

ITCA
3250
1995
MFN-9514

INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACIÓN PARA LA AGRICULTURA-IICA

MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL

**PROYECTO DE ANÁLISIS DE COMPETITIVIDAD DEL SECTOR AGROPECUARIO
COLOMBIANO**

ECONOMÍA POLÍTICA DE LA PROTECCIÓN A LA AGRICULTURA ✓

JESÚS ANTONIO BEJARANO

SANTAFÉ DE BOGOTÁ AGOSTO DE 1995



II CA
A 3250
7995
MFN-9574

ECONOMÍA POLÍTICA DE LA PROTECCIÓN A LA AGRICULTURA

ÍNDICE

I.	INTRODUCCIÓN	3
II.	ELEMENTOS PARA UNA ECONOMÍA POLÍTICA	6
III.	LA ECONOMÍA POLÍTICA DE LA PROTECCIÓN: EL CASO DE LA AGRICULTURA	17
	A. La protección a la agricultura en los países desarrollados	19
	B. La protección a la agricultura durante la industrialización sustitutiva	24
IV.	LA CAPACIDAD DE NEGOCIAR LA PROTECCIÓN	
	A. Las explicaciones analíticas	29
	B. La protección en el largo plazo: ganadores y perdedores	36
	1. Los agricultores como perdedores en la transformación estructural	36
	2. Los agricultores: ¿perdedores en la industrialización?	40
V.	LOS NUEVOS ESCENARIOS PARA LA DISCUSIÓN DE LA PROTECCIÓN	47
	A. Los nuevos retos de la política agrícola	50
	B. La integración de la política agrícola con la política macroeconómica	50
	C. Las relaciones intersectoriales en la política agrícola	52
	D. Nuevas áreas de acción	53

VI.	LOS TEMAS DE LA ECONOMÍA POLÍTICA: UN ESQUEMA DE ANÁLISIS	55
A.	Los conflictos intersectoriales	55
B.	La organización de los agricultores	58
C.	Los nuevos retos para las organizaciones gremiales	60
	1. Nuevas políticas, nuevas instituciones	61
	2. Un nuevo tipo de representatividad	62
	3. Un nuevo campo de negociación	63
D.	Un papel más activo en las estrategias de desarrollo agrícola	63
E.	Una visión estratégica	65
VII.	UNA NOTA SOBRE EL CABILDEO: ¿CÓMO EJERCERLO?	66

ECONOMÍA POLÍTICA DE LA PROTECCIÓN A LA AGRICULTURA.

(Borrador para discusión)

Jesús A. Bejarano

I. INTRODUCCIÓN

“Sigue siendo cierto que una gran mayoría de economistas, cuando discuten temas de políticas públicas, automáticamente tratan a la autoridad política y especialmente al gobierno del Estado representativo moderno, como una especie de deidad que lucha por realizar la voluntad del pueblo y el bien común (...) Las políticas son política, y la política es un asunto muy realista. No tiene ningún sentido, desde el punto de vista científico, crear para uno mismo una entidad metafísica a la que se llame 'El Bien Común' y un 'Estado' no menos metafísico que, navegando en las nubes, exento de, y por encima de los ajetreos humanos y de los intereses de grupo, hace su adoración en el templo de ese bien común. Pero los economistas de todos los tiempos han hecho precisamente eso”.

Joseph Schumpeter

Las reformas económicas emprendidas en América Latina desde mediados de la década de los 80s, han significado una considerable transformación del alcance, los objetivos y los instrumentos de política económica, transformación que por supuesto ha provocado reacciones desiguales de los distintos grupos de interés, dependiendo no sólo de su situación frente a los efectos de las reformas, sino de su capacidad de negociación. En particular, los procesos de apertura e internacionalización, la exposición a la competencia internacional y la subsecuente eliminación de los instrumentos de protección que el sector había disfrutado desde comienzos de la posguerra, han puesto en evidencia la debilidad del aparato productivo agrícola para responder exitosamente a las nuevas condiciones de la

economía y sobre todo para generar en el mediano plazo, condiciones de competitividad, especialmente en el rubro de los importables.

La creciente demanda de intervenciones de política para la protección del sector, frente a la restricción de instrumentos y a la reducción del margen de maniobra de la política agrícola, genera por supuesto un amplio conflicto entre las autoridades sectoriales y las organizaciones de productores agrícolas que en ocasiones puede aplazarse mediante medidas de corto plazo, pero que requeriría de soluciones permanentes en la perspectiva del largo plazo.

A su vez, los productores tanto de exportables como de importables, alegan las perturbaciones de las condiciones de competencia de bienes agrícolas en los mercados internacionales, generadas por los subsidios y transferencias a la agricultura de los países desarrollados en los cuales las asociaciones gremiales parecieran lograr grados de protección amparados en un cabildeo exitoso frente a las autoridades gubernamentales.

Este cuadro, que no pareciera ofrecer mayores alternativas y mucho menos perspectivas optimistas a la luz de las condiciones de negociación de los países en desarrollo frente a los países desarrollados, ni a la luz de las condiciones de negociación de los agricultores frente al gobierno (*vis a vis* otros sectores), amenaza con prolongar un conflicto cuya solución depende no sólo de que se puedan diseñar instrumentos idóneos de protección compatibles con las nuevas condiciones en las que se debe desempeñar la política económica, sino también de procesos de concertación que suponen claridad y consenso frente a los objetivos de política y sobre todo dependen de la voluntad política del gobierno de intervenir en el sector.

La voluntad política, es obvio, no puede ser retórica ni voluntarista, sino el resultado de una relación de poder, o si se quiere de una correlación de fuerzas entre el gobierno, los eventuales beneficiarios de la intervención y los que pudieran ser afectados por ella de manera directa o indirecta, de modo que tanto la decisión de intervenir como la selección de instrumentos de política y su alcance, son una cuestión que incorpora, tanto elementos técnicos de política como elementos políticos implícitos en esa correlación de fuerzas entre el gobierno, los

agricultores y otros grupos de interés. De ahí el título de estas reflexiones que por otra parte carecen de pretensión distinta a la de contribuir a la discusión sobre un tema decisivo para el futuro de la agricultura.

La utilización de la noción de *economía política*, por otra parte, alude a la necesidad de incorporar las dimensiones del análisis político en las discusiones sobre políticas económicas, aspecto que se aborda en la primera sección, subrayando la inconveniencia del divorcio entre la economía y la política y considerando algunas condiciones que deben satisfacerse para hacer más viables las recomendaciones. La segunda sección discute la naturaleza de la intervención en la agricultura en los países desarrollados y en los países latinoamericanos, subrayando sobre todo el objetivo de la protección en uno y otro caso. La tercera sección repasa las explicaciones alrededor de las razones de la intervención en la agricultura, tanto de carácter político como económico esgrimidas en los países desarrollados y respecto de la experiencia de América Latina. La cuarta sección intenta sistematizar el nuevo escenario de la economía política de la intervención alrededor de tres elementos: de un lado, los aspectos propiamente económicos, esto es, las reglas de juego del funcionamiento de la economía y las implicaciones de una economía abierta respecto de los instrumentos de intervención; de otra parte, la naturaleza de los conflictos en ese nuevo escenario y finalmente, los nuevos retos de las organizaciones agrícolas, tanto respecto de su estructura organizacional, como de sus objetivos para adaptarse a las nuevas condiciones de entorno de las políticas.

Aunque los trabajos descriptivos sobre el cabildeo son prácticamente inexistentes, hemos considerado de interés añador como una breve sección final, algunas consideraciones sobre el papel del congreso colombiano en la política agrícola, con el propósito de formular algunos interrogantes que debieran ser resueltos por trabajos detallados que pudieran contribuir a sensibilizar a los sectores políticos respecto de la protección a la agricultura.

II. ELEMENTOS PARA UNA ECONOMÍA POLÍTICA

En el contexto de las discusiones recientes sobre las políticas públicas, la acepción *economía política* se utiliza o bien en referencia al campo de las instituciones que se relacionan con la actividad económica, o bien a los efectos del sistema político sobre las decisiones de política económica. En el sentido Schumpeteriano aludido en el epígrafe, sentido que recogemos aquí, *economía política* significa "*economía más política*" para designar el proceso mediante el cual se crean o favorecen condiciones de carácter político para la adopción, accesibilidad y/o viabilidad de las propuestas de política económica, o bien para alentar el desarrollo de esas decisiones en favor de un interés de grupo¹.

Contrario al sentido adoptado aquí, la acepción de *economía política* utilizada por la tradición de la economía clásica, designa un campo en el cual se vincula el pensamiento político con el económico en una dirección que Mac Pherson ha denominado la penetración de la política por la economía, más precisamente la penetración de las ideas económicas en la teoría política, expresando con ello esencialmente el modo en que las relaciones económicas -esto es, la producción y la distribución más que el mercado- plantean el problema de las condiciones económicas necesarias para el establecimiento del mejor orden político posible, o si se quiere, el grado en que la anatomía de la sociedad política tiene que buscarse en la estructura económica.

A su vez, la emergencia de la *ciencia económica* (noción que desde fines del siglo XIX sustituyó al concepto de *economía política*) separa las dos perspectivas, es decir, la económica y la política, en tanto que "el modelo de equilibrio de mercado no puede penetrar la teoría política porque se abstiene de tomar en cuenta las

¹ El significado contemporáneo de la noción de economía política puede verse especialmente en Smith B.R. ed. "The new political economy: the public use of the private sector". Nueva York. Halsted. Wiley, 1975. Sobre el rescate del concepto también son útiles las reflexiones de Uphoff N.T.; Warren F.I. "The political economy of development: theoretical and empirical contributions". Berkeley. University of California Press, 1972 e Ichaman W.F.; Norman T.U. "The political economy of change". Berkeley. University of California Press. 1969.

relaciones de poder en las que se interesa la teoría política"². Esta misma noción de *ciencia económica* conduce al mismo tiempo a impedir el proceso inverso, es decir, la penetración de la teoría económica por la política. De hecho, la fragmentación y la especialización han estimulado la bifurcación entre economía y política, es decir, entre las relaciones de poder y las relaciones de mercado, de suerte que la economía suele concebirse como un sistema cerrado en el que las condiciones políticas operan como restricciones exógenas, en tanto que la "ciencia política" reducida al modesto propósito de explicar las conductas políticas para acceder al poder -no la organización misma del poder-, pareciera prescindir cada vez más de la economía para la explicación del comportamiento político, convirtiéndose cuando más en otra ciencia de la conducta³.

La necesidad de recombinar la esfera política del Estado y la esfera económica del mercado es, sin embargo, evidente. En la práctica, no pueden considerarse como esferas paralelas sino como un terreno compartido en el que se produce un intercambio permanente que define la "Economía Política" en su sentido moderno.

Las implicaciones prácticas de esta definición de *economía política* (esto es, el intercambio entre las relaciones de poder y las relaciones de mercado) deben considerar, al menos, los siguientes problemas: 1. La influencia de las ideas económicas en la toma de decisiones de política económica, tema que por lo demás

² Macpherson C.B. "La penetración económica en la teoría política: algunas hipótesis" en Macpherson C.B. *Ascenso y caída de la justicia económica y otros ensayos.* Ed. Manantial, Buenos Aires, 1991. Pág. 130.

³ La ciencia política en su sentido contemporáneo, no es ya el clásico concepto que alude a la organización política de la sociedad. Se refiere más bien a la "politología", como se denomina el análisis de la actividad política, reducida por otra parte al quehacer de los políticos. Este último sentido de "politología" es al que recurriremos aquí, a despecho de los reparos sobre lo que ello comporta como trivialización del concepto de política. Sobre esta discusión, que convendría profundizar, véase Beardsley P. "Political science: the case of the missing paradigm". *Political Theory*. Febrero 1974. pp.189-215; Easton D. "The political system: an inquiry into the state of political science". Nueva York. 1953; Alfred A. Knopf [Versión en castellano: "Política moderna: un estudio sobre la situación de la ciencia política." México. Letras. 1966.]; Elkin S. "Political science and the analysis of public policy". *Public policy*. 22: 399-422. Verano 1974; Finifter A. "Political science: the state of the discipline". Washington. American Political Science Association. 1983 y Mackenzie W.J.M. "Political science" en UNESCO, *Main trends of research in the social and human science*. París-La Haya, Mouton-UNESCO. pp 166-224. 1970.

ha sido sometido a intensas polémicas; 2- Las condiciones del mercado político en que se adoptan las decisiones de las políticas económicas; 3- Los métodos para arbitrar en ese mercado político, en otros términos para influir en la adopción o en el desarrollo de decisiones de política económica, o lo que es lo mismo, en la creación de condiciones de viabilidad política de esas decisiones; 4- Entre esos métodos deben resaltarse, a efectos de las consideraciones que siguen, sobre todo las que derivan de las características de las organizaciones de interés privado beneficiarias de las decisiones públicas, es decir, la acción de los grupos de presión sobre el sistema político para la toma de decisiones económicas⁴.

