducen su propia importancia y su papel²². Examinemos brevemente cada uno de estos aspectos.

Los costos de transición asociados con la liberación del comercio surgen de dos principales fuentes: del balance de pagos y del empleo, condiciones que ya se han considerado y que pueden ser en todo caso relevantes tanto para una economía en conjunto como para el balance comercial de cada uno de los sectores. En muchos casos, las importaciones agrícolas, crecen y no son superadas por las exportaciones agrícolas, de modo que en términos del sector las ganancias de divisas decrecen. Por el otro lado está el balance de los problemas del desempleo derivado de la transición, lo que puede afectar las diferenciaciones de salario entre las áreas rurales y las áreas urbanas [Knudsen y Lindert 1995].

Por otra parte, en cualquier cambio en la política comercial quedan perdedores y ganadores en la redistribución, normalmente amplia, de las ganancias netas. La consideración de los efectos de la distribución del ingreso es un problema relevante. Cuando un país libera el comercio, los productores en los sectores protegidos pierden mientras que *ceteris paribus*, el resto de la economía gana. El punto central es por qué las pérdidas a menudo parecen ser superiores a las ganancias en los cálculos políticos de muchos sectores (y no sólo de los perjudicados con la apertura), aun cuando en términos del crecimiento del ingreso nacional las ganancias de la liberación pueden ser mucho más elevadas que los costos. Una explicación suele encontrarse en las dimensiones sociales de la

22 Krugman [1993]. El tema dispone de amplias referencias que deberían utilizarse en el caso colombiano: Smith [1994], Berry [1977], Borchering [1977], Brooks y Carter [1994], Browne [1988].

liberalización. Si el proteccionismo generalmente ayuda a los relativamente más débiles a expensas de los más influyentes (este pudo ser el caso de los sindicatos industriales) es comprensible la renuencia a liberalizar. Sin embargo, en general la evidencia sugiere que las economías proteccionistas tienen una más desigual distribución del ingreso que las economías de libre comercio. Finalmente, los beneficiarios de la protección, —ese es un punto importante— usualmente tienen una ventaja organizacional sobre sus oponentes, los beneficios de una restricción a las importaciones de granos, por ejemplo, se concentran en un conjunto relativamente reducido de productores, mientras que los costos del proteccionismo se difunden entre la población. Los beneficiarios están usualmente mejor informados y mejor organizados que aquellos que son afectados; sin embargo, los consumidores, sobre todo aquellos pobladores urbanos pobres que gastan una proporción importante de sus ingresos en alimentos, pueden no apreciar suficientemente los beneficios de la política comercial sobre sus niveles de vida.

Finalmente, la discusión sobre la protección es en la práctica imposible de entender si no se tienen en cuenta los efectos de la burocracia y los privilegios y las ganancias del poder que provienen de ello. La evidencia muestra que la preferencia de muchos países por las medidas administrativas más que por las aranceles, para proteger el sector agrícola (y pese a que tanto la teoría como la evidencia señalan las notorias inconveniencias de esta práctica) se encuentra en muchos casos en las ventajas de ello para la burocracia y para los administradores por razones de conveniencia interna, o porque aseguran que la cuota de rentas que están siendo apropiadas por aquellos que asignan los derechos de importación, son elevadas. A ello debe añadirse el control político de las instituciones agrícolas por parte de grupos de interés regional o sectorial que facilitan medidas administrativas en favor de la protección [Bejarano 1985].

A pesar de los movimientos hacia la liberalización en prácticamente todos los países, subsiste una elevada demanda por protección. El principal problema de la economía política de la reforma comercial es que un largo proteccionismo obtenido durante muchos años tiende a generar un conjunto de intereses políticos y económicos que auto perpetúan la protección, excepto bajo condiciones de crisis [Krueger 1996b].

La sostenibilidad del esquema de política

Se señalaron más atrás las razones de los ciclos de “pare y siga” de las políticas de liberalización comercial y la consideración de que gran parte de esos ciclos es endógena en razón de que las consecuencias económicas, intencionales o no, de las decisiones de política alteran el equilibrio

político. Ello plantea una suerte de círculo vicioso en las políticas de reforma comercial. Las decisiones de los políticos en cuanto a la política económica son, como es obvio, el resultado del equilibrio de las fuerzas políticas que definen en parte la función del estado en la economía. Estas funciones sin embargo, tienen unas consecuencias que no sólo afectan a la asignación de recursos y al crecimiento es decir al ámbito económico, sino también al equilibrio de la influencia política, como tal. Esto es así tanto en el terreno de las políticas microeconómicas o sectoriales como de las políticas macroeconómicas. De hecho, el éxito económico puede crear una base política en favor de la liberalización, pero el fracaso económico derivado no solamente de la liberalización sino de cualquier otra circunstancia que pueda mal intencionadamente ser atribuida a la previa apertura, o que pueda ser pasada contra el gobierno a título de cuenta de cobro para presionar reversiones, puede amenazar los poderes del propio estado, de modo que un cambio en el equilibrio político puede ocasionar una intensificación de los controles, aumentar la presión por más intervención y una reversión hacia la fase 2, revirtiendo por lo tanto el ciclo de la reforma²³. En muchos países, la coalición de gobierno en términos sectoriales esta formada por políticos, burócratas, empresarios e intelectuales que apoyan o se benefician de estas políticas intervencionistas²⁴.

La estabilidad del esquema de política en todo caso parece estar asociado a la estabilidad política. De hecho, un solo gobierno de ninguna manera garantiza continuidad en la reforma. Por otra parte, los cambios de gobierno pueden ser consistentes y continuos o pueden propiciar una reversión justificada, como ya se dijo, por cuentas de cobro que pueden resultar de la propia incompetencia del gobierno inculcando de su fracaso al anterior. En todo caso, la totalidad de los países que liberalizaron sus economías con éxito, tuvieron regímenes políticos estables que aseguraron la continuidad de la política por al menos seis años, período que normalmente el Banco Mundial considera como un punto crítico para asegurar el éxito de la reforma, pero tal compromiso, hay que insistir, requiere el nivel correspondiente de continuidad política.

23 Para un examen de la coyuntura política de 1991 y 1992 en relación con el proceso de apertura, ver Cepeda [1994, cap. 4] y el prólogo de César Vallejo M., especialmente las páginas XXXV y XXXVI.

24 Estos son, de nuevo, temas que requerirían estudios detallados para el caso colombiano. Ver, por ejemplo, Findlay [1989] y Hartlynn [1985].

Comprensión de la naturaleza de las variables

Ya se ha señalado que el diseño de una política de transición tiene que distinguir claramente entre aquellas variables que están afectando el comportamiento de la actividad agrícola y que resultan unas de la política comercial del país y otras de factores ajenos a ésta, y aquellas variables que son manejables a través de las intervenciones de gobierno o en general de decisiones de política y aquellas que son propias de las condiciones del entorno o de circunstancias imprevistas que no son en todo caso manejables por el gobierno.

De hecho, los resultados económicos que obtienen los agentes productivos se expresan en una medida gruesa de rentabilidad, que para el caso colombiano ha sido sistemáticamente decreciente para muchos productos en los últimos años²⁵. Sin embargo, la cuestión es si la caída de rentabilidad es generalizada o sólo afecta en medida importante algunos subsectores o rubros; si resulta de políticas comerciales “equivocadas”, de políticas macroeconómicas discriminatorias, de deficiencias en la gestión productiva o de circunstancias externas, y cuáles de esos elementos causales son o no manejables por la política sectorial. Este es un análisis que hace falta para la agricultura colombiana y que ha sido sustituido por apreciaciones interesadas, equivocadas, y las más de las veces apresuradas²⁶. Detengámonos en este punto.