Las reflexiones propuestas en este trabajo, tienen que ver con las relaciones entre el mercado político y las decisiones de la política agraria y con el papel que en el arbitramento de ese mercado político pudieran tener las organizaciones gremiales agropecuarias.

Para empezar, una cierta presunción de objetividad de la ciencia (que a menudo se confunde con la objetividad de los científicos) suele nublar, al menos en el caso de la economía, las relaciones entre las ideas económicas, caracterizadas por la lógica y la deducción y la acción política, caracterizada sobre todo por el instinto y la experiencia. Como anotan Cole, Cameron y Edwards, "en la mayor parte de los dos últimos siglos, los cambios en el pensamiento económico tal como se han desarrollado, principalmente en el Norte de Europa, y en América, parecen ser relativamente autónomos frente a los más generales cambios políticos. Universidades, iglesias y gobiernos han sostenido periódicamente su independencia respecto al resto de ellos y afirman que la independencia es una virtud que permite a la economía ser "objetiva" y "científica", a la religión ser moral e independiente y a los políticos ser realistas y pragmáticos, dependiendo de si el que habla es un economista, un sacerdote o un político"⁵.

⁴ La aproximación clásica es por supuesto Shonfield A. "Modern capitalism". [Versión en castellano: "El capitalismo moderno. El cambio de equilibrio de los poderes público y privado." México. Fondo de Cultura Económica. 1967.] para una discusión del tema véase Sklar R.L. "On the concept of power in political economy", en Dalmas H.; Nelson y Richard Sklar (eds) "Towards a humanistic science of politics. Essays in honor of Francis Durham Wormuth." Lanham. University Press of America. pp 179-206. 1983.

⁵ Ken Cole, John Cameron, Chris Edwards "Por qué discrepan los economistas?" Ed. Yepal Textos, Madrid, 1990, Pág. 436.

Aún asumiendo como fundada esa presunción de objetividad, debe admitirse que en la comunicación entre los políticos y los economistas deben adoptarse unas cuantas suposiciones básicas: si las políticas económicas no están ligadas a las condiciones de viabilidad para su adopción, corren el riesgo de parecer impracticables y perderán el apoyo de los que se consideran a sí mismos como realistas y pragmáticos. Al mismo tiempo, si las políticas no tienen una línea de claro raciocinio, serán juzgadas como inconsistentes y perderán su atractivo entre los que se consideran a sí mismos racionalistas. Por otra parte, pese a la observación de Keynes de que los hombres prácticos (o políticos) son habitualmente esclavos de algún economista difunto, la verdad parece ser que en materia de políticas económicas la línea de razonamiento es más bien al revés. En definitiva, la práctica política no depende de la teorización económica y, más bien, "los políticos acuden a los economistas para proporcionar un aspecto racional a los manifiestos políticos que esbozan una filosofía política y moral. Probablemente los economistas comprensivos son llamados para mostrar en qué forma las implicaciones de una determinada declaración o manifiesto pueden ser puestas en práctica, quizás llevando a políticas auxiliares para reforzar la intención original, en lugar de pedirle que indique los objetivos finales" ⁶.

Así pues, pareciera que los políticos determinan los objetivos en función de criterios de conveniencia política y los economistas son los encargados de convertirlas técnicamente en programas y cursos de acción configurados razonables. Esta tarea sin embargo, debe conllevar como paso subsiguiente, consideraciones no solo respecto de la selección de instrumentos de política, sino alrededor de la viabilidad de esos programas, es decir, sobre la manera como los políticos juzgan las posibilidades de las recomendaciones⁷. Aquí en este segundo paso (y no en las consideraciones técnicas sobre los objetivos económicos de un programa político) de la selección y viabilidad de los instrumentos es donde generalmente aparecen discrepancias entre los políticos y los economistas, cada

⁶ Cole et al, *op. cit, loc. cit.*

⁷ Julius Margolis. "Bureaucrats and Politicians:Comment." En: *Journal of law and economics*. Diciembre. 1975. 18(3):617-43.

uno de los cuales da prioridad a uno de dos aspectos diferentes de la acción colectiva.

De hecho, los políticos prácticos juzgan las recomendaciones de política principalmente con base en la capacidad de las instituciones para lograr el consenso sobre las decisiones políticas que buscan promover. Su principal interés es la factibilidad política de las propuestas, es decir, la necesidad de crear precondiciones favorables para obtener la aceptación de esas propuestas por parte de los individuos y organizaciones involucradas, de modo que quienes las elaboran, deben encontrar formas de reducir el costo de formar un consenso, algo que es especialmente importante en el logro de políticas innovadoras. Las decisiones políticas que satisfacen este criterio no se adoptan exclusivamente a través del esquema medios - fines, sino que deben también minimizar los conflictos de intereses entre individuos, grupos, organizaciones y otras fuerzas sociales. La necesidad de resolver, atenuar o limar el conflicto, es una función objetivo propia del "modelo de racionalidad" usado implícitamente por los políticos.

Por su parte, el principal interés de los economistas que se interesan en las decisiones políticas es la eficiencia de los instrumentos, definida por su capacidad para lograr ciertos objetivos, sin importar mediante qué procedimiento se definen éstos. En ese sentido, la eficiencia y la consistencia de las propuestas de política concebidas en términos del esquema medios - fines debe satisfacer la racionalidad propia de la factibilidad política. En definitiva, el concepto de racionalidad que se utiliza desde un punto de vista económico, generalmente falla en reconocer que particularmente las acciones políticas merecen el término "racional" sólo cuando en las propuestas se incluyen implícitamente soluciones que ahorran recursos para la formación del consenso.

Las discrepancias, o al menos las dificultades de diálogo entre los políticos y los técnicos de la economía, debate que hace algunos años dio lugar a curiosas y caprichosas distancias entre unos y otros, parecieran tener su correlato entre los economistas técnicos y los economistas políticos o si se quiere entre los *economistas académicos* y los *economistas prácticos*. La distinción entre dos orientaciones de investigación, sitúa el núcleo de esa desavenencia. A la primera de estas

orientaciones la denomina Hagedörn *ciencia de la teoría* para reflejar la idea que los individuos comprometidos con ella consideran que la teoría es su interés dominante y a la segunda *ciencia de la política* para reflejar la idea de que los individuos comprometidos con ella consideran que el mundo de las elecciones y las decisiones es su interés dominante. "No quiero dejar la impresión -anota Hagedörn- de que un economista se dedica a una o la otra; pero la diferenciación es un síntoma de la división del trabajo dentro de la disciplina. Una interesada principalmente en el mejoramiento de los fundamentos de nuestra disciplina, la otra interesada principalmente en la aplicación de la visión recibida a importantes problemas sociales"⁸.

Sin embargo, más que una razonable división del trabajo, lo que subyace en esa divergencia son intereses a veces conflictivos entre los dos grupos de científicos. Como anota Bromley, citado por Hagedörn,

*"En economía, la ciencia de la teoría trata de los descubrimientos que nuestra teoría necesita para que pueda modelar con mayor precisión las interacciones humanas. En contraste, en economía, la ciencia de la política trata de los descubrimientos que los individuos y grupos desean (o necesitan) para que puedan lograr más fácilmente sus metas y objetivos."*⁹ Debería ser claro que las implicaciones metodológicas son bastante diferentes entre uno y otro tipo de ciencia. Los teóricos desean adoptar un programa de investigación y una filosofía de la ciencia que maximice la probabilidad de que el producto final (una teoría) sea la presentación menos abstracta posible de lo que ocurre en la vida cotidiana. Los científicos políticos, de otro lado, desean adoptar un programa de investigación y una filosofía de la ciencia que maximice la probabilidad de que las recomendaciones de política resultantes del ejercicio correspondan exactamente a lo que buscan obtener los individuos afectados por la política.

Por cierto, las diferencias de orientación no escapan a las consideraciones de la economía agrícola ni a las formulaciones de política. El profesor Schultz anota que

⁸ Konrad Hagedörn "Instituciones y economía agrícola", en *Revista Coyuntura económica colombiana*, Vol. 11, No. 2, 1994. pág. 132.

⁹ Bromley, citado por Konrad Hagedörn *Op.cit.*

*“es innecesario decir que los economistas agrícolas no se han hecho famosos por sus evaluaciones críticas de los efectos económicos que diversas instituciones políticas han tenido sobre la agricultura”*¹⁰, para subrayar la inadecuada atención que los economistas agrícolas, tal vez más que otros, conceden al tema de la economía política. Paradójicamente, pese a que la teoría de la economía agrícola pareciera estar más cerca de la práctica que otras ramas de la disciplina económica, pese a que muchos economistas agrícolas están convencidos de que es necesario integrar las instituciones políticas y los procesos de toma de decisiones en el programa de investigación de la economía, y pese a las críticas frecuentes a la “inadecuada factibilidad” de las recomendaciones de política, el hecho es que no parece claro que la práctica actual de investigación en economía agrícola haya asignado un lugar específico a la instituciones y a los procesos de toma de decisiones y antes bien, pareciera surgir una actitud que divorcia los resultados de los estudios de caso de los avances teóricos¹¹.

En la revisión de Hagedörn sobre los avances de la teoría, se encuentra que los estudios en el área parecieran ser principalmente estudios descriptivos sobre casos de tomas de decisiones o de instituciones particulares, pero con poco énfasis en una formulación teórica.

Por otra parte, las dificultades metodológicas para incorporar en el análisis las cuestiones políticas y las instituciones, es solo un aspecto del asunto. Hagedörn quien analiza la forma en que la investigación en política agrícola ha considerado hasta ahora las instituciones políticas y los procesos de toma de decisiones que son regulados por éstas, muestra que “el obstáculo para incluir esta área temática en la política agrícola es el concepto tradicional de una estricta división del trabajo entre economistas y políticos. Según este concepto, sólo lo que cae a un lado de una línea divisoria imaginaria entre fines y medios, por ejemplo los instrumentos, es tema de estudio adecuado para los economistas, y todo lo que caiga al otro lado de

¹⁰ Theodore Schultz Citado por Hagedörn *Op. cit.*

¹¹ Entre las excepciones más notables y de análisis de economía política, están los trabajos ya clásicos de Bates R. "Essays on the political economy of rural Africa". University of California Press. Berkeley, 1983 y Bates R. "Markets and state in tropical Africa". University of California Press. Berkeley, 1981. También debe leerse Gilpin R. "The political economy of international relations". Princeton. Princeton University Press, 1983.

la línea, por ejemplo las instituciones, está reservado exclusivamente a los políticos. Este modelo de desintegración se fundamenta en ciertas normas epistemológicas, según las cuales las cuestiones de elección de instituciones y valores no son susceptibles de análisis científico. La aceptación de esas premisas metodológicas sirve de base para excluir de la investigación en economía agrícola a las instituciones y procesos de toma de decisiones”¹².

En un plano más general, la llamada **voluntad política** suele invocarse como condición para adoptar reformas o desarrollar políticas económicas. Sin embargo, no es siempre fácil discernir los factores que configuran esa voluntad y los que permiten distinguirla del simple deseo. De hecho, esa “voluntad” parece involucrar no solo convicciones profundas de los gobernantes, sino la creación de condiciones políticas de apoyo y condiciones internas y externas de viabilidad. Sin embargo, y pese a la necesidad de un diálogo entre técnicos y políticos en materia económica en particular, no es mucho lo que la ciencia política aporta -menos la economía- para mejorar ese diálogo de modo que permita viabilizar propuestas económicas racionales (el arte de la política) y racionalizar el arte de hacer propuestas viables, que por cierto no se cultiva en la economía¹³.