Naturalmente existen causas generales, no necesariamente asociadas a la política comercial agrícola, como por ejemplo el tipo de cambio real,

25 Es cierto que ha habido una notoria caída en la rentabilidad de la mayoría de los cultivos, pero los análisis de Cega a este respecto muestran que los márgenes sobre costos, que se definen como el cociente entre los índices de ingresos brutos y los costos de producción como indicador de las tendencias de rentabilidad, son heterogéneos a lo largo del período 1975-1996. Sin embargo, se pueden destacar algunas situaciones de diferenciación. En sólo 6 de los 21 productos considerados, los márgenes sobre costos aumentaron entre 1991-96, en los demás ha predominado una tendencia al deterioro de dicho margen; además del arroz los productos que han mejorado sus márgenes sobre costos son los relativamente menos transables, plátanos, frutales, hortalizas, papa y frijol; en esos casos el aumento del margen se explica por el efecto combinado del incremento de los precios relativos del producto con mejoras en los rendimientos que contrarrestan el alce en los jornales. Los cereales (excepto arroz), las oleaginosas —típicamente bienes importables y productos de ciclo corto— son los que registraron un proceso más acelerado de deterioro del margen sobre costos de 1991. Ver Cega [1997], Junca [1995] examina con mayor detalle los productos más protegidos.

26 Un primer intento, aunque excesivamente simplificado dadas las condiciones del debate público es el de Junguito y Ospina [1997].

que afecta fundamentalmente al sector de bienes transables susceptibles de ser exportados o que compiten con las importaciones; en ambos casos un menor valor relativo de la divisa disminuye los ingresos de los productores expresados en moneda nacional; asociadas a este factor se pueden mencionar otras variables que contribuyen a la caída de rentabilidad de algunos rubros: tendencia a la caída de precios de algunos países productores con gran peso en el comercio internacional, menores precios externos de algunas especies debido a mayor producción mundial o mayor competencia de otros países, evolución de la economía mundial con ciclos recesivos que afectan la demanda, alzan los costos de mano de obra, etcétera. Por supuesto un factor importante se refiere al nivel de protección que en muchos países desarrollados, se otorga a algunas actividades y que afecta negativamente el nivel de precios internacionales. En cualquier caso, los márgenes de utilidad están asociados a un conjunto de factores, algunos tienen que ver con la política comercial, otros con factores estructurales, otros con factores de ineficiencia de la producción y otros con la naturaleza de los bienes transables o no transables en un determinado clima de tasa de cambio. La ineficiencia y la baja productividad resultante de un inadecuado manejo de recursos (por ejemplo de localizaciones equivocadas de los cultivos), de deficiente gestión empresarial o de limitaciones tecnológicas en la función de producción por su parte, se puede expresar en altos costos de producción, así como estos pueden también derivarse de un aumento de los precios de los insumos transables o de los costos de la mano de obra o de otros aspectos²⁷.

El último elemento del comportamiento de la rentabilidad (entendida como un cociente entre las utilidades generadas y el monto de las inversiones requeridas para obtenerla), es el valor de la tierra, cuyo precio

27 Con algunas excepciones, la producción agropecuaria colombiana presenta altas brechas de rendimiento en comparación con los países que llevan el liderazgo en la producción y los rendimientos mundiales. En algunos casos, especialmente en aquellos identificados como cultivos en crisis, no sólo son evidentes diferencias con respecto a los mayores productores, sino que los rendimientos se sitúan por debajo de los promedios mundiales, este es el caso del maíz, la cebada, el algodón, el trigo, el maní, el tomate, por ejemplo, mientras que otros productos como soya, arroz, cacao, tabaco, los rendimientos superaron ligeramente el promedio mundial y solamente el sorgo, ajonjolí, caña de azúcar y café los rendimientos en Colombia sobrepasan en más del 50% el promedio mundial [Cega 1997]. Para un análisis de algunos de los cultivos de ciclo corto, ver CEE [1996]. Señalemos aquí que todos los análisis de competitividad de cultivos desarrollados en el IICA coinciden en las brechas de costos atribuidas a factores de productividad y, en general, a ineficiencias productivas de diverso tipo.

debería fluctuar de acuerdo a los cambios esperados en el resultado a la actividad productiva, pero que experimentan por razones de inflexibilidades del mercado una rigidez que no se corresponde con las alteraciones de rentabilidad calculada en la actividad agropecuaria [Cega-Fao 1994, Hurtado 1994]. Sin duda el precio de la tierra en Colombia, considerado exageradamente alto frente a los patrones de América latina, es un factor relevante en la rentabilidad de la agricultura. Por supuesto, que la menor rentabilidad actual no se haya reflejado en una caída en el precio de la tierra, se explica por el alto grado de inflexibilidad en el mercado de tierras (barreras culturales) y posiblemente por la creciente demanda por usos no agrícolas, además de los factores de distorsión introducidos por los fenómenos especulativos provenientes del narcotráfico y por las iniciativas legales que intentan aumentar las restricciones en el mercado de tierras.

En todo caso, es necesario comprender que la evidencia empírica y las predicciones de diversos analistas no permiten proyectar cambios importantes en las tendencias de precios y de las variables internacionales en los últimos años para que pueda esperarse una mejora en la rentabilidad por esa vía. Hay muy pocas expectativas en el sentido en que los precios internacionales tendrán incrementos significativos y que antes bien parece surgir la tendencia a la baja de los precios reales de muchos productos alimenticios asociado a la modesta reducción de los niveles de protección alcanzados en la ronda de Uruguay. Tampoco parecen apreciarse cambios importantes en las tendencias a la revaluación y, por otra parte, la inclinación a los acuerdos internacionales y a los bloques de comercio puede tener efectos negativos sobre los cultivos tradicionales más transables al eliminar los aranceles, lo que puede por contra mejorar la posibilidad de los cultivos exportables.

Pese a ese panorama, no parece en todo caso justificado utilizar la política comercial de carácter proteccionista en todos los casos y para compensar todas y cada una de las causas y para compensar todos y cada uno de los factores controlables o no controlables, exógenos o endógenos que afectan la rentabilidad y antes bien, se necesitan ajustes mucho más amplios y con más perspectiva que las intervenciones en precios o en los mecanismos de comercio.

La incertidumbre y los incentivos

La transición hacia una economía abierta y de reducida intervención en los mercados, supone considerables incertidumbres respecto del clima que los empresarios y los agricultores han de enfrentar, no sólo en términos de los precios sino también del comportamiento y la estructura

de la demanda externa, de las variables políticas asociadas a la protección en los países desarrollados y por supuesto de la capacidad que los gobiernos tengan para responder a las demandas internas de los agricultores que se vean afectados por las políticas comerciales. En ese contexto, parece haber, sin duda, una explicable renuencia a emprender inversiones de mediano o largo plazo, a emprender procesos de transformación en el interior de las unidades productivas, de acometer cambios tecnológicos, reestructuraciones de la organización de los cultivos en fin. En ese clima, es fácil advertir, más bien, la tendencia a generar presiones por intervenciones de corto plazo, sin que sea fácil columbrar un escenario en el cual puedan converger los intereses del país como un todo con los intereses de sectores que en el corto plazo están siendo afectados por la apertura comercial.

De hecho, la transición hacia una economía abierta implica una suerte de incertidumbre estructural, definida no como incertidumbre sobre el valor de las variables de precios o cantidades (incertidumbre paramétrica), sino como una imposibilidad de vislumbrar el escenario de lo que ha de ser el futuro de la actividad económica. La incertidumbre a la que nos estamos refiriendo, (parecida a caminar en la niebla) es al riesgo de la dispersión de posibles resultados y no al riesgo entendido como la probabilidad de que los retornos de una determinada decisión caigan por debajo de un nivel crítico, por ejemplo de beneficios cero, definición que estaría más asociada a la incertidumbre paramétrica. Precisemos más el alcance de esta definición.