En otras palabras, no es mucho lo que la politología aporta desde el punto de vista de la legitimación del tipo de recomendaciones sobre políticas, y más bien se limita a admitir que “en lo que respecta a la cuestión de la legitimación de la acción, carece de importancia que los individuos tomen sus decisiones con base en análisis científicos, en la lectura de las tazas del café o consultando las estrellas. Mientras no infrinja las leyes, cada quien tiene el derecho a tomar sus decisiones por la razón que se le antoje si ésta es su intención declarada”¹⁴. Por contraste, en lo que se refiere a la calidad del tipo de decisiones, las razones objetivas -o técnicas si se quiere- deben verse como un criterio para la acción colectiva y en

¹² Konrad Hagedörn “Instituciones y economía agrícola” en *Revista Coyuntura económica colombiana*, Vol. 11, No. 2, 1994. pág. 154.

¹³ Bardach E. “Policy termination as a political process.” *Policy sciences*. Junio, 1976. 7(2):123-31; Connolly W. E. “On ‘interests’ in politics.” *Politics and society*. Verano 1972. 2:459-77 y Cutler L.N. David R.J. “Regulation and the political process”. *Yale law journal*. Junio. 1975. 83(7):1359-1418.

¹⁴ Hagedörn, *op cit*, pág. 154.

términos analíticos, deben diferenciarse claramente de la necesidad de legitimación.

La concepción de la racionalidad que satisface los intereses de los políticos es aquélla que otorga igual peso a la calidad y a la legitimación, mientras que el esquema medios - fines, que hasta ahora ha sido considerado por los economistas como el modelo para la política agrícola racional, sólo representa el criterio de calidad. La prioridad desde el ángulo de las políticas es la integración de los aspectos de calidad técnica y de legitimación que se plantean en un contexto político. Esta integración, por supuesto, es ajena a la teoría tradicional de la política económica pero constituye el núcleo de las recientes teorías de la elección institucional y de la nueva economía política¹⁵.

En cualquier caso, las pocas reflexiones de los economistas sobre el tema de la viabilidad de las propuestas de política económica dejan algunas lecciones que conviene subrayar¹⁶.

1- Las políticas económicas de los gobiernos son por definición un asunto político y por tanto su contenido, y las consideraciones sobre lo que el gobierno quiere hacer no pueden prescindir de definiciones previas sobre el tipo de gobierno que se desea.

2- Los gobiernos son animales políticos movidos por consideraciones políticas, en las cuales *las acciones están limitadas por un determinado margen de maniobra*, es decir, se tienen que preguntar qué es lo que pueden hacer y esto puede descartar algunas líneas de acción que con un margen de maniobra distinto, pudieran ser más atractivas. El margen de maniobra por otra parte, no solo depende de las

¹⁵ Para un balance de la discusión, véase Inman R.P. "Markets, governments and the 'new' political economy" en Auerbach A.; Feldstein M. eds., *Handbook of public economics*. Vol. 2. Amsterdam. North-Holland. 1987. pp 647-777; Srinivasan T.N. "Neoclassical political economy, the state and economic development". *Asian development review* 3. No. 2. pp 42-43. 1985.

¹⁶ Seguimos aquí a Lauchlin Currie "Evaluación de la asesoría económica a los países en desarrollo: el caso de Colombia". Ed. Cerec, Bogotá, 1984; W.A. Johr y H.W. Singer "El papel del economista como asesor oficial" F.C.E. México, 1957; Alec Cairncross "Economía y política económica" F.C.E. México, 1992 caps. 1 y 2 y David Henderson "Innocence and design. The influence of economic ideas in policy". 1986.

características del problema y de las restricciones que surgen de las negociaciones implícitas en toda estructura organizacional, sino de compromisos por medio de los cuales están ligados a otros gobiernos, a intereses particulares o a los intereses del partido que los apoya¹⁷. Finalmente, el alcance del margen de maniobra no puede prescindir del hecho de que los gobiernos son más conscientes de las presiones de corto plazo que de las presiones sobre lo que es deseable a largo plazo, y con frecuencia prefieren posponer decisiones para cuando se encuentre un mejor clima que minimice los costos políticos. El caso de la política ambiental es un buen ejemplo.

3- El economista debe admitir que la política no toma forma en el vacío, sino dentro de una maquinaria administrativa y burocrática que tiene características organizacionales bien definidas con las que conviene familiarizarse. Si se quiere influir sobre la política, es necesario interrogarse sobre dónde se forma ésta, en qué nivel del gobierno y en qué nivel de la maquinaria administrativa, qué inercias debe superar y qué conflictos suscita, en qué momento de las decisiones, éstas pueden ser más exitosamente influidas y examinar las presiones que gobiernan la estructura administrativa, así como la atmósfera burocrática dentro de la cual se analizan los problemas económicos¹⁸.

4- El economista habrá de tener en cuenta el escenario político y tener olfato *-buen juicio*, solía decir el profesor Currie- para prever lo que el gobierno hará en el contexto político en el que se toma una decisión determinada. Por cierto, una correcta decisión sobre lo que debe hacerse "no debe basarse en razonamientos económicos o modelos que no prestan atención a la distribución del poder político, a la manera de pensar del público o a las ambiciones y ansiedades políticas del partido en el poder"¹⁹.

¹⁷ La evaluación del margen de maniobra es habitualmente el aspecto más relevante de la elaboración de la política. Para reflexiones de la experiencia es útil Caimcross S.A. "Academics and policy makers". Cap. 1 de "*Changing perceptions of economic policy*", editado por Frances Caimcross. Londres. Methuen, 1981.

¹⁸ Véase como ejemplos: Borcharding T.E, ed. "Budgets and bureaucrats: the sources of government growth". Durham N.C. Duke University Press, 1977 .y las sugestivas consideraciones de Brittan S. "The role and limits of government: essays in political economy". Londres. Temple Smith, 1983.

¹⁹ Alec Caimcross, *Op. cit.* pág. 28.

5- Finalmente, es necesario reevaluar el papel de los intermediarios entre la profesión y el público y entre este y el gobierno. El papel de los medios de comunicación puede ser vital para ambientar decisiones y formas de presentación que pudieran hacer viables las propuestas. "Los teóricos pueden limitarse al negocio de producir teorías sin muchas consideraciones por el mercado que puedan tener... Los prácticos enfrentan un problema más bien diferente de presentación. Los gobiernos se interesan casi tanto con respecto a lo que se debe hacer, como respecto a lo que deben decir y como decirlo. Por cierto que lo que dicen puede tener mas efecto sobre los mercados que lo que hacen...el público reacciona ante los propósitos declarados del gobierno como lo presentan en sus discursos, con frecuencia sin averiguar acerca de lo que pueden lograr con estos fines. Por ello los economistas no pueden ni deben ignorar como se presentan las políticas ni como la opinión del mercado puede estrechar el alcance de la acción del gobierno"²⁰ .

Así pues, los ingredientes para asegurar la viabilidad de una propuesta de política económica conjugan la voluntad política del gobierno para resolver un problema, el margen de maniobra para adoptar las decisiones, la viabilidad técnica que depende substancialmente del *estado del arte* sobre el tema y de la organización administrativa, la oportunidad política de la decisión y la capacidad política para presentarla con el mínimo de conflicto, el mayor consenso y el más bajo costo.

²⁰ Alec Cairncross, *Op. cit.*, pág. 24.

III. LA ECONOMÍA POLÍTICA DE LA PROTECCIÓN: EL CASO DE LA AGRICULTURA.

Partiendo de los elementos de construcción del concepto de *economía política* aplicado a la política económica que acaban de esbozarse y que, como se ha dicho, incluye en su campo de definición, entre otros temas, las condiciones del mercado político en que se adoptan las decisiones de las políticas económicas, los métodos para influir en la adopción o en el desarrollo de esas decisiones, la creación de las condiciones de viabilidad política de las decisiones y las características de las organizaciones de interés privado beneficiarias de las decisiones públicas²¹, las reflexiones que siguen buscan explorar la economía política de la protección a la agricultura.

Como es sabido, durante las últimas décadas tanto las corrientes académicas predominantes en los países industrializados, como los organismos económicos multilaterales, han subrayado la necesidad de una mayor liberalización de los mercados, la reducción de aranceles y la adopción de tasas de cambio flexibles como criterios principales de la política económica. Tal tendencia, no sólo implica una orientación hacia economías abiertas sino, en el plano interno, el desmonte de la regulación por parte del Estado, la reducción o eliminación de subsidios y en general una mayor exposición a la competencia internacional, lo que debe conducir en el largo plazo, a la creación de condiciones de competitividad estructural en los países en desarrollo, tradicionalmente protegidos con argumentos derivados de la necesidad de la industrialización.

²¹ Por otra parte, en el terreno de la adopción de decisiones por parte del gobierno (ya no de la viabilidad de las propuestas), surgen otros aspectos que no deben descuidarse si se quiere tener éxito en los resultados de la política, aspectos que de alguna forma están también incorporados al concepto de economía política: el cultivo de la opinión; los equilibrios y compensaciones entre ganadores y perdedores; el manejo de las consecuencias políticas de las reformas; la organización institucional de las mismas, es decir, no sólo la capacidad de implementación sino de transmisión hacia los niveles intermedios y ejecutivos intra-institucionales y la transmisión a los niveles regionales y locales, la interlocución (y la creación política de interlocutores) entre niveles de gobierno y la sociedad civil (gremios, organizaciones sociales, etc.), entre el gobierno y los partidos, entre el gobierno y las regiones y por último, la concertación de planes y programas para el desarrollo de las políticas en los diferentes niveles del gobierno: el nivel intragubernamental y el nivel extra gubernamental -el nivel intersectorial-, el nivel interregional y el nivel interadministrativo.

Albert Hirschman, quien ha examinado la economía política de la llamada industrialización forzada, ha subrayado que ésta, en esencia, dependió del establecimiento de un proyecto nacional, más allá de las consideraciones alrededor de la protección como tal y de sus justificaciones desde el punto de vista de su racionalidad económica. A su vez, la Cepal, en su momento, arguyó que la única vía para evitar las consecuencias sociales y económicas adversas provenientes de las asimetrías en el comercio internacional, era la adopción de un modelo de industrialización forzada, apoyado en protecciones arancelarias y para-arancelarias de distinta naturaleza y nivel según los países, modelo que pudo sostenerse en cuanto constituía la columna axial de un proyecto nacional.

Durante la última década, diversas y conocidas circunstancias de la economía internacional, así como la acumulación de factores críticos derivados de la misma industrialización forzada, han conducido, de manera paulatina, a una apertura de las economías latinoamericanas tanto en términos de exportaciones como de importaciones y han conducido en general a esquemas más libres de política comercial que han sido estimulados en buena medida por una interdependencia mucho mayor de la economía internacional, por una eliminación de trabas formales legales y administrativas en el comercio y por nuevas formas de competencia asociadas sobre todo a la globalización.

Sin embargo, y a pesar de la liberalización del comercio mundial, subsisten en los países desarrollados, elevados aranceles a productos específicos y diversas regulaciones proteccionistas no arancelarias, tales como normas técnicas que, especialmente en la agricultura, generan distorsiones en los mercados mundiales, las que afectan enormemente las exportaciones agrícolas procedentes de los países en desarrollo. Esta agricultura altamente subvencionada y excedentaria, afecta de manera considerable los precios de los productos básicos.

A pesar del gran consenso que suscita la liberalización de los mercados en la economía internacional, el hecho es que todo ello muestra que en particular en el caso de la agricultura, la reducción de los aranceles ha sido poco significativa, que los esfuerzos de foros como el GATT para buscar la liberalización de los mercados agrícolas han tenido poco éxito por la persistencia de los gobiernos en proteger su agricultura y que la magnitud de las distorsiones derivadas de la protección y del

apoyo a la agricultura en los países desarrollados, no parece tender a disminuir y antes bien las transferencias a la agricultura son considerables tanto en términos del creciente esfuerzo fiscal, de la proporción de ingresos del productor derivada de la subvención como de la magnitud de la subvención por hectárea cultivada²².

Los países en desarrollo por el contrario, no sólo deben soportar esas distorsiones sino que en el plano de las políticas internas, la agricultura se ve notablemente afectada por la liberalización de los mercados y la desarticulación de todos los instrumentos de protección impuesta por una economía abierta.

Las asimetrías de la protección y de sus tendencias son pues, evidentes, pero es igualmente evidente que las asimetrías de poder impiden una corrección en el plano del comercio internacional al tiempo que el margen de maniobra interno y las asimetrías internas de poder, bloquean o cuando menos limitan las alternativas de política que pudieran compensar los resultados de las distorsiones impuestas por las subvenciones de los países desarrollados. Ese parece ser el dilema de la protección de la agricultura en los países en desarrollo.