La incertidumbre y el riesgo entendidos como la inminencia de resultados inciertos (técnicamente, como la dispersión de la probabilidad sobre los resultados de una actividad o una decisión económica) están asociados a la falta de información sobre parámetros o variables, a la falta de coordinación de la gestión en las unidades productivas o a la existencia de un ambiente complejo. Lo primero se resuelve con arreglos por ejemplo sobre seguros o mercados de futuros, lo segundo con por ejemplo arreglos de mercado y lo tercero (la incertidumbre estructural resultante de enfrentar un ambiente complejo) sólo puede enfrentarse con arreglos institucionales.

En otra perspectiva, toda actividad empresarial, en su interacción con el resto de actividades económicas, está expuesta a la influencia de cambios inesperados en el entorno, la cual se refleja en los resultados; los riesgos pueden tener diversas fuentes de origen, el proceso productivo, el mercado, la tecnología y la política económica y social, entre otras; de modo que el riesgo de producción puede ser neutralizado mediante factores de tecnología, seguros, etc. Los riesgos tecnológicos pueden resultar de las variaciones del volumen de producción y precios que se

pueden presentar debido a la tecnología utilizada, pero estos riesgos pueden ser neutralizados en buena medida mediante intervenciones respecto del tipo de tecnología, diversificación del riesgo, contratos a futuro, mercado de seguros²⁸. Por el contrario la incertidumbre estructural está asociada no solamente a la estructura de los mercados, a la mayor volatilidad de los mismos, a la variabilidad de largo plazo en los precios del producto final, sino a los riesgos legales y de política económica, factores estos que afectan sobre todo la dependencia del mercado de capital. Los cambios frecuentes en las políticas comerciales, crediticias y macroeconómicas afectan las decisiones de producción e inversión de los agricultores en el largo plazo y no son neutralizables con medidas de corto plazo.

Aunque el mercado puede aclarar en parte la incertidumbre paramétrica, no puede hacer nada en términos de la incertidumbre estructural. Solo los arreglos institucionales entre sectores, al interior de las cadenas y entre competidores puede asegurar mínimamente alguna certidumbre para los productores. En esa perspectiva, si no hay arreglos institucionales que ayuden a garantizar alguna certidumbre en el plano estructural, la transición será muy lenta —recordemos que es algo parecido a caminar en la niebla— toda vez que mayores exigencias de protección y un papel intenso de la política comercial son la única garantía con que cuentan los productores.

Adelantémonos a señalar que en esas circunstancias, el diseño de la política comercial de transición deberá acompañarse temporalmente de arreglos institucionales paralelos que ayuden a esclarecer la incertidumbre estructural (pactos de competitividad, arreglos de información, márgenes de precios, ejercicios sobre escenarios futuros de comercio, patrones de negociación comercial internacional) y que permitan la gradualidad y el ajuste permanente entre el diseño, la implementación y las respuestas del aparato productivo. Eso debe acompañarse de intervenciones estatales para disminuir los efectos negativos del riesgo, mediante, por ejemplo, intervenciones para completar los mercados existentes, mediante instituciones que otorgan servicios como seguros o créditos, reformas institucionales como crédito y tenencia de tierras, políticas para la gestión de cadenas productivas y, en fin, el establecimiento de un cuadro de intervenciones cuyos resultados serán de me-

28 Las dimensiones del riesgo, pese a su importancia para las decisiones de los agricultores, no suelen considerarse normalmente en las discusiones de políticas agrícolas. Para un tratamiento amplio, ver Roussamet *et al.* [1979] y Barry [1984]. También es útil Cannock y González [1994].

diano y largo plazo y que no pueden atarse a los resultados de corto plazo.

Los requisitos de la política comercial de transición

Será preciso reconocer, para empezar que el proceso de apertura y de liberalización comercial está en una fase en la que se están produciendo los ajustes y no sería por ello conveniente reversar los instrumentos de políticas y más si ello resulta de presiones de los agricultores, cuyas demandas en términos de subsidios y ayudas no serían sostenibles ni siquiera en el mediano plazo. Es más razonable intentar esquemas hacia adelante de inserción más consistentes en la economía internacional, sin descuidar por supuesto los esfuerzos que puedan hacerse en el corto plazo. Es un hecho, en todo caso, que los países desarrollados seguirán subsidiando o protegiendo a sus agricultores. Emular esa vía no es una alternativa significativamente sostenible para ningún país de medianos ingresos y aunque esas medidas proteccionistas pudieran adoptarse, cabe poca duda no solamente de los efectos redistributivos negativos, sino de las restricciones institucionales internacionales (Ronda Uruguay, bloques de comercio) para acometer con amplitud esas medidas. En ese sentido, ante un escenario de esta naturaleza, solicitar a los gobiernos que contrarresten las distorsiones del comercio agrícola por la vía simple y cómoda del proteccionismo, de los subsidios y de las intervenciones en precios, resulta no solamente estéril sino que puede ser perjudicial a los agricultores, porque los induce a demandar del estado lo que éste no esta en condiciones de proporcionarles, en circunstancias que los productores debieran dedicar todo su tiempo y esfuerzo, en forma mucho más objetiva y fructífera, a [Lacki 1996, 3]:

1. Identificar las ineficiencias tecnológicas, gerenciales y organizativas y corregir errores en los distintos eslabones de la actividad agrícola, porque son estas causas importantes que impiden lograr mayor rentabilidad y competitividad.
2. Asumir como suya, y no como tarea de responsabilidad estatal, la tarea de eliminar dichas ineficiencias porque es la alternativa mas realista para que en el largo plazo, puedan prescindir de los subsidios y de las medidas proteccionistas.
3. Tanto los agricultores como el Estado deben reconocer que la permanencia de los subsidios o arreglos similares de largo plazo (o lo que es lo mismo, de plazo indefinido) tiende a estimular la ineficiencia, perpetúa la dependencia que los agricultores tienen del estado en términos de precios e ingresos y mantiene las tensiones recurrentes por demandas de protección y ayuda en cada año o ciclo de

cultivo. De hecho, el escenario actual, dice Lacki, es que existen muchos motivos para que los agricultores no sigan depositando demasiadas esperanzas sobre que su viabilidad económica será lograda a través de créditos, refinanciación de deudas, subsidios, tasas arancelarias compensatorias, devaluaciones; entre otras razones, porque es virtualmente imposible que el poder público satisfaga esos reclamos en favor de un porcentaje significativo de agricultores.

Es, pues, necesario ajustarse, enfrentar rápidamente la transición porque no hay otra alternativa en términos de recursos, de capacidades administrativas y además porque no conviene al interés nacional. Es necesario "decírselo con esta transparencia a los agricultores, porque de lo contrario los agricultores seguirán pensando que el poder público no los atiende en sus reivindicaciones por desprecio a ellos o por indiferencia a la agricultura, y segundo porque seguirán siendo víctimas de inescrupulosos manejos demagógicos de los malos líderes rurales y políticos que tras el afán de conquistar su simpatía y sus votos, los ilusionan con utopías que ellos mismos saben que son inalcanzables" [Lacki 1996].

Ante ese escenario inevitable, concluye Lacki, agricultura rentable y competitiva inexorablemente tendrá que ser sinónimo y consecuencia de agricultura muy eficiente. Para lograrlo, la única solución factible es proporcionar las tecnologías, la capacitación, la capacidad de gestión en las unidades productivas, de procesamiento, de almacenaje, de comercialización, la gestión de cadenas productivas en fin todo aquello que debe hacerse mejorando, por supuesto mediante la ayuda del estado, la eficiencia de los productores y la eficiencia de la cadena como un todo y no los espacios de búsqueda de rentas. De hecho las expectativas, insistamos, no permiten visualizar un cambio favorable para el productor al menos en el comportamiento de las variables externas, el tipo de cambio real no parece tener perspectivas de mejora en el mediano plazo, y luego es un hecho cierto que el país está comprometido en un proceso de creciente integración con países cuyos sectores agropecuarios presentan ventajas comparativas para ciertos rubros. Es necesario reconocer, por otra parte, que los factores internacionales que inciden sobre el desarrollo de la actividad agrícola no tienen un carácter coyuntural sino que presentan características de alta permanencia en el tiempo y ello determinará el desarrollo futuro de la agricultura.

Considerando positivamente los esquemas de política no hacia la reversión sino hacia adelante, hacia la internacionalización, junto a los problemas que se vislumbran para ciertos rubros más tradicionales, ciertas regiones y cierto tipo de actividades agrícolas, (y que requieren como veremos políticas específicas de transición) debe considerarse positiva-

mente que la evolución de la economía mundial genera espacios para otro tipo de actividades en los cuales el país puede mantener ventajas competitivas; ello no significa necesariamente la desaparición de los rubros tradicionales ya que muchos de ellos pudieran mantenerse competitivos con niveles altos de productividad, pero cualquier alternativa que se analice para cultivos específicos, sólo será viable en el contexto de estructuras productivas que logren una mayor profesionalización, mayor gestión de la cadena, economías de escala y mayor eficiencia y productividad.

En síntesis, ante el escenario descrito, es inevitable pensar en una estrategia que favorezca los ajustes de la estructura productiva del sector agrícola para enfrentar exitosamente los desafíos de la internacionalización. En esas circunstancias, la capacidad de gestión empresarial, la innovación tecnológica el incremento en la productividad laboral, el aprovechamiento de economías de escala, la integración comercial son, entre otros, factores esenciales para alcanzar la competitividad requerida en las nuevas condiciones en que ha de desempeñarse la agricultura. Esa estrategia debe implicar políticas que induzcan o favorezcan la transformación estructural de la agricultura para hacerla más competitiva y políticas diseñadas para facilitar la transición y que permitan el ajuste paulatino hacia la nueva estructura.

Aunque son claros los objetivos, así como es claro el conjunto de políticas necesarias para lograr la transformación productiva, no es del todo claro el tipo de políticas que pudieran permitir el ajuste a esta nueva situación y que facilitasen la gradualidad del cambio, políticas que además son especialmente importantes de considerar en la negociación de los acuerdos de integración con otros países o bloques y que deben definirse previamente en los esquemas de negociación²⁹.

Las políticas de transición implican entonces que el Estado debe diseñar algunas políticas *ad hoc* que hagan viable el proceso mediante apoyos selectivos y puntuales; dichos programas de apoyo deben ser transitorios y no deben ir a determinados sectores o rubros o a productores en paquetes de aplicación general, lo que retardaría el ajuste necesario, sino a los productores que por distintas razones (empresariales, de acceso a recursos, de inflexibilidades productivas, de pobreza) no tengan capacidad de respuesta buscando facilitar la transformación del sector y la movilidad de los factores de producción. Una política de apoyo de esta naturaleza en general no debe referirse exclusivamente a la política co-

29 Para un examen de las posibilidades de mecanismos como franjas de precios, acuerdos de absorción, cláusulas de salvaguardia aplicado a los cultivos en crisis, ver CEE [1996].

mercantil y pudiera contemplar, entre otros, la aplicación de las medidas de apoyo a la modernización de los sistemas de información, de innovación y transferencia de tecnología, el reemplazo programable y paulatino de las acciones políticas de estabilización de precios, por otras formas de estabilización, incentivos tributarios para la retención de utilidades allí donde estas se orienten hacia la transformación y capitalización, la creación de fondos de reconversión destinados a facilitar la transformación a través del apoyo a cambios tecnológicos de introducción de rubros más rentables, aumento de productividad, etc., destinación de recursos para el desarrollo de exportaciones, promoción de productos en el exterior, simplificación de trámites y exigencias burocráticas en los diversos ámbitos, rebajas en los costos de los servicios ofrecidos por el estado en el marco de programas de reestructuración productiva, etc.

LAS CARACTERÍSTICAS DE LA POLÍTICA COMERCIAL DE TRANSICIÓN

No es fácil buscar orientaciones específicas para una política de transición que respete la libertad de mercado y genere los incentivos adecuados en el mediano y largo plazo. No menos difícil es especificar las características de un marco institucional suficientemente sólido para reducir la incertidumbre y que provea elementos que permitan asumir los costos de corto plazo resultantes de la transición de una economía cerrada a una economía abierta.

Por supuesto, como se ha señalado a lo largo de estas anotaciones, un problema crucial es el de como se puede resolver el problema de la economía política de la transición. Si ello se resuelve —y no hay por cierto prescripciones para la voluntad política distintas a la capacidad de comprensión sobre los problemas que hay que afrontar—, el diseño de una política comercial de transición debiera contemplar cinco grandes áreas: la construcción de instituciones de mercado, la remodelación de los apoyos tradicionales de la política comercial, la capacidad de negociación y la incapacidad de gestión empresarial, las nuevas formas de relación intersectorial mediante arreglos institucionales del tipo de pactos de competitividad, y finalmente la especificación de las condiciones de la reconversión y la reestructuración de los cultivos que no sean capaces de competir en las nuevas condiciones de la economía internacional.

Construir instituciones de mercado

En ausencia de un sistema amplio de intervenciones de precios que apoyen a la producción, resulta imprescindible para un eficaz comportamiento de los mercados libres, desarrollar instituciones de mercado para aprovechar las oportunidades del nuevo marco de liberalización y apertura [Bejarano 1996]. En especial se hacen necesarios esfuerzos para mejorar los mercados incompletos: y para llenar el vacío institucional que complica enormemente el cálculo económico de los productores agrícolas, el complejo de los servicios de las lonjas de productos agropecuarios que incluyen cotizaciones, operaciones de opciones de futuros, etc. De hecho los servicios de comercialización agrícola se encuentran considerablemente subdesarrollados, en parte debido a la misma política proteccionista y también a la facilidad de garantías de compra de muchos productos por parte del estado que constituían las características propias de la política de protección. Así mismo es necesario perfeccionar las redes existentes entre empresas procesadoras y los productores de materias primas o artículos de origen agropecuario. Aquí los vínculos asociativos se manifiestan en, por ejemplo, compromisos de entregar volúmenes determinados de producción a cambio de concertación de precios, asistencia técnica, financiamientos, abastos de insumo e información anticipada o asegurada de precios. Así mismo, la reducción de la incertidumbre puede estar asociada al establecimiento de seguros de cosechas que deben promoverse deliberadamente con múltiples ventajas.

Remodelar los apoyos de la política comercial

Aquí hay un elemento fundamental que concierne al delicado equilibrio a lograr entre razones de saneamiento fiscal del gobierno, articulaciones macro y microeconómicas, señales para buscar eficiencia y consideraciones de lógica económica con un "paquete" consistente que debe enfrentarse a consideraciones de lógica política. Ya se ha señalado que el desmantelamiento de los apoyos anteriores a la agricultura va a tener costos especialmente significativos en el período de transición. El impacto negativo más fuerte lo han recibido las actividades agrícolas de bienes importables y el empleo, y ello puede apreciarse no sólo revisando las superficies sembradas y cosechadas sino las tasas de crecimiento de la producción o de la formación de capital rural [Junca 1995, Ospina 1997b]. También se reflejan esos costos en la reestructuración de carteras dudosas, las que acumulativamente significan una transferencia de los sectores urbanos a la actividad productiva agrícola que a la larga generan presiones diferidas de otorgar subvenciones regeneradoras de las carteras vencidas o presiones para la cancelación de deudas, con el doble efecto negativo de volver a abrir las brechas fiscales sin que se resuelvan las dificultades de naturaleza productiva de la agricultura.