A. La protección a la agricultura en los países desarrollados

Una medida usual para medir las subvenciones a la agricultura son los llamados subsidios equivalentes al productor, que capturan todas las medidas de apoyo a éstos, tales como precios administrados, pagos directos, subsidios a los insumos, provisión de servicios generales a bajo costo, etc. Como se puede observar en el Cuadro número 1, la magnitud de las transferencias se ha incrementado considerablemente, pero lo más importante, los subsidios equivalentes por productor y por hectárea cultivada -salvo el caso de Nueva Zelandia- se han elevado en todos los casos, representando esas transferencias a la agricultura

²² El tema es ampliamente conocido. Véase entre otros, Bale y Lutz. "Price distortions in agriculture and their effects: an international comparison". *Ajæ*, Vol 63. No.1. Febrero 1981; European Community "The agricultural policy of the European Community". Office for Official Publications of the European Community. 1983; Organization for Economic Cooperation and Development (OECD). "National policies and agricultural trade: country study United States". París, 1987.

proporciones significativas del PIB²³ y un elevado porcentaje del ingreso por productor y por hectárea.

CUADRO No. 1
EQUIVALENTE DE SUBSIDIO AL PRODUCTOR EN PAISES DE LA OCDE
1979-1991

	Miles de millones de dólares		Miles de dólares por productor		Dólares por hectárea cultivada	
	1979-86	1991	(a)		(b)	
OCDE	107,17	177,01	9	16	105	175
Australia	1,07	1,44	4	5	2	3
Austria	1,09	2,62	5	12	354	9
Canadá	4,18	7,68	10	22	79	125
Comunid. Europea	39,75	83,59	7	13	441	
Estados Unidos	30,60	34,70	15	22	86	
Finlandia	2,25	4,50	10	30	1,075	2,527
Japón	21,53	31,48	9	17	5,483	8,422
Noruega	1,69	3,04	19	38	1,916	
Nueva Zelandia	0,74	0,13	7	1	50	
Suecia	1,64	2,67	15	34	519	935
Suiza	2,63	5,16	15	32	1,027	1,982

Fuente: OCDE. *Agricultural Policies, Markets and Trade: Monitoring and Outlook 1992*, Paris

(a) Por agricultor de tiempo completo (equivalente).

(b) Incluye superficie cosechada y superficie de praderas permanentes y para producción de forrajes.

En el Cuadro No. 2 se observa la proporción del ingreso del agricultor que está representada en el subsidio equivalente, que se ha elevado en casi todos los países y que representa en algunos de ellos proporciones de más del 50% del ingreso total de los productores.

²³ En el caso de Turquía, por ejemplo, se estima que las transferencias hacia la agricultura representadas en el subsidio equivalente al productor, ascienden a por lo menos el 10% del PIB. Morvarid Bagherzadeh y Ronald Steenblik, "New paths for turkish agriculture", *The OECD observer*, No. 189, August-September, 1994.

CUADRO No. 2
EQUIVALENTES DEL SUBSIDIO AL PRODUCTOR EN LA OECD (1), 1979-93
% y miles de dólares por agricultor (2)

PAÍS	1979-86a/	1987	1988	1989	1990	1991	1992b/	1993c/
Australia	10	10	8	7	12	12	10	9
	3	3	3	3	4	5	4	4
Austria	31	47	46	38	49	53	55	56
	4	9	10	8	13	14	16	15
Canadá	28	51	38	35	46	45	38	32
	9	18	15	15	20	20	17	13
CE (3)	37	49	46	40	46	48	47	48
	7	10	10	9	13	13	13	12
Finlandia	56	69	70	68	70	71	67	67
	10	20	24	27	34	32	24	19
Japón	64	74	72	68	65	66	71	70
	8	16	17	16	16	18	20	20
N.Zelandia	24	13	7	5	5	4	3	3
	6	4	3	2	2	1	1	1
Noruega	70	74	74	72	75	77	77	76
	19	30	32	31	36	37	39	35
Suecia	44	58	56	52	57	64	58	52
	15	26	30	30	39	43	35	25
Suiza	68	78	77	71	78	78	75	77
	15	26	28	25	31	31	30	30
Turquía	17	30	27	28	32	41	38	37
	0	1	1	1	1	1	1	1
EEUU	21	32	24	20	23	21	21	23
	11	21	17	14	16	15	15	17
OECD (4)	34	47	42	37	42	42	41	42
	8	13	13	12	15	15	15	14

(1) Todos los bienes de consumo necesarios ("commodities").

(2) Equivalente de un agricultor de tiempo completo

(3) 1979-85: FC-10: desde 1986 EE

(4) Excluyendo Turquía

a/ Promedio

b/ Estimado

c/ Provisional

Fuente: Morvarid Bagherzadeh y Ronald Steenblik "New paths for turkish agriculture", *The OECD observer*, No. 189, August-September, 1994.

Por lo demás, esta actitud de los diferentes gobiernos de los países desarrollados para proteger de manera sistemática y permanente a los productores agrícolas con

elevadas subvenciones, parece ser un fenómeno general independientemente del tipo de organización política de los países, (presidencialismo, régimen parlamentario, etc.) e independientemente de los modelos de política económica, de los grados de apertura, de la participación en el comercio mundial o de la pertenencia a bloques económicos.

La explicación más general -en la que se apoyan los países en desarrollo para reclamar la remoción o disminución de las subvenciones o un trato compensatorio- es que se han impuesto los intereses políticos de los agricultores y la capacidad de las organizaciones gremiales para allegar apoyos políticos en favor de la protección²⁴. Sin embargo, una explicación más específica sobre la eficacia de esas presiones políticas en favor de la protección en los países desarrollados, debiera incorporar cuando menos un exámen sobre cómo se manifiesta esa presión política, un análisis cuidadoso sobre el costo y los procedimientos del cabildeo de las organizaciones gremiales y un estudio sobre la relación de los resultados en términos de protección y las contribuciones a las campañas políticas²⁵.

Un reciente estudio de Brooks y Carter²⁶, sugiere que para comprender este fenómeno de las presiones políticas en favor de la protección, es necesaria una aproximación a la economía política de las intervenciones que explore 1- las interacciones entre la política y la economía; 2- la manera como funcionan las instituciones (agrícolas y macroeconómicas); 3- la relación entre las instituciones y los grupos de poder o de presión y 4- la manera como las decisiones económicas son afectadas por las realidades políticas y por el comportamiento de los gobiernos. Brooks y Carter, examinando particularmente la literatura sobre la

²⁴ Los textos básicos sobre el tema de las dimensiones políticas del cabildeo de los grupos de presión, desde el punto de vista teórico, son: Becker G.S. "A theory of competition among pressure groups for political influence". *Quarterly journal of economics* Vol. XCVIII. No. 3. August. pp 371-400. 1983 y Olson M. "The logic of collective action". Harvard University Press, 1965.

²⁵ La bibliografía es por supuesto abundante; véase entre otros, a Berry J.M. "Lobbying for the people: the political behavior of public interest groups". Princeton. N.J. Princeton University Press. 1977. Browne W.P. "Private interests. Public policy and American agriculture". University Press of Kansas, 1988.

²⁶ Jonathan C. Brooks and Colin Carter. "The political economy of U.S. Agriculture" *Abare research report*, Commonwealth of Australia, 1994.

economía política de la política comercial en relación con la agricultura norteamericana, subrayan que aquella política es formada generalmente en el proceso político y que el gobierno es apenas un intermediario que juega un rol pasivo en el resultado de las interacciones de los grupos de interés. En ese proceso de formación de la política, se definen dos tipos de problemas: 1- el nivel de la protección de los distintos bienes agrícolas y 2- cómo se determina la forma de la protección (es decir, el tipo de instrumentos para proteger los bienes).

Como es obvio, el marco general para esas definiciones está dado por objetivos de crecimiento y por sus implicaciones en la política comercial, que son diferentes en cada país. En el caso de los EE.UU, el problema principal consiste en proteger los ingresos agrícolas de los efectos de la sobreproducción agraria, en el caso japonés o en el de la comunidad Europea, se trata de objetivos de seguridad alimentaria que a su vez se consideran esenciales en la seguridad nacional, sin mayores consideraciones sobre aspectos relacionados con la competitividad²⁷.

Por otra parte, en el caso de los EE.UU. la política comercial está determinada, además de los aspectos macroeconómicos, por la política internacional, por los acuerdos internacionales (Gatt, Nafta, etc.), por consideraciones sobre la crisis de la deuda en los países en desarrollo, por los objetivos políticos de los precios de los granos, y hasta hace poco, por el embargo sobre la economía Soviética²⁸.

Por supuesto, aunque en el caso de los EE.UU. la política comercial parece ser un campo fértil para procurar subsidios por parte de los grupos de interés, también deben considerarse los elementos que explican la débil oposición a esa política: la oposición frecuentemente proviene de grupos desorganizados, o sin poder electoral; el congreso, por otra parte, no es susceptible a presiones de políticas externas. En otros casos, las políticas comerciales son residuales a las políticas

²⁷ Santiago Perry. "Las políticas de protección a la agricultura en los países desarrollados" en Perry S. *Cuatro ensayos sobre política agraria*. El Áncora editores. Bogotá, 1990. pág. 191 y siguientes.

²⁸ Babcock B.; Carter C.; Schmitz A. "The political economy of US wheat legislation". *Economic inquiry* Vol. XXVIII. Abril. pp. 335-53, 1990 y Roe T.; Yeldan E. "An open economy model of political influence and competition among rent seeking groups". *Economic Development Center bulletin*. University of Minnesota. Febrero, 1988.

domésticas, o complementarias a ellas²⁹. Por otra parte, los subsidios a la promoción de exportaciones son populares, al tiempo que los costos políticos de los subsidios son difusos. Finalmente, cuando los acuerdos comerciales confrontan las políticas domésticas y provocan oposición, es fácil apelar a un acuerdo congresional por simple mayoría para mantener la integridad del acuerdo en el largo plazo. Los perdedores de esos acuerdos probablemente no estén en capacidad de movilizar una oposición significativa contra la mayoría congresional³⁰.

B. La protección a la agricultura durante la industrialización sustitutiva

La historia de la protección de la agricultura en el proceso de industrialización de América Latina es considerablemente distinta a la de los países desarrollados. De un lado, en tanto las políticas de desarrollo se dirigían a apoyar a los sectores urbanos, esas políticas tuvieron un marcado sesgo contra la producción agropecuaria y se orientaron principalmente a proveer alimentos baratos, mediante controles de precios a los consumidores y fuertes subsidios a éstos. Además, se gravaron las exportaciones agrícolas con impuestos y retenciones, se mantuvieron altos los aranceles de los productos industriales y se sobrevaluó la tasa de cambio. Todo ello, como es obvio, alteró los precios relativos en favor de las manufacturas y estimuló las transferencias de ingreso desde las actividades agropecuarias hacia los sectores urbanos³¹.

²⁹ Sobre el papel de los sectores políticos, ver Cobb R.W.; Carles D.E. "Participation in american politics: the dynamics of agenda-building". Boston: Ally and Bancon. 1972; Cobb R.W.; Jennie-Keith R.; Marc H.R. "Agenda building as a comparative political process". *American political science review*. Marzo. 1976. 36(2):327-55.

³⁰ Jonathan C. Brooks and Colin Carter. "The political economy of U.S. Agriculture" *Abare research report*, Commonwealth of Australia, 1994. pág. 174.

³¹ La evidencia y los análisis sobre los países están ampliamente documentados por numerosos estudios, principalmente del Banco Mundial. Véase entre otros a Krudsen O.; Nash J. con la participación de James Bovard, Bruce Gardner y L. Alan Winters. "Redefining the role of government in agriculture for the 1990s". Documento de Trabajo No.105. Washington, D.C. Banco Mundial. Noviembre 1990; Krueger A.; Schiff M.; Valdes A. "Agricultural incentives in developing countries. Measuring the effect on sectorial and economywide policies". *World Bank, Economic Review*. September. 1988; Mellor J.; Ahmed R. (Ed). "Agricultural price policy for developing

A su vez, la necesidad de mantener bajos los precios y al mismo tiempo ofrecer estímulos a la agricultura, condujo a un amplio dispositivo de políticas con claros propósitos compensatorios pero principalmente encaminados a reducir costos en términos de insumos, financiamiento, infraestructura de producción y tecnología y a proteger los precios internos de las fluctuaciones de los precios internacionales³².