Es cierto que existen razones sociales para mantener las ayudas, y razones para la atención a las demandas propias de un período de dificultades políticas, pero tales ayudas deben orientarse claramente en función de orientaciones de transición, y estar atadas a compromisos en términos de modernización y modificación de la estructura productiva.

A continuación se proponen algunos criterios básicos para el diseño y la evaluación de los instrumentos de apoyo a la transición y a transformación de la estructura productiva.³⁰

1. **Carácter transicional explícito.** Esto significa que en su diseño la política debe incorporar explícitamente y dar señales claras sobre que tiene el objetivo de contribuir a la transición de una economía intervenida a una no intervenida. Para ello es necesario que el sector privado incorpore compromisos en términos de productividad, eficiencia y modernización productiva y que se asocie a políticas de reconversión y reestructuración productiva.
2. **Transitoriedad.** Se refiere a la necesidad de proporcionar señales precisas sobre el carácter no permanente de la protección. Señales en contrario pueden frenar los esfuerzos en materia de productividad o modernización del aparato productivo.
3. **Horizontalidad.** La horizontalidad de los instrumentos se refiere al papel fundamental que debe tener la demanda privada en cuanto a la asignación de los recursos de ayuda. El aparato público tiende a tener información insuficiente y puede en un intento de escoger ganadores y perdedores, equivocar los grupos objetivo. Por otra parte, la selectividad sectorial o intrasectorial incrementa el riesgo de que el instrumento sea "capturado" por grupos de presión, por intereses privados e incluso por intereses gremiales específicos. La horizontalidad, sin embargo, no impide que los instrumentos permitan las necesarias adaptaciones en su diseño que den cuenta de las especificidades de los distintos sectores productivos, y tampoco excluye la posibilidad de que algunos instrumentos puedan ser utilizados, focalizadamente, en apoyo de actividades productivas o localidades específicas, si las prioridades económico sociales lo justifican³¹.

30 En estos criterios nos beneficiamos de discusiones con funcionarios del Ministerio de Agricultura de Chile, especialmente con el Ministro Emiliano Ortega, Esteban Marinovic y Antonio Corvalán. También nos beneficiamos de documentos de los Ministerio de Agricultura y de Economía de Chile [1995, 1996].

31 Así por ejemplo, el estudio del CEE identifica un segmento regionalmente localizado de productores de cebada que operan en condiciones competitivas respecto del mercado internacional y segmentos también localizados que deben ser objeto de un programa de reconversión y de ayudas específicas.

4. **Temporalidad.** Las medidas de apoyo deben incluir condiciones de entrada (acceso) y un horizonte temporal de salida, adecuado al cumplimiento de los objetivos. Si los instrumentos generan una dependencia permanente, o generan mecanismos políticos de presión permanente, los objetivos de transición y transformación no se estarían cumpliendo.
5. **Transparencia.** Los subsidios y las demás ayudas de los instrumentos originados en el sector público y que se dirigen al sector privado y a los consumidores, deben ser claramente explícitos, tanto en sus montos como en sus beneficiarios. Así mismo se deben precisar los alcances y límites de la acción pública, a fin de evitar falsas expectativas.
6. **Viabilidad instrumental:** si se trata de políticas concertadas, la garantía del cumplimiento de los compromisos debe estar presente en el diseño de los instrumentos tanto del lado gubernamental como del lado de los actores privados; si se trata de compromisos gubernamentales, debe asegurarse la continuidad tanto política como financiera del instrumento para el lapso del horizonte temporal que se defina.
7. **Gestión competitiva.** La gestión de los instrumentos (subsidios, compras) debe tener un alto componente competitivo, ya sea a través de un diseño que permita operarlos a través del mercado o de formas de competencia institucional organizadas en forma adecuada, con reglas del juego claras y árbitros bien establecidos. La participación del sector privado, especialmente de los usuarios, puede ser un factor que contribuya a este objetivo y puede permitir una mayor efectividad de la operación de los instrumentos.
8. **Gestión participativa.** La participación de las organizaciones gremiales y sindicales en las actividades de diseño, evaluación e, incluso en algunas actividades de gestión de los instrumentos, puede ser un importante aporte y puede permitir el desarrollo de una economía política de la cooperación entre el sector público y el sector privado, que acerque posiciones y reduzca el nivel de conflictos. Sin embargo, es necesario vigilar que esta participación no erosione la aplicación de los demás principios, que son los que protegen a los instrumentos de una eventual "captura" y reducen la posibilidad de clientelismo privatizador.
9. **Apoyo vía demanda u oferta.** Los subsidios que pudieran estar involucrados en los diversos instrumentos (por ejemplo información, programas de gestión empresarial) deben tratar de superar las barreras que impiden que se manifieste la demanda privada por los servicios productivos de que se trate en cada caso. Esto no significa que los subsidios se otorguen siempre por el lado de la demanda:

en muchos casos, se requiere fomentar la oferta para hacer posible que la demanda se manifieste, y en ciertos casos puede requerirse una combinación de ambas vías.

10. **Compromiso de los beneficiarios.** Los instrumentos de transformación deben ser diseñados, preferiblemente, de manera tal que los distintos beneficiarios (empresas, trabajadores), asuman compromisos y responsabilidades claramente especificadas. Estos compromisos y responsabilidades pueden ser de carácter financiero, de cooperación asociativa entre empresarios o entre éstos y sus trabajadores, de gestión, metas de desempeño e información, entre otros. Debe evitarse que algunos programas sociales de ámbito regional o local acaben subsumidos en compromisos de ayuda gobierno-empresarios o que sustituyan responsabilidades empresariales en materia laboral.
11. **Instrumentos evaluables.** Los instrumentos deberían contener, desde el comienzo, una definición de los objetivos y de la metodología de evaluación, para diseñar su operación asegurando que se produzca la información necesaria para facilitar la evaluación de la gestión, el diseño y el impacto económico.
12. **Limitación de la proliferación de instrumentos.** Los programas de apoyo a la transformación de la estructura productiva deben evitar la propensión a crear nuevos instrumentos, instituciones o leyes especiales. Sólo deben crearse nuevos instrumentos para uso general y cuando sea clara la existencia de vacíos en los dispositivos previamente existentes.

La capacidad de negociación internacional y la capacidad de gestión empresarial

Sin duda, es necesario concertar con el sector privado una plataforma negociadora en el ámbito de los compromisos internacionales para dejar espacio a que los resultados de la transición puedan madurar y consolidarse. Esta plataforma negociadora debe contemplar cuando menos los siguientes aspectos:

1. La difícil situación de algunos sectores agrícolas substituidores de importaciones y que han visto declinar su rentabilidad no solo por la apertura sino por la revaluación y por el clima de inseguridad y violencia de muchas áreas rurales.
2. El riesgo a perder mercados internacionales frente a la competencia de terceros países, si no se consiguen concesiones comparables a las que están obteniendo otros países con acceso a esos mercados.

3. Los mayores plazos de ajuste que requiere el sector agrícola, cuyas actividades se vinculan a los ciclos biológicos de los cultivos, especialmente de los de tardío rendimiento y a una economía que reacciona con más lentitud que el sector industrial o comercial.

Estos factores se han considerado en todas las negociaciones comerciales incluso entre países desarrollados, de modo que la menor velocidad de ajuste junto con la preocupación por las poblaciones rurales afectadas por los posibles cambios, debieran estar en la base de una política prudente y gradual en la apertura del comercio y en las negociaciones.