Por lo pronto, este modelo generó varias consecuencias: en términos de la economía política de la protección, las consecuencias más prominentes fueron, de un lado, una alta sensibilidad de los productores agrícolas a las conductas institucionales, que en muchos casos desestimuló el esfuerzo de estos mismos productores en términos de cambio técnico y de mejoramiento de la productividad; de otro lado, el desconocimiento de las señales de precios -no sólo por la prevalencia de precios de garantía, sino por el aislamiento de la producción agrícola respecto de los precios internacionales-, conjuntamente con la desordenada proliferación de subsidios y la vigencia de precios administrados, quitaron eficacia al mecanismo de precios y a sus señales para la asignación de recursos, lo que generó considerables distorsiones y enormes presiones sobre las finanzas públicas. Finalmente, los mecanismos de subsidios estimularon patrones de crecimiento de la productividad que no tuvieron en cuenta los estándares internacionales, justamente porque se aislaron los precios internos de los internacionales. Todo ello, en definitiva, se tradujo a la postre en un desarrollo productivo agropecuario que en general no pudo generar condiciones competitivas frente a la economía internacional y antes bien propició severas desventajas en la mayoría de bienes agrícolas importables.

Por otra parte, los efectos de la protección a la industria provocaron, de manera directa o indirecta, consecuencias gravosas para el desempeño del sector agropecuario, principalmente distorsiones en los precios relativos agricultura-

countries". Publicado por IFPRI. The John Hopkins V. Press. Baltimore and London, 1988; Streeten P. "What prices food? Agricultural price policies in developing countries." London: Macmillan, 1987.

³² El modelo básico para la orientación de los incentivos es, por supuesto, Schultz T.W. "Transforming traditional agriculture". Yale University Press. New Haven, 1964. Una evaluación de resultados es Blinder A. "Paying for productivity: a look at the evidence". Washington, D.C.. Brookings Institution, 1990.

industria, pero también en los precios agrícolas internos, con relación a los precios agrícolas internacionales (tasas de protección efectiva negativas). De hecho, como anota Agarwala la contraparte de la protección a la industria en muchos países en desarrollo ha sido el gravamen a la agricultura a través de varios instrumentos tales como impuestos directos a los productos de exportación, compulsión a buscar bajos precios y propiciar subsidios a las ventas de los productos agrícolas a través de canales de comercialización y distribución de tipo gubernamental³³.

Por supuesto, eran difíciles de ignorar los efectos negativos que esta política de desarrollo tenía sobre la agricultura, pero se argumentaba que éstos eran poco significativos y que no se trasladarían en forma importante al crecimiento global de la economía, idea que descansaba sobre la concepción del papel residual de la agricultura en el desarrollo económico (proveer alimentos, materias primas y divisas) y que tenía como contrapartida la capacidad de la industrialización para difundir el crecimiento al conjunto de la economía a través de los estímulos a la demanda y los encadenamientos productivos de la oferta.

De hecho, la estrategia para mantener bajos los precios de la agricultura descansaban sobre los siguientes supuestos³⁴: 1- que la producción agrícola no responde mucho a los cambios en precios; 2- que los beneficiarios principales de los altos precios agrícolas suelen ser los grandes propietarios o los propietarios de fincas de gran tamaño; 3. que los altos precios agrícolas de los alimentos y otros bienes salario pueden tener efectos adversos sobre los consumidores de bajos ingresos y 4- que el crecimiento económico acelerado requiere de una rápida industrialización, la cual a su turno requiere de transferencias de ingresos de la agricultura a la industria³⁵.

³³ Agarwala R. "Price distortions and growth in developing countries". *World Bank stag working papers*. No. 575. Management and Development Series No. 2. Washington, 1985.

³⁴ Agarwala, *op cit.*

³⁵ Las consideraciones analíticas y empíricas de los diversos supuestos, que por otra parte siguen siendo materia de discrepancia entre los analistas del sector, se discuten en Johnson G.L. "The state of agricultural supply analysis". *Journal of farm economics*. Vol. XLII. No. 2. Mayo. pp. 291-303. 1960; Mundlak Y. "The aggregate agricultural supply". Center for Agricultural Economic Research. Documento de Trabajo No. 8.511. Rehovot Israel, 1985; Cavallo D.; Domenech R. "Agricultura y crecimiento: la experiencia de Argentina, 1913-84." En: Bautista R. y Valdés (eds). *Trade and macroeconomic policies in developing countries: impact on agriculture*. Research Report

De otra parte, los presupuestos anteriores han conducido a subestimar el papel y el efecto de las políticas macroeconómicas en la actividad agropecuaria. En el plano analítico, esta subestimación se refuerza, de un lado, con el escaso papel que la teoría asigna a las complementariedades entre sectores en el desarrollo y, de otro lado, con el peso que en el argumento se le asigna a la baja elasticidad (precio) de la producción agropecuaria agregada, lo cual por supuesto conduce a subestimar el papel de los precios (absolutos y relativos), así como los factores que los determinan.

Por otra parte, se confiaba en que las consecuencias de los bajos precios sobre los ingresos de los agricultores podrían neutralizarse mediante políticas compensatorias sobre todo de gasto público. Las posibilidades compensatorias de la política sectorial descansaban en el criterio de que si la agricultura no debía ser estimulada vía precios, podría serlo a través de menores costos. Siguiendo este criterio, el desarrollo sectorial estuvo ligado a un fuerte grado de intervención oficial que incluía programas importantes de inversión pública, subsidios vía crédito oficial, programas estatales de investigación, extensión y fomento agrícola, exenciones tributarias y otros apoyos de origen fiscal. Todo eso buscaba esencialmente elevar la productividad y la rentabilidad, apoyos que con el tiempo fueron produciendo ineficiencias y estrangulamientos que se reflejaban en costos fiscales crecientes y en fuertes distorsiones del desarrollo agrícola.

Las subvenciones se concentraron sobre todo en cereales, estimulando la demanda en detrimento de la capacidad de los mercados para identificar y desarrollar ventajas relativas, al tiempo que las subvenciones orientaron la demanda hacia los productos subsidiados. Por lo que hace a las materias primas importables, el aislamiento de los precios internos respecto de los internacionales conducía a que los mecanismos de precios de sustentación, como instrumento para proteger la rentabilidad, permitían trasladar los mayores precios a la industria, la que a su vez, amparada en la protección y el monopolio, los trasladaba al consumidor final

No. 76. International Food Policy Research Institute. Washington D.C.; Quisumbing M.A.; Taylor L. "Resource transfers from agriculture". Massachusetts Institute of Technology-M.I.T., Julio. 1985; Bautista Romero M. "Domestic price distortions and agricultural income in developing countries" En: *Journal of development economics*. 23. 1986.

de bienes industriales, el cual acababa pagando el costo de las ineficiencias generadas por la protección a la producción agrícola.

En definitiva, este modelo de protección, junto con las orientaciones de la política sectorial, propició a la postre bloqueos y rigideces en el manejo mismo de la política agrícola, que se fueron evidenciando a medida que se consolidaban las nuevas circunstancias de la economía y del proceso de apertura³⁶:

1- Por distintas razones, el costo fiscal de la protección, siempre creciente, se volvió intolerable frente a los déficits fiscales de la mayoría de los países, sin que por otra parte hubiera alternativas distintas a permitir que recayeran sobre los agricultores los efectos de los factores de crisis.

2- La liberalización de los mercados financieros creó rigideces en los sistemas de financiamiento subsidiado para las actividades agrícolas.

3- En la mayoría de países (no necesariamente fue el caso de Colombia), fue evidente que los efectos positivos de los subsidios y programas de inversión se concentraron en la agricultura empresarial, creando una discriminación en contra de los pequeños campesinos.

4- Las distorsiones en los precios relativos a través de los subsidios, provocaron el desarrollo de un patrón tecnológico que utilizaba recursos escasos y costosos para el país, que no correspondía al costo real, pues éste no estaba indicado por los costos relativos sino por los subsidios. Ello generó, en consecuencia, un patrón tecnológico sin correspondencia con la dotación de recursos del país.

5- Se generaron mecanismos de obtención de "rentas institucionales" en las que lo esencial era la presión sobre algunos funcionarios, sin atender mayormente a requisitos de eficiencia, los cuales por otra parte eran omitidos en las negociaciones entre el sector público y el sector privado.

6- Frente a este panorama, generalmente los empresarios agrícolas y sus organizaciones, desarrollaron no sólo una alta sensibilidad frente al desempeño

³⁶ Para un examen comprehensivo y muy reciente del caso colombiano, véase Alvaro Balcázar Vanegas, "El sector agropecuario en el plan de desarrollo", conferencia en el XXVII Congreso Nacional de Ingenieros Agrónomos. Ibagué, agosto 17 de 1995.

institucional sino actitudes propias de “damnificados” que elevan ante el Estado más que iniciativas de negociación, solicitudes de ayuda, y se acostumbraron a esperar que los incentivos más que provenir del mercado, provengan de subsidios estatales.

7- La existencia de factores estructurales en la crisis de los sectores agrícolas de muchos países, incluida Colombia, evidencian no solo el agotamiento de un modelo de protección sino ante todo sus consecuencias en términos de escasas o nulas condiciones de competitividad en la mayoría de productos, incapacidad institucional en muchas de las organizaciones empresariales para acoplarse a las nuevas condiciones de la economía y de la gestión estatal y franca renuencia en otras, de buscar acomodo en esas nuevas condiciones.

IV. LA CAPACIDAD DE NEGOCIAR LA PROTECCIÓN

A. Las explicaciones analíticas

Biswanger y Scandizzo³⁷ han explorado la hipótesis de que la intensidad de la protección a la agricultura en los países en desarrollo, ha sido resultado tanto de la dotación de recursos internos como de la etapa y el patrón de desarrollo. El soporte de esta hipótesis consiste en la evidencia de que en un amplio número de países el área per cápita tiene un amplio y significativo efecto sobre los niveles de protección, los cuales a su vez están asociados al nivel de ingresos per cápita.

Economías con buena dotación de recursos tienden a discriminar contra la agricultura o a no protegerla y en consecuencia, al menos aparentemente, a extraer rentas de la tierra. Esta relación entre dotación de recursos agrícolas y protección agrícola ha recibido poca atención. De otra parte, la proporción del producto agrícola en el producto total no parece tener influencia significativa sobre la tasa

³⁷ Biswanger Hans.; Scandizzo Pasquale. "Patterns of agricultural protection". Department Operational Policy Staff. World Bank Report No.ARU15. Noviembre 15, 1983.

de protección nominal, pero tiende a reducir la protección nominal ajustada, ya que al deprimir los niveles de protección éstos pueden transmitirse vía sus impactos en la sobrevaluación cambiaria. Los países con pequeña proporción del producto agrícola tienden a no tener altamente sobrevaluadas las tasas de cambio. Los países con altos ingresos per-cápita tienden a proteger la agricultura directamente vía protección nominal, aún cuando el ingreso per-cápita parece no tener influencia sobre la tasa ajustada. De allí que en los países del África, las tasas de cambio estén normalmente sobrevaluadas resultando un gravamen implícito de entre 10% y 30%, en tanto que en el Asia la discriminación contra la agricultura resulta más moderada y en América Latina todavía más³⁸.

Estas hipótesis quizás expliquen las diferencias en el nivel de protección entre países en desarrollo y los instrumentos utilizados para ese efecto, pero difícilmente sirven para explicar las diferencias frente a la protección entre éstos y los países desarrollados.

De hecho, pareciera que la explicación de las diferencias en los modelos de protección entre los países desarrollados y los países en desarrollo, descansan en los distintos grados de eficacia del cabildeo político de las organizaciones gremiales y en una "mayor voluntad política" de los gobiernos respecto a los problemas de la agricultura. A menudo se omiten consideraciones sobre los objetivos generales y estratégicos de una y otra política, sobre la mutua compatibilidad entre las metas globales y las agrícolas, sobre el margen de maniobra de los gobiernos en términos fiscales y de comercio, sobre la organización institucional de toma de decisiones (y la distribución interna de poder entre esas instancias) y, por supuesto, sobre la sensibilidad de la opinión pública frente a ellas, sensibilidad que expresa el margen de rentabilidad política del cabildeo frente a los poderes políticos presentes en el gobierno³⁹. Se deja

³⁸ Los niveles de discriminación contra la agricultura en el caso colombiano, comparados con muchos países en desarrollo, no parecen excepcionalmente elevados, así como no son particularmente altas las distorsiones de precios, contrastes que pudieran explicarse por la posición relativa de Colombia en cuanto a la proporción de producto agrícola y el nivel de ingreso per cápita. Para la información sobre Colombia, véase Biswanger y Scandizzo, *op cit* y Agarwala, *Op. cit*.

³⁹ Para una aproximación analítica, véase Milgrom P. "Efficient contracts, influence activities, and efficient organizational design". *Journal of political economy* 96 No.1, 1988 y Milgrom P.; Roberts

también de lado, el detalle de cómo se producen los efectos sobre las decisiones, asumiendo que el proceso político es, a efectos de la política agrícola, como una *caja negra* que se juzga por sus resultados. En realidad, se trata de múltiples efectos indirectos que pasan por el tamiz de las instituciones y por la manera como dentro de estas instituciones se formula la política agrícola⁴⁰.

En general, como advierten Brooks y Carter, las dos vías para mejorar la capacidad de negociación de las organizaciones agrícolas con los decisores de política son la capacidad de diálogo y la reforma institucional. En efecto,

1- Una vía es mejorar los elementos de diálogo y hacer entender mejor el funcionamiento de la agricultura con miras a superar la *ignorancia racional* y hacer entender que los beneficios no se reducen sólo a las familias rurales sino también a otros sectores. Ello concierne sobre todo a argumentos alrededor de los efectos de un mal desempeño agrícola sobre el crecimiento global, el papel de complementariedad (no de residualidad) y de los enlaces de la agricultura en el crecimiento global, y argumentos referidos a la seguridad alimentaria y a la equidad. Sobre estas bases, es posible mejorar el diálogo entre los decisores de política macroeconómica y los decisores de política sectorial, entre los asignadores de recursos públicos y las autoridades sectoriales y entre los agricultores y los sectores urbanos.

2- La otra vía para alterar los costos políticos y los beneficios, se refiere al ámbito institucional y a su fortalecimiento. Las metas de la política están condicionadas por la interacción entre el ambiente político y el ambiente institucional. En general, las instituciones agrícolas son muy débiles para responder a las demandas y a las presiones de los agricultores y las decisiones casi siempre dependen de instancias extra sectoriales. Influir sobre ese ámbito institucional depende con mucho, del manejo de los argumentos, pero también de identificar los puntos sensibles alrededor de los cuales debe ejercerse la presión. En el caso latinoamericano, pareciera un desgaste innecesario para las organizaciones

J. "An economic approach to influence activities in organizations". En: *American journal of sociology* 94 Supplement, 1988.

⁴⁰ Jonathan C. Brooks and Colin Carter. *Op. cit.*

gremiales crear presiones y/o conflictos en el ámbito sectorial y parecería más razonable estimular alianzas y colaborar en aumentar la capacidad de negociación de las instituciones sectoriales en las negociaciones intergubernamentales. Volveremos sobre esto.

En el caso de los Estados Unidos, las explicaciones más corrientes (que Brooks y Carter han llamado las *explicaciones cosmopolitas*⁴¹) sobre el poder de negociación, se fundan en que los agricultores son una proporción pequeña del total de los productores y más conscientes de la pérdida de poder respecto a otros sectores, lo que los impulsa a organizaciones más fuertes y de vínculos más estrechos, presentando un frente coherente y sólido, lo que mejora su capacidad de negociación en las coaliciones políticas e incrementa su poder en el mercado político de las decisiones de las políticas agrícolas⁴². Inversamente, los contribuyentes y los consumidores (que son los perdedores en esas decisiones) en razón de su creciente número y de la dispersión de sus intereses, tienen dificultades para realizar uniones, además de que su organización es más dispersa e ineficiente sobre todo para presionar demandas de conjunto, o para lograr acuerdos internos sobre el alcance de las demandas. Se advierten, por otra parte, desigualdades de beneficios entre tipos de productores cuyas causas no son fáciles de determinar, así como no es fácil visualizar las relaciones entre los consumidores

⁴¹ Brooks y Carter, *op cit*, pág. 4.

⁴² Por cierto que en las discusiones sobre el tema no se distingue entre pequeños y grandes y se omite el papel de la dispersión física de los pequeños, su falta de recursos y sus dificultades para "cortear" los poderes políticos. Adicionalmente, en América Latina el examen de la capacidad de negociación de los pequeños agricultores pareciera menos una materia relativa al estudio de los grupos de presión y más relativa a los movimientos sociales. Por otra parte, es cierto que las políticas más favorables tienden a favorecer a los que ejercen más presiones políticas, pero es mucho lo que ignoramos respecto de la selección política de los instrumentos técnicos de política agrícola. De hecho, el objetivo de la política es el aumento del ingreso agrícola manteniendo el balance con otros sectores. Sin embargo, un aspecto importante son los efectos distributivos de las ayudas a la agricultura. En realidad, parece que poco de esta ayuda llega a los pequeños agricultores, generalmente productores de bienes no subsidiados. Igualmente, es importante ver el efecto de los subsidios sobre la producción y/o sobre otras actividades distintas a la rentabilidad y el ingreso, por ejemplo la detención de la migración o el efecto sobre el cambio técnico. Véase Jesús Antonio Bejarano, "Agricultura y políticas macroeconómicas". *Revista de planeación y desarrollo*, Departamento Nacional de Planeación DNP, Vol XXI. Nos. 3-4 Julio-Diciembre 1989.

y los contribuyentes por un lado y los agricultores por otro, ni las fuerzas que compiten para determinar los detalles de la política agrícola⁴³.

En definitiva, las explicaciones generales, si bien son útiles para determinar cómo funciona el proceso político de toma de decisiones de la política agrícola y para explicar algunos de sus resultados, son todavía insuficientes para lograr una explicación comprehensiva de este proceso, lo que solo podrá profundizarse con estudios de caso y experiencias específicas.

Finalmente, un aspecto por entero omitido en los estudios sobre las decisiones de política económica y que resulta esencial para la política agrícola, se refiere a la economía política de la regulación, es decir, al ámbito interno del gobierno y a los criterios políticos derivados de las concepciones gubernamentales sobre el interés público que impregnan, no siempre de manera racional, las etapas de las políticas públicas, esto es, el acceso, la decisión, la instrumentación, la administración y los resultados. ⁴⁴

En efecto, la teoría de la regulación provee explicaciones sobre la naturaleza de las fuerzas políticas, pero no dice nada de los reguladores no electores, ni de los procesos institucionales, ni de los precedentes históricos, ni de los motivos políticos no electorales ni en general de los aspectos no políticos del gobierno y de sus decisiones⁴⁵.

El gobierno es algo menos que un buen dictador y algo más que una organización conducida por los grupos de presión. Algo o mucho respecto de objetivos de

⁴³ Olson M. "Enfoque agrícola: países en desarrollo y desarrollados". *Revista de desarrollo económico*. Vol. III. No.2. Diciembre 1988. También Olson M. "Space, agriculture and organization". IFPRI No. 84. Reprinted from the *American journal of agricultural economics*. Vol 67. No.5. Diciembre, 1985.

⁴⁴ Véase Barry Mitnick, "La economía política de la regulación" F.C.E. México, 1989.

⁴⁵ Las diversas aproximaciones sobre el tema son: Dahl R.; Charles E.L. "Politics, economic and welfare". Nueva York. Harper and Row. 1953; Peltzman S. "Towards a more general theory of regulation". *Journal of law and economics*. Vol. 19. No.2. pp 211-40. 1976; Stigler G.J. "The theory of economic regulation" En: *Bell journal of economics and management science*. Primavera 1971. 2(1):3-21. La discusión más reciente y comprehensiva es Mitnick, *Op. cit*

bienestar general y de auténtico interés por corregir las imperfecciones de mercado, deben estar presentes en las decisiones de política. Por supuesto, es imposible determinar el balance de lo que corresponde a la acción de los grupos de presión y lo que corresponde a transacciones animadas por objetivos de transferencias de recursos para compensar deficiencias reales de los productores. Rausser, sin embargo, ha intentado discriminar dentro de los rubros gubernamentales de subsidios equivalentes para la agricultura, los que corresponden a transferencias de recursos derivadas de necesidades de compensación y de objetivos de crecimiento (corrección de fallas de mercado, provisión de bienes públicos, información, investigación pública, etc.) llamadas PERTs -*Politicoeconomic resource transactions*- y los que corresponden a los resultados de las presiones políticas de los "buscadores de rentas" o de beneficios directamente no productivos, asignados por criterios que no son de eficiencia (precios de sustentación, barreras arancelarias, subsidios de almacenamiento, subsidios a los insumos o al crédito, etc.) llamadas PEST -*politicoeconomic seeking transfers*- o "rentas de exacción"⁴⁶. Los resultados de esta discriminación se observan en el Cuadro No. 3.

⁴⁶ Rausser G.C. "Political economic market: PERTs and PESTs in food and agriculture". *American journal of agricultural economics* Vol. 64 No. 5 pp. 821-32.

CUADRO No. 3

Intervención productiva vs. intervención de exacción en la agricultura de EEUU.

Promedio 1982-86

Unidades en porcentaje de valor

PRODUCTO	Equivalente del subsidio al productor %	Componente productivo (PERT) %	Componente de exacción (PEST) %
Azúcar	77,4	7,9	92,1
Leche	53,9	7,8	92,2
Arroz	45,0	6,4	93,6
Trigo	36,5	13,5	86,5
Sorgo	31,5	14,5	85,5
Cebada	28,8	20,9	79,1
Maíz	27,1	17,7	82,3
Avena	7,6	61,6	38,4
Soya	8,5	74,3	25,7
Carne de res	8,7	55,5	44,5
Aves	8,3	65,0	35,0
Cerdo	5,8	82,5	17,6
Promedio	24,6	35,6	64,4

Fuente: Reasser (1992)

Tomado de Brooks y Carter "The political economy of US agriculture" Cuadro 5, pág. 151.

Nótese que los productos con demandas más inelásticas, tienen una proporción de PERT más baja, la que aumenta, en general, a medida que las demandas de los productos (las demandas derivadas) son más elásticas. La búsqueda de rentas, por el contrario parece estar más asociada a productos inelásticos en los que los movimientos del ingreso están asociados a caídas de precio y no de cantidad. Esta discriminación en función de las elasticidades parece definir el tipo de

instrumentos para proteger los distintos bienes, dependiendo de si su objetivo es aumentar la eficiencia productiva para mejorar la rentabilidad o proteger la rentabilidad independientemente de la eficiencia. De hecho, con respecto a muchos productos agrícolas sobre todo importables, subsisten en América Latina ambigüedades en relación con cuál de los objetivos es el que realmente se persigue.

B. La protección en el largo plazo: ganadores y perdedores

Para los países latinoamericanos no tenemos un ejercicio equivalente que pudiera iluminar las diferencias respecto de los modelos de protección, su lógica económica y la sensibilidad del proceso político a la utilización de determinados instrumentos de protección. En cualquier caso, es posible comparar las razones del comportamiento de la protección en los países desarrollados y en los países en desarrollo, en función de las tendencias observables en el largo plazo, algunas de las cuales parecen asociarse, al menos en parte, a las fases del desarrollo de los países. Algunas remiten a explicaciones sobre el papel de las fuerzas del cambio estructural que conspiran contra la agricultura y que son procesadas por el sistema político y otras surgen de las características de la producción agrícola independientemente de las fases y del modelo de desarrollo vigente⁴⁷.