Por otra parte, los aspectos de gestión empresarial toman cada vez más relevancia en la agricultura y adquieren una creciente complementariedad con los aspectos tecnológico productivos. Ya no se trata sólo de transformar a los agricultores en buenos productores, hoy se requiere que los productores sean buenos empresarios y productores competitivos y capaces de insertarse en los mercados globales. En esta tarea hay necesidad de desarrollar capacidades empresariales a nivel intra y extra predial, mediante instrumentos tales como subvenciones entregadas a asociaciones de productores o empresarios agrícolas por un tiempo razonable para los diversos proyectos de fortalecimiento empresarial, programas específicos para el desarrollo empresarial de las organizaciones campesinas y centros de gestión empresarial entre otros programas.

Nuevas formas de gestión de relaciones intersectoriales

La política de transición debe hacer énfasis en la interdependencia de la agricultura con los demás sectores de la cadena agroalimentaria y considerar con prioridad las articulaciones de la agricultura con los otros sectores de la economía, reivindicando también políticas del lado de la demanda para contemplar los aspectos de abastecimiento de insumos, comercialización, transformación de la producción agrícola, distribución de consumo, etc. De hecho las ganancias de competitividad deben tener carácter sistemático a partir de la gestión de la cadena como un todo, no debiendo limitarse a las ganancias de productividad en el sector agrícola propiamente dicho³². Para ello es necesario ir creando sistemas de cooperación que permitan reunir distintas competencias y capacidades y estrechar la colaboración entre productores, industriales, agrícola-

32 En la experiencia reciente de América Latina hay varios ejemplos de sectores industriales relacionados con la producción agrícola que fueron el núcleo articulador a través del cual se generó y difundió el progreso técnico en el sector agrícola, ver De Rezende y Castro [1995].

las, usuarios de tecnología y entre distintos agentes de la cadena producción-consumo.

Un aspecto fundamental se refiere naturalmente al fortalecimiento de los acuerdos de competitividad al nivel de las cadenas productivas, esfuerzo que se ha venido liderando mediante convenios entre el IICA y el Ministerio de Agricultura y que cobijan a varias cadenas productivas, en el diseño de actividades y políticas que se consideran a mediano y largo plazo y que se centran en aquellos aspectos que pudieran fortalecer la productividad y la eficiencia, independientemente de las dificultades de corto plazo que en todo caso debieran estar por fuera de las mesas de concertación en ese tema.

El aspecto fundamental de las nuevas formas de gestión en las relaciones intersectoriales debe apuntar a crear espacios de concertación para aunar esfuerzos en materia de cooperación, reducir la incertidumbre y superar conflictos que surgen alrededor del proceso de apertura. Conviene considerar a este efecto con mas detalle la naturaleza y bondades de los acuerdos de competitividad como un arreglo institucional que facilita la gestión en la cadena productiva

1. De una parte, los acuerdos de competitividad agrícola permiten examinar el proceso productivo en términos de cadenas productivas y no en términos de productos individualmente considerados. De otra parte, ofrecen un escenario para dirimir los conflictos que resultan de las distintas fases de la cadena. De hecho, la visión de cadena ofrece la oportunidad de procesos de concertación en los aspectos comunes a las distintas fases y la creación de alianzas frente a enlaces laterales de servicios de apoyo. A su vez, los conflictos se refieren de un lado a la determinación de precios en cada una de las fases, a los aspectos de eficiencia de cada fase en relación con sus enlaces inmediatos hacia adelante y hacia atrás y a la explotación del poder de mercado de los productos de cada fase. Estos tres aspectos se traducen, en definitiva, en una tensión distributiva entre las fases de la cadena que se acentúa considerablemente en una economía abierta con grados distintos de eficiencia económica entre eslabones de la cadena.
2. Los aspectos de cooperación se refieren especialmente a información de mercado (precios calidades, comercialización, oportunidades de mercado), tecnología y recursos humanos, productividad, inversión y financiamiento, externalidades (sostenibilidad, infraestructura, etc.) y marco legal. En general, es fácil encontrar mecanismos de cooperación alrededor de estas áreas y arreglos institucionales (con participación del gobierno) que conduzcan a gestionar esa cooperación. Sin embargo, la características principal de esta

cooperación es que sus resultados se refieren al mediano y el largo plazo y no impiden la generación de conflictos de corto plazo.

3. En una economía abierta y de libre mercado los conflictos de corto plazo entre fases de la cadena deberían zanjarse mediante mecanismos de mercado. Si ello no ocurre se debe a las intervenciones en precios por distintas razones: por las intervenciones de precios en la fase agrícola, por los diferenciales de los costos de transporte y en general de los costos de comercialización internacional y finalmente por imperfecciones en la estructura de los mercados. En esas circunstancias, los conflictos se refieren a los factores de determinación de precios de frontera (protección y otros aspectos de política comercial externa) a la política de comercialización interna, a la distribución de los efectos positivos y negativos de la apertura de mercados y de los procesos de integración (protección efectiva, perforaciones arancelarias, etc.) y finalmente al traslado de ineficiencias y de distorsiones de la estructura de costos de una fase de la cadena a otra.

Reconversión y reestructuración

Habría que precisar lo que se entiende por reestructuración y reconversión, esta última se entiende como un cambio de actividad, es decir el cambio en el uso de los recursos que implica extinguir la actividad no competitiva para establecer otra completamente nueva, mientras reestructuración significa modificar la naturaleza de las explotaciones, por ejemplo, cambiando las variedades, cambiando los productos más adaptados a la demanda, etc. o intentando procesos de diversificación como la introducción de otros cultivos, lo que especialmente no es fácil en las economías campesinas que resisten más los elementos que amenazan su viabilidad.

Por supuesto, la diversificación o la reestructuración no se dan espontáneamente. Es urgente iniciar un programa de reconversión de áreas críticas orientadas al mejoramiento o sustitución de rubros de baja rentabilidad y acentuar esos esfuerzos hacia los segmentos ubicados en zonas con alternativas productivas restringidas, especialmente en los cultivos en crisis. Ello implica, en algunos casos, disminuir la superficie cultivada, desplazar recursos para utilizarlos en rubros mucho más promisorios y asesoría para aumentar los rendimientos de los productores que logren mantenerse en el rubro respectivo³³.

33 Ejemplos de los cultivos en crisis pueden verse en CEE [1996].

Por otra parte, la reconversión o la reestructuración tienen dimensiones regionales que van más allá de la modernización, la tecnificación o ser competitivos internacionalmente y cuya solución ya tiene una metodología que se ha aplicado a las reestructuraciones sectoriales³⁴. El problema de adaptación regional, es decir, la reestructuración o reconversión agrícola con efectos sobre el territorio y el mundo rural, impone necesidades nuevas que es preciso estudiar con una metodología distinta a la del cambio de cultivo. De hecho, en el contexto regional una reestructuración sectorial puede ir acompañada de un paquete de desarrollo rural paralelo que permita amortiguar los efectos que la reestructuración o reconversión agrícola va a provocar sobre su entorno territorial. Los programas de reestructuración o reconversión tienen dos dimensiones: la dimensión puramente sectorial, es decir la modernización sectorial con miras a la competitividad y las dimensiones regionales y rurales tendientes a la estabilidad y a la equidad. Por supuesto que las reestructuraciones suelen incorporar los dos paquetes de medidas. Pero es necesario diferenciarlas sobre todo cuando una reestructuración se pretende amplia y afecta una región entera.

Por otra parte, un problema fundamental de las reestructuraciones, es quién asume los costos y cómo se obtiene el dinero para financiarlas. No hay duda de que la participación pública y privada debe ser compartida, y que los gobiernos deben asumir la reestructuración diseñando un amplio paquete de instrumentos financieros que permitan resolver varias carencias centrales, la primera que los agricultores que quieren innovar, cambiar o mejorar no tienen suficientes garantías y para ello hay que proveer esas garantías; también fondos para la innovación tecnológica por la vía del crédito y el manejo de las transferencias tecnológicas para lo cual se requieren elementos que permitan a los agricultores contratar asistencia técnica incluso recibir una ayuda por parte del estado para pagarla.