1. Los agricultores como perdedores en la transformación estructural

Entre las razones de largo plazo que normalmente justifican las intervenciones en la agricultura (independientemente del uso de instrumentos específicos) están aquellas fuerzas que surgen de las transformaciones estructurales de la economía

⁴⁷ Véase especialmente, Anderson K.; Hayami Y. "The political economy of agricultural protection". Allen and Unwin. Sydney, 1986 y Baldwin R. "The political economy of protectionism". En: *Import competition and response*. Editado por Jagdish Bhagwati. University of Chicago Press, 1982.

y de los cambios asociados al nivel de desarrollo y que por lo general conspiran contra la agricultura⁴⁸. Entre estas fuerzas están:

a. Tendencialmente la oferta agrícola crece gracias a la tecnología y si bien la demanda tiende a crecer gracias al aumento de la población y el ingreso, ese crecimiento es lento porque el ingreso gastado en alimentos es proporcionalmente decreciente, presentándose asimetrías en el crecimiento de las variables de oferta y demanda que tienden a deprimir el precio. Adicionalmente, las elasticidades de oferta y demanda son bajas, combinación que determina caídas de precios aún más acentuadas. Otras explicaciones hacen énfasis principalmente en la elasticidad ingreso de la demanda, la que tiende a decrecer con el crecimiento de largo plazo, lo que provoca un desplazamiento del gasto en contra de los bienes agrícolas y un desplazamiento del capital y de la mano de obra.

b. El progreso técnico está normalmente incorporado en los insumos de los agricultores, de modo que los agricultores reducen costos porque no pueden controlar la caída de precios de la oferta agrícola.

c. La fuerte presencia de activos fijos en la función de producción agrícola implica una fuerte rigidez de la oferta respecto de la caída del precio, por la dificultad de "liquidar" esos activos ante caídas del precio (el precio de salvamento es cero o cercano a cero). Por otra parte, Nelson, Braden y Roh (1989), encuentran que el capital en agricultura es más o menos especializado, cuando se agrega al stock de inversión, lo que hace mucho más difícil esa liquidación⁴⁹. Todo ello hace que se considere necesario proteger los ingresos de los agricultores (por la vía de los precios de garantía y los subsidios), para corregir o atenuar los efectos de la sobreproducción y el débil crecimiento de la demanda.

Por otra parte, otras intervenciones no necesariamente ligadas a la defensa del ingreso pero sí a la necesidad de proteger la agricultura de la incertidumbre y el

⁴⁸ Anderson K. "On why agriculture declines with economic growth". *Journal of agricultural economics*. Vol 3. págs. 195-207, 1987.

⁴⁹ Nelson C.H.; Braden J.B.; Roh J.S. "Asset fixity and investment asymmetry in agriculture" *American journal of agricultural economics* Vol. 71 No.4 november 1989 pág. 290-97.

riesgo, se derivan de las características de la función de producción agrícola e implican inversiones públicas⁵⁰.

En general, las actividades agrícolas propiamente dichas suelen caracterizarse como:

a. Actividades competitivas en el sentido de tener un gran número de participantes, cada uno de los cuales participa con una magnitud reducida en las operaciones y opera bajo decisiones altamente descentralizadas. Típicamente, los productores agrícolas son tomadores de precios y producen bienes homogéneos o con muy poca diferenciación, en estructuras de producción por lo general heterogéneas. Tanto las características de los bienes como las estructuras en las que se producen, dificultan la generación de innovaciones y la creación de ventajas competitivas.

b. Las funciones de producción se caracterizan por la estacionalidad, por ser producciones geográficamente dispersas y sometidas a riesgos e incertidumbres mayores que en cualquier otro sector, incertidumbres asociadas no sólo al nivel del producto esperado sino a las consecuencias del clima y a la exposición de enfermedades y plagas cuyo control depende de condiciones agroecológicas específicas, sin mencionar la caducidad del producto y los riesgos de las pérdidas post-cosecha⁵¹.

c. La producción agrícola se caracteriza por la inflexibilidad, es decir, por la dificultad de recombinar los factores de producción una vez empezado el proceso productivo, aparte de la inmovilidad relativa, lo que significa que estos factores no tienen mayores posibilidades de uso fuera de la producción agropecuaria (y más aún cuando la producción depende de condiciones agroecológicas determinadas). Ello conduce por lo general a que la elasticidad de la producción agrícola sea baja

⁵⁰ Tomamos los argumentos de IICA-Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. "Competitividad en el sector agropecuario. Elementos para un enfoque. Las cadenas productivas y la competitividad." Santafé de Bogotá, D.C. Mayo de 1995.

⁵¹ Timmer, Peter; Falcon, Walter; Pearson, Scott. *Análisis de políticas alimentarias*. Publicación del Banco Mundial. Madrid, Ed. Tecnos, 1985. pág. 100 y ss.

en el corto plazo y que se requiera tiempo para responder a los incentivos y a las nuevas condiciones propiciadas por los mercados⁵².

d. La demanda por productos agrícolas es una demanda para satisfacer necesidades básicas, por lo que la elasticidad de demanda suele ser baja y descendente a largo plazo. Por ello, el mecanismo de ajuste a los precios es diferente al de otros sectores. En la agricultura una baja del ingreso se traduce en reducción de precios mientras en la industria se traduce en desempleo y en descenso del producto en tanto que los precios bajan mucho menos⁵³.

e. Finalmente, otra particularidad se refiere a la distribución del poder de monopolio y a la capacidad de proteger los beneficios ante caídas de precios; ello no sólo se deriva del reducido margen de manejo de los stocks en la mayoría de los productos de la agricultura, sino a las particulares relaciones entre la agricultura y la agroindustria: allí, en esas relaciones, concurre la presencia de estructuras de mercado diferentes en las distintas etapas de la cadena productiva, poderes de negociación diferentes entre oferentes y demandantes y márgenes de manejo de precios distintos entre los agricultores y los procesadores de bienes agroindustriales⁵⁴.

Frente a esas condiciones de la producción agrícola, las políticas públicas se orientaron en el pasado -vía subsidios, estabilización de precios, precios de garantía, seguros de cosechas, garantías de absorción, etc.- a la reducción de la incertidumbre, a la minimización del riesgo y a reducir las consecuencias de la inflexibilidad.

⁵² Henneberry, Shida; Luther Tweeten. "A review of international agricultural supply response", *Journal of international food and agribusiness marketing* 2(3):49-68. December 1990.

⁵³ Kenneth E Boulding. "Agriculture: problems of a competitive industry" in Mansfield E S. *Microeconomics. Selected readings*, W. W. Norton and Co. New York, 1971. pág. 218 -227.

⁵⁴ Kenneth E Boulding *Op. cit.*

2. Los agricultores: ¿perdedores en la industrialización?

Al contrario de los países desarrollados, en los cuales las intervenciones se dirigen a proteger los ingresos y por lo general a compensar los efectos de la sobreproducción, las intervenciones de política agrícola en los países en desarrollo parecen orientadas, de un lado, a estimular la oferta, entre otras razones para abaratar precios y de otro lado a compensar los efectos adversos sobre los precios relativos derivados de la protección industrial⁵⁵. Se han subrayado más atrás los argumentos que durante el proceso de industrialización se invocaron para mantener bajos los precios agrícolas y el perfil de las políticas que buscaron, por la vía de los subsidios en los costos y en la productividad, compensar los efectos de las políticas de industrialización. Se ha argumentado también que las intervenciones directas en términos de gasto público, subsidios a la tecnología, etc., por lo general no compensaron los efectos adversos de las políticas macroeconómicas, lo que parece haber dado pie para el argumento de que la agricultura fue perdedora en el proceso de industrialización, como quiera que las políticas de desarrollo discriminaron contra el sector⁵⁶. Esta afirmación, sin embargo, merece precisiones respecto a algunos productos y países y su examen puede arrojar luz sobre la eficacia de las presiones de las organizaciones agrícolas en algunos países y a propósito de algunos productos.

En un trabajo reciente del Banco Mundial, coordinado por Krueger, Schiff y Valdés, en el que se examina la economía política de las intervenciones directas e

⁵⁵ Compárese por ejemplo Tolley G.; Vinod T.; Wong Ch.M. "Agricultural Pricing Policies and Developing Countries". Baltimore Md.: Johns Hopkins University Press. 1982. y Gardner B.L. "The why, how, and consequences of agricultural policies: the United States". in Sanderson, F.(ed). *Agricultural protectionism in the industrialized world*. Resources for the Future. Washington D.C. 1990.

⁵⁶ La discusión de los argumentos y los estudios de caso se pueden ver especialmente en: Mundlak Y.; Sturzenegger A.C.; Martínez Mosquera B. "A comparative study of the political economy of agricultural pricing policies". Informe de Argentina. Banco Mundial. Documento de trabajo. Washington. D.C. 1988; Valdés A. "Trade policy and its effect on the external agricultural trade of Chile, 1945-1965". *American journal of agricultural economics* Mayo. 1973; Valdés A.; Hurtado H.; Muchnik E. "Trade, exchange rate, and agricultural pricing policies in Chile". Volumes 1 & 2. *World Bank comparative studies*. 1990.; Valdés A.; Siamwalla A. "Agricultural price policy for developing countries". Capítulo 7 en: J.W. Mellor y Ahmed R.(eds). Baltimore. Md., John Hopkins University Press; Valdés A.; Siamwalla A. "Foreign trade regime, exchange rate policy and the structure of incentives". BID 1986.

indirectas en precios agrícolas de varios países latinoamericanos (Argentina, Brasil, Chile, Colombia y República Dominicana), se alcanzan algunas conclusiones que conviene resumir⁵⁷:

a. Existe en todos los países una fuerte desprotección total hacia la agricultura, no sólo cuando se la compara con los sectores no agrícolas sino en términos absolutos. Aproximadamente dos tercios de dicha desprotección son el resultado de políticas indirectas, esto es, políticas comercial y cambiaria fundamentalmente. De hecho, entre 1960 y alrededor de 1985 la desprotección total fue cercana a -28% mientras que la desprotección directa fluctuó entre -7% y -10% (en el caso colombiano estos indicadores fueron por igual de -24% para la total y para la directa).

b. Las intervenciones directas tienen un patrón anticomercio: se protege relativamente más a los importables agrícolas que a los exportables. Para muchos países se encuentra que los exportables resultan ser desprotegidos y los importables protegidos (cerca de -12% para los exportables y 18% para los importables). La desprotección a los exportables parece ser más fuerte en aquellos países en que las exportaciones agrícolas son un rubro importante dentro de las exportaciones totales.

c. Las políticas de precios dirigidas hacia los insumos agrícolas han tendido a favorecer al sector. En muchos países, el sector agrícola resulta ser subsidiado por distintas vías: subsidios a la compra de fertilizantes, de maquinaria agrícola y, en especial, subsidio al crédito. A pesar de esto, los recursos transferidos a través de las políticas de insumos resultan ser inferiores, en general, a la extracción de recursos a través de las intervenciones totales en precios de los productos⁵⁸.

d. Las políticas de ayuda al sector agrícola a través de la inversión pública no muestran un patrón claro de comportamiento. No se podría decir que este tipo de

⁵⁷ Anne O. Krueger, Maurice Schiff, Alberto Valdés (editores). "Economía política de las intervenciones de precios agrícolas en América Latina", Banco Mundial, Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo, Chile, 1990. pág. 435-436.

⁵⁸ Algunas estimaciones posteriores al análisis de Krueger, Schiff y Valdés y restringidas al caso de Colombia, pueden verse en: Ministerio de Agricultura-Departamento Nacional de Planeación. "El desarrollo agropecuario en Colombia", Misión de Estudios del Sector Agropecuario. Editorial Presencia. Informe final de la Misión de Estudios del Sector Agropecuario. Bogotá 1990.

políticas se relacionan de alguna manera sistemática con las intervenciones de precios.

e. El análisis de las transferencias debidas a intervenciones directas de precios –en productos e insumos- muestra que en general los gobiernos han sido capaces de extraer recursos del sector a través de sus políticas⁵⁹.