La mayoría de los países de América Latina han enfrentado con distinta intensidad la apertura de sus economías y de su sector agrícola. Algunos han hecho caso omiso de la gradualidad, dando un salto abrupto de una agricultura protegida a una abierta (los países centroamericanos o Perú a comienzos de los noventa y los países del Cono Sur en los ochenta), otros enfrentaron decididamente la transición con incentivos y programas de reducción de los costos sociales (es el caso de México), otros como Colombia o Venezuela todavía parecen debatirse entre la reversión de las reformas y esquemas hacia adelante sin orientaciones precisas en materia de una plena inserción de la agricultura a la economía

34 Para un estudio de casos, ver Federación Nacional de Cafeteros. [1996].

internacional. De estas experiencias pueden derivarse dos lecciones que conviene subrayar:

1. Se necesita tiempo para la adecuación a los cambios y a la reestructuración o reconversión, lo que implica un horizonte temporal claro sobre la ayuda para así presionar los cambios. De hecho, como han subrayado diversos analistas, las diferencias entre los países asiáticos y los países latinoamericanos está en la flexibilidad de aquellos para dar y quitar incentivos, evitando que estos se trasformen en derechos adquiridos entre los empresarios y en la capacidad para aplicar políticas temporales de promoción. Además, todos los incentivos se dieron a cambio del cumplimiento de metas específicas sobre todo de exportación, pero que pudieran ampliarse a metas de reestructuración y reconversión y a metas de competitividad internacional desde el principio.
2. No es fácil, por otra parte, graduar la intensidad de la apertura para acompañarla a la capacidad de los productores para realizar las reestructuraciones, las innovaciones etc. La eficacia del ajuste —es decir, la medida en que la apertura destruye o destruye las actividades económicas o, en otros términos, la medida en que se crea más valor agregado del que se destruye— dependerá de la claridad de las señales sobre las ayudas, de la credibilidad que genere el cronograma de cambios y de las políticas, ayudas y estímulos hacia los productores para la reestructuración y reconversión.

En definitiva, la eficacia de la reestructuración, en especial del sector de importables dependerá de la velocidad de los cambios en los precios relativos, de la credibilidad y gradualismo de las fases de la política comercial, del marco macroeconómico y por supuesto de una activa política agrícola en materia de infraestructura, de acceso a recursos, de tecnología y de acompañamiento del mercado que permitan confianza en los agentes respecto del curso y las bondades de la transición.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Agarwala, R. 1983. "Price Distortions and Growth in Developing Countries", Ensayo de trabajo técnico del Banco Mundial, Banco Mundial, Serie de Administración y Desarrollo, vol. 575, Washington.
- Aghazadeh, E., Evans, H. 1988. "Price Distortions, Efficiency and Growth", mimeo, Universidad de Sussex-IED, Brighton.
- Bale y Lutz. 1981. "Price Distortions in Agriculture and their Effects: An International Comparison", *Ajæ* 63, febrero.

- Alvarez, C. 1997. "El apoyo a la agricultura en el Grupo Andino 1990-1995. Una síntesis subregional", enero.
- Anderson, K. y Hayami, Y. 1986. *The Political Economy of Agricultural Protection*. Allen and Unwin, Sydney.
- Banco Mundial. 1991. *Apertura, liberalización del comercio exterior en los países en desarrollo*, Legis, Santafé de Bogotá.
- Banco Mundial, 1995. *Surveillance of Agricultural Prices and Trade. A Handbook for Colombia*. Alberto Valdés y Barry Schaeffer en colaboración con Lia Guterman, Washington.
- Barbosa, J. y Jaramillo, F. 1995. "La evolución de la política agrícola colombiana y el equivalente del subsidio al productor", *Planeación y Desarrollo XXVI*, enero-abril.
- Barry, J., editor. 1984. *Risk Management in Agriculture*, Iowa State University Press.
- Bates R. 1981. *Markets and State in Tropical Africa*, University of California Press, Berkeley.
- Bates R. 1983. *Essays on the Political Economy of Rural Africa*, University of California Press, Berkeley.
- Bejarano, J. A. 1977. "Políticas agrícolas en los países de la Comunidad Andina: un análisis comparativo", IICA, Centro Regional Andino, Lima.
- Bejarano, J. A. 1985. *Economía y poder, la SAC y el desarrollo agropecuario colombiano*, Cerec-SAC, Santafé de Bogotá.
- Bejarano, J. A. 1994. "La competitividad en el sector agropecuario. Elementos para un enfoque", IICA, Santafé de Bogotá.
- Bejarano, J. A. 1995-96. "La economía política de la protección a la agricultura", *Cuadernos de Desarrollo Agrícola* 1, 2-3, diciembre-marzo, Fundagro.
- Bejarano, J. A. 1996. "Las instituciones y la competitividad", Documentos de trabajo, segundo semestre, IICA, Santafé de Bogotá.
- Berry, J. 1977. *Lobbying for the People: The Political Behavior of Public Interest Groups*, Princeton University Press.
- Bhagwati, J. 1982. "Directly Unproductive Profit Seeking (DUP) Activities", *Journal of Political Economy* 90, 5, Octubre, 988-1002.
- Bhagwati, J. 1978. *Foreign Trade Regimes and Economic Development, Anatomy and Consequences of Exchange Control Regimes*, Cambridge, Massachusetts.
- Bonnen, J. y Browne, W. 1989. "Why is Agricultural Policy so Difficult to Reform?", *Annual Policy Review*, National Center for Food and Agricultural Policy, Washington.

- Bresser, P; Maravall, L. J. y Przeworski, A. 1995. *Las reformas económicas en las nuevas democracias, Un enfoque socialdemócrata*, Alianza Editorial, Madrid.
- Borcherding, T, editor. 1977. *Budgets and Bureacrats: The Sources of Government Growth*, Duke University Press, Durham N. C.
- Brooks, J. y Carter, C. 1994. "The Political Economy of US Agriculture", *Abare Research Report*, Commonwealth of Australia.
- Browne, W. 1988. *Private interests. Public policy and American agriculture*, University Press of Kansas.
- Camacho, P; Velilla, M. y Jaramillo, C. F. 1995. "La política comercial agropecuaria del cuatrienio 1990-1994", *Planeación y Desarrollo XXVI*, 1, enero-abril.
- Cannock, G. y González Z., Alberto. 1994. *Economía Agraria*, Universidad del Pacífico Lima.
- CEE Consultores. 1996. "La política agrícola de los cultivos en crisis", Informe final presentado al IICA, Santafé de Bogotá, junio.
- Cega. 1997. "La rentabilidad en la agricultura", proyecto de borrador presentado a la *Misión Rural*, Santafé de Bogotá, octubre.
- Cega y Fao. 1994. *El mercado de tierras y la formación de propietarios en Colombia: Estudios de casos*. Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, Roma.
- Cepeda, F. 1994. *Dirección política de la reforma económica en Colombia*, DNP-Fonade, Santafé de Bogotá.
- Cuevas, Homero. 1995. "La gestión estatal en el sector agropecuario 1986-1993", Flórez [1995].
- De Rezende L., M. y Castro de R., G. 1995. *El desarrollo agrícola en el nuevo marco macroeconómico de América Latina*, FAO, Santiago de Chile.
- Departamento Nacional de Planeación y Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. 1995. "Política de competitividad agropecuaria pesquera y forestal", Documento Conpes No. 2786.
- Falvey, R. y Cha Dong, K. 1992. "Timing and Sequencing Issues in Trade Liberalization", *The Economic Journal* 102, 413, julio.
- Federación Nacional de Cafeteros. 1996. "Reestructuración económica - Memorias del seminario internacional de experiencias de reestructuración", Corpes de Occidente, Manizales.
- Findlay, R. 1989. *Is the New Political Economy Relevant to Developing Countries?*, Banco Mundial, PPR, Ensayos de trabajo WPS 292, Washington.
- Flórez, L. B., editor. 1995. *Colombia: gestión económica estatal en los 80's. Del ajuste al cambio institucional*, CID Universidad Nacional - CIID, Santafé de Bogotá.