En rigor, en relación con los resultados que acaban de describirse, conviene diferenciar la intencionalidad de los resultados como quiera que es esta intencionalidad la que puede dar cuenta de la economía política de la intervención. Las intervenciones indirectas por supuesto no son intencionales respecto de sus efectos sobre la agricultura; las intervenciones directas en cambio, tienen como propósito un cierto conjunto de resultados de producción, de

⁵⁹ Para el caso colombiano, algunos trabajos han estimado la magnitud de esas transferencias y sus determinantes. Tales transferencias se podrían medir estimando las diferencias entre los precios de compra de la agricultura y los precios de venta (precios relativos). Estos precios son la resultante, entre otros factores, de las altas tarifas a los bienes manufacturados (el arancel promedio de la economía es de 33%), bajas tarifas de importación a los productos agropecuarios (el arancel promedio es del 13%), sobrevaloración del peso (estimado a mediados del 1985 en 15%) y de las políticas de subsidio diferenciales a la exportación. Sumando tanto los efectos negativos descritos como los compensatorios (las transferencias hacia la agricultura mediante el crédito subsidiado y los subsidios a las exportaciones), resulta que a través de los precios el sector transfiere al resto de la sociedad una suerte de impuestos implícitos equivalentes en 1985 al 13.6% del producto agropecuario, que se estima para ese año en \$145 mil millones; así, la política comercial y cambiaria sobre los productos exportables e importables, que representan más de las dos terceras partes de su producción, impone al sector una carga implícita del 16.6% y los subsidios a través del crédito de fomento total sólo compensan un 3% (García García J. "The effects of exchange rate and commercial policy on agricultural incentives in Colombia 1953-1978". Washington. International Food Policy Research Institute. Junio IFPRI. Informe de Investigación No. 24. 1981.) En otro trabajo, García estima que las transferencias positivas hacia la agricultura derivadas de los subsidios a los insumos fueron insuficientes para compensar los efectos negativos de las intervenciones en precios. Las transferencias de la agricultura a otros sectores alcanzaron su máximo en 1974 variando entre el 16% y el 18.5% del producto agrícola para los efectos instantáneos y de largo plazo respectivamente. En el período 1960-1983, el promedio de estas transferencias varió entre el 4.3% y el 4.8% para los efectos instantáneos y de largo plazo respectivamente. García García J. "The political economy of agricultural pricing policies: The case of Colombia 1960-1983". Noviembre 1987. Banco Mundial. Para una reseña de otros estudios, véase Jesús Antonio. "Agricultura y políticas macroeconómicas" *Revista de planeación y desarrollo*, Departamento Nacional de Planeación-DNP, Vol XXI. Nos. 3-4 Julio-Diciembre 1989, págs 164-166. Se pueden ver también: Catalina Crane "Relación entre la política macroeconómica y la producción agropecuaria"; María del Pilar Esguerra "Los flujos de capital entre la agricultura y el resto de la economía: evidencia del caso Colombiano, 1965-86" y Juan José Perfetti "La estructura de protección efectiva y el desempeño del sector agropecuario" Estos tres trabajos fueron preparados para la Misión de Estudios del Sector Agropecuario y publicados en *Coyuntura económica Fedesarrollo*, Vol. XX No. 1, Marzo de 1990.

asignación de recursos o de compensación sectorial. Respecto de esa diferenciación, Krueger, Schiff y Valdes anotan que "Concentrándose en la dinámica de las intervenciones directas, sobre las cuales el sector agrícola parece haber tenido una mayor influencia, interesa saber las motivaciones subyacentes a dichas intervenciones. Creemos que la estrategia de desarrollo enfocada en la sustitución de importaciones da cuenta de las intervenciones indirectas, pero no es de gran ayuda para entender las intervenciones directas. De hecho, se observa que las políticas directas han protegido y desprotegido al sector dependiendo de su calidad de importable o exportable, y, en particular, dependiendo de si los exportables agrícolas son significativos dentro de las exportaciones totales. No existe ningún nexo claro entre este patrón de comportamiento y la estrategia de desarrollo enfocada en la protección al sector industrial sustituidor de importaciones. Las explicaciones, entonces, deben buscarse en hipótesis complementarias"⁶⁰.

Esas explicaciones por cierto, no son generales a todos los países. En algunos casos, en las políticas de intervención se impuso el objetivo de recaudación fiscal al gravamen a los exportables, sobre todo tradicionales, gravámenes que fueron tolerados por los agentes económicos en razón de argumentos de impuesto óptimo, como quiera que al menos en algunos países, las exportaciones enfrentaban mercados no perfectamente competitivos en el mercado internacional. En otros casos, la tolerancia se apoyó en compensaciones a través de políticas de insumos, las cuales tendieron a neutralizar a grupos específicos. En realidad ese subsidio tendió, en los diversos países, a ser selectivo. En otras ocasiones se soportaron los gravámenes a cambio de evitar imposiciones de carácter general para la agricultura (impuestos a la tierra por ejemplo).

Con todo, a diferencia de la desprotección a los exportables tradicionales, donde el motivo de recaudación fiscal es bastante claro, en el caso de los importables un variado número de razones convergen en la explicación de las intervenciones directas de precios. A diferencia también del caso de los exportables, las razones para explicar la intervención directa en los importables varían dependiendo del producto de que se trate, de las condiciones en que se produce, de quiénes lo

⁶⁰ Krueger, Schiff y Valdés, *Op.cit.*, pág. 437.

producen, etc. Los principales elementos que parecen explicar las intervenciones directas de precios en los importables, están relacionados con argumentos de autosuficiencia y de equidad.

a. Objetivo de autosuficiencia. A menudo se justifican las intervenciones de precios en los importables con el argumento de que es clave para el país tener autosuficiencia en la producción. En ocasiones, no se podría decir que ésta es "la causa" de la mayor protección y el argumento de autosuficiencia es más bien una forma de justificar precios agrícolas altos frente a la opinión pública (como el caso de la leche en Chile). En otros casos, sin embargo, existiría una real motivación por parte de los gobiernos. En el caso de la República Dominicana, por ejemplo, con posterioridad a las crisis de precios de alimentos de 1973-74, el objetivo de lograr autosuficiencia en la producción de arroz, motivado por la aspiración de aislarse de los shocks internacionales, parece haber influido la política de precios de una manera importante. En el caso de Brasil, por otro lado, los "gaúchos", productores de trigo de Río Grande do Sul, han sido un activo grupo de influencia que ha tenido éxito en convencer a otros grupos acerca de la importancia de lograr autosuficiencia en la producción de trigo.

b. Consideraciones de equidad. Las políticas de precios directos para importables, y también para algunos exportables, han sido motivadas por consideraciones redistributivas. En algunos casos se ha desprotegido al bien agrícola, con la motivación de que el bien agrícola en cuestión es importante dentro de la canasta de consumo de los grupos urbanos más pobres. En otras ocasiones, se ha protegido bajo el argumento de que éste es producido básicamente por pequeños campesinos de muy bajo nivel de ingreso.

En ambos casos se pudieron haber empleado para estos fines instrumentos más eficientes que los efectivamente usados (distorsiones comerciales). En el caso de que se quiera proteger a los consumidores urbanos más pobres, lo óptimo sería un subsidio directo a grupos seleccionados. Igualmente, la producción a campesinos más pobres podría ser lograda más eficientemente por medio de otros programas. De nuevo un motivo por el cual estas alternativas rara vez se adoptan, parece ser la necesidad de evitar gastos adicionales al fisco. Países que han optado por la vía de subsidios importantes al consumo, como República Dominicana, se han visto

en los últimos años en serios aprietos debido a la falta de recursos fiscales. Por lo tanto, aunque se invocan motivos de distribución de ingresos, los instrumentos más usados corresponden nuevamente a distorsiones comerciales⁶¹.

Para el caso de Colombia, habría que considerar algunas sugerencias de García respecto de las razones por las cuales la producción agrícola es gravada más por gravámenes indirectos que por las intervenciones directas de precios⁶². De acuerdo con García, ello puede ser explicado por la estructura de las organizaciones de productores agrícolas. Aun cuando hay bastante desacuerdo sobre la influencia real de las organizaciones de productores, puede convenirse que estas asociaciones tienden a tener una gran influencia en políticas que afectan el sector directamente, tales como los volúmenes de crédito, las políticas de precios, las políticas que afectan los insumos, etc., así como fuerte capacidad para oponerse a aquellas políticas que afectan sus intereses.

Esta influencia sin embargo, es mucho más modesta en lo que hace a las políticas macroeconómicas, lo que de acuerdo con García, puede explicarse de una parte por la relativa debilidad institucional de las asociaciones y por el hecho de que las orientaciones de políticas en el largo plazo son definidas estrictamente por el gobierno central. Adicionalmente y a diferencia por ejemplo de asociaciones como la de los industriales, la organización gremial se caracteriza en la agricultura por una estructura dispersa y con capacidad para afectar significativamente aquellos aspectos que directamente le conciernen a cada una, sin mayor capacidad de coordinación y de coalición, o de formación de grupos más amplios lo cual reduce por supuesto su capacidad de acción ⁶³.

⁶¹ Para los estudios de países y las consideraciones de detalle, véase Krueger, Schiff y Valdés, *Op.cit.*

⁶² Además de lo citado en la nota 57, véanse también: García García J. "Trade, exchange rate and agricultural pricing policies in Colombia". World Bank, *Comparative studies on the political economy of agricultural pricing policy*. Washington, D.C. 1989; García García J.; Montes Llamas G. "Second report of the political economy of agricultural pricing policies: Colombia." (mimeografiado). Mayo, 1986; Thomas V. "Macroeconomía y política agropecuaria, la experiencia de Colombia". Banco de la República, 1986.

⁶³ Véase también Olson, *Op. cit.*, 1988.

Otra importante razón es que las asociaciones de agricultores concentran su influencia en las políticas sectoriales y carecen de un staff técnico con capacidad para debatir las políticas de largo plazo. García encuentra que, en general, las políticas sectoriales están determinadas tanto por la influencia política de los productores agrícolas, como por la influencia política y la capacidad de negociación de los consumidores, por las actitudes ideológicas de las instancias de decisión de políticas hacia productos específicos y por los intereses económicos de las agencias estatales. Lo primero está notablemente influenciado no solamente por el grado de dispersión de las organizaciones gremiales (por productos), sino aún por la propia dispersión geográfica que afecta la capacidad de unión de las asociaciones agropecuarias⁶⁴ (la paradoja de los números de Olson).

A su vez, la influencia de los consumidores sobre las políticas sectoriales tiene que ver con la capacidad relativa de negociación, especialmente de los consumidores de insumos (en el caso, por ejemplo, del algodón) y eventualmente por el efecto político de los precios de los alimentos en la determinación de los salarios urbanos. Además, aquéllos que deciden políticas sectoriales en instancias gubernamentales, tienen en general una opinión negativa de los productores agrícolas, en quienes ven un impedimento para el progreso y la modernización.

Finalmente, otro importante determinante de las políticas sectoriales son los intereses económicos de las agencias estatales, las que a menudo tienen monopolios de exportación e importación y de comercialización doméstica que las lleva muchas veces a operar en contravía de los intereses del conjunto de la agricultura y en beneficio de los consumidores urbanos o de sus propios intereses corporativos ⁶⁵.

⁶⁴ Olson, M. "Space, agriculture and organization". IFPRI No. 84. Reprinted from the *American journal of agricultural economics*. Vol 67. No.5. Diciembre, 1985.

⁶⁵ García *Op. cit.*, 1987.

V. LOS NUEVOS ESCENARIOS PARA LA DISCUSIÓN DE LA PROTECCIÓN

Las nuevas circunstancias de la economía internacional, la adopción de modelos de economía abierta en los países latinoamericanos, la desregulación de los mercados, el desmonte de la protección arancelaria, etc., configuran un nuevo entorno alrededor de las políticas de protección que difiere considerablemente del curso de la misma en los países desarrollados y que representa nuevos retos para los decisores de política. Las consideraciones que siguen apuntan a especificar los elementos de ese nuevo escenario⁶⁶.

De una parte, será necesario admitir la tendencia a la baja de los precios de los productos agrícolas en los mercados internacionales y el efecto que la protección en los países desarrollados ha tenido y va a tener en esa tendencia. Dada la baja elasticidad precio de la demanda de estos productos, los menores precios no pueden compensarse con mayores ventas como para contrarrestar la pérdida del ingreso total. Por otra parte y en general, la pérdida en precios ha sido superior a los aumentos de productividad, lo que implica una tendencia persistente de caída de ingresos dada una estructura de mercado estable.

Pese a ese panorama sombrío de precios, en todo caso mal puede pensarse que respecto de los bienes agrícolas la salida sea competir con los países desarrollados en términos de subsidios. Como lo expresó el gerente de la Federación de Cafeteros, Jorge Cardenas, a propósito del café solo podemos esperar lo que nos sea proporcionado por el mercado internacional. El reto actual es aprender a convivir con esa realidad, asimilarla y diseñar instrumentos y orientaciones de política compatibles con ella en el mediano y largo plazo, sin pretender prolongar *ad infinitum* las políticas de choque de corto plazo para una situación que va a permanecer sin duda en el largo plazo.

⁶⁶ Para lo que sigue nos ha sido en extremo útil el texto de Luis Gómez Oliver, "La política agrícola en el nuevo estilo de desarrollo latinoamericano". Oficina Regional de la FAO para la América Latina y el Caribe, Santiago de Chile, 1994. pág. 66 y siguientes.

Igualmente es necesario aprender a convivir en un mundo de economías abiertas⁶⁷. La apertura, además de irreversible, desempeña un papel esencial en cuanto a lograr una orientación hacia el exterior congruente con la necesidad de generar capacidad de pago externo y favorecer un cambio en los precios relativos a favor de los bienes transables. La protección del mercado doméstico significaba menor competencia y mayores