- García, J. 1989. "Trade, Exchange Rate and Agricultural Pricing Policies in Colombia", *Comparative Studies on the Political Economy of Agricultural Pricing Policy*, World Bank, Washington.
- García, J. y Montes, G. 1987. "Final Report of The Political Economy of Agricultural Pricing Policies: The Case of Colombia 1960-1983", Banco Mundial, RPO-673-64.
- Gutterman, L. 1994. "El sector agropecuario frente a la apertura", *El agro colombiano ante las transformaciones de la economía*, Tercer Mundo, IICA, Fundagro, Santafé de Bogotá.
- Hallberg, K. y Wendy, E. 1992. "Trade Reform in Colombia: 1990-94", *The Colombian Economy: Issues of Trade and Development*, Westview Press, Boulder, 259-299.
- Hartlynn, J. 1985. "Las asociaciones de productores, el régimen político y los procesos de políticas en Colombia contemporánea", *Latin American Research Review* XX, 3.
- Houck, J. 1987. *Elements of Agricultural Trade Policies*, Macmillan, Nueva York.
- Hurtado, G. 1994. *Temas sobre el mercado de tierras en Colombia*, mimeo, PNUD, Bogotá.
- Israel, A. 1990. "The Changing Role of the State: Institutional Dimensions". WPS 495, Banco Mundial, Washington, D. C.
- Jaramillo, C. F. 1994. *Apertura, crisis y recuperación La agricultura Colombiana entre 1990 y 1994*, Tercer Mundo-Fonade-DNP, Santafé de Bogotá.
- Jaramillo, C. F. y Junguito, R. 1993. "Crisis agropecuaria y política macroeconómica", *Debates de Coyuntura Económica* 29, octubre.
- Junca, G. 1995. "Los márgenes sobre costos en los cultivos transitorios 1989-1995", *Coyuntura Colombiana* 48, diciembre.
- Junguito, R y Ospina, E. 1997. "Subsidios, integración económica y políticas de libre comercio en la agricultura de las Américas", *Revista Nacional de Agricultura* 918-919, primero y segundo trimestres.
- Knudsen, O.; Nash, J.; Bovard, J.; Gardner, B. y Winters, L. A. 1990. "Redefining the Role of Government in Agriculture for the 1990s", Working Paper No. 105, Banco Mundial, Washington, D. C.
- Knudsen O. y Lindert, K. 1995. "Agricultural Lending in Transition: Lessons from Experiences and Future Approaches", Umali-Deininger, D. y Maguire, Ch., editores, *Agricultural in Liberalizing Economies: Changing Roles for Governments*, The World Bank, Washington.
- Krueger, A. 1978. *Foreign Trade Regimes and Economic Development: Liberalization Attempts and Consequences*, Ballinger, Cambridge, Massachusetts.
- Krueger, A. 1980. "Trade Policy as an Input to Development", *American Economic Review, Papers and Proceedings* 70, mayo, 288-292.

- Krueger, A. 1984. "Trade Policies in Developing Countries", Jones, R. y Kenen, P., compiladores, *Handbook of International Economics*, North-Holland. Amsterdam, vol. I.
- Krueger A. 1993. "The Political Economy of the Rent-seeking Society", Dornbusch, R., editor, *Policy Making in the Open Economy - Concepts and Case Studies in Economic Performance* Oxford University Press, Oxford, 307-308.
- Krueger, A. 1996. *La economía política de la reforma en los países en desarrollo*, Alianza Editorial, Madrid.
- Krueger, A. 1996b. "Political Economy of Agricultural Policy", *Public Choice* 7, 1-2.
- Krueger A.; Schiff M.; Valdés A. 1988. "Agricultural Incentives in Developing Countries. Measuring the Effect on Sectorial and Economy Wide Policies", *World Bank Economic Review* 2, 3, septiembre, 255-271.
- Krueger A.; Schiff M.; Valdés A., editores. 1990. *Economía política de las intervenciones de precios agrícolas en América Latina*, Banco Mundial, Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo, Chile.
- Krueger, A.; Schiff, M. y Valdés, A. 1992. *The Political Economy of Agricultural Pricing Policy. A World Bank Comparative Study*, Johns Hopkins University Press.
- Krugman, P. 1993. "Protection in Developing Countries", Dornbusch, R., editor, *Policy Making in the Open Economy - Concepts and Case Studies in Economic Performance*, Oxford University Press, 307-308.
- Lacki, Polan. 1996. "Rentabilidad en la agricultura: ¿Con más subsidios o con más profesionalismo?", FAO, Santiago de Chile.
- Lora, E. y Barrera, F. 1997. "Una década de reformas estructurales en América Latina. El crecimiento la inversión y la productividad ya no son como antes", BID, Washington.
- Mellor, J. y Raisuddin, A., editores. 1988. *Agricultural Price Policy for Developing Countries*, The John Hopkins University Press, IFPRI, Baltimore y Londres.
- Michael, M.; Papageorgiu, D. y Chosky, A. 1991. *Liberalizing Foreign Trade Lessons for Experience in the Developing World*, World Bank, Basil Blackwell, Oxford.
- Ministerio de Agricultura de Chile. 1996. "El desafío del desarrollo agro-rural", marzo.
- Ministerio de Economía de Chile. 1995. "Hacia un fortalecimiento de la política de apoyo a la transformación productiva", División de Desarrollo Productivo del Ministerio de Economía, septiembre.
- Murphy, K. 1993. "Why is Rent-seeking so Costly to Growth", *American Economic Review* 83, 2, mayo.

- Ocampo, J. A. "La crisis y la política de reactivación del sector agropecuario", *Desarrollo y Sociedad* 32, septiembre, *Debates de Conyuntura Económica* 20, octubre.
- Ocampo, J. A. y Perry, Santiago. 1994. *El giro de la política agropecuaria*.
- Ospina, J. M. 1997a. "La apertura agropecuaria colombiana requiere conciliar la competitividad con la equidad", *Revista Nacional de Agricultura* 918, SAC, primer trimestre.
- Ospina, J. M. 1997b. "Efectos de la sustitución de áreas agrícolas por pastos en la producción y crecimiento del subsector lechero", *Revista Nacional de Agricultura* 919, SAC, segundo trimestre.
- Przeworski, A. 1995. *Democracia y mercado. Reformas políticas y económicas en Europa del Este y América Latina*, Cambridge University Press, ediciones en español.
- Rodrik, D. 1992. "The Limits of Trade Policy Reform in Developing Countries", *Journal of Economics Perspectives* 1, invierno, 87-105.
- Roussamet, J.; Boussard, J. y Singh, I. editores. 1979. *Risk, Uncertainty and Agricultural Development*, Agricultural Development Council, Nueva York.
- Smith, W. 1994. *Latin American Political Economy in the Age of Neoliberal Reforms*, North-South Center, Transaction Publishers, New Brunswick.
- Staatz, J. y Eicher, C. 1984. "Agricultural Development Ideas in Historical Perspective", Eicher, C. y Staatz, J. *Agricultural Development in the Third World*, The John Hopkins University Press, Baltimore-Londres.
- Valdés, A. 1986. "Efecto de las políticas comerciales y macroeconómicas en el crecimiento agropecuario: la experiencia sudamericana", Banco Interamericano de Desarrollo.
- Vernon, R.; Sullivan, J.; Wainio, J. 1987. "The Impact of Removal of Support to Agriculture in Developed Countries", Paper presented at the American Agricultural Economics Association Annual Meeting, East Lansing, Michigan, agosto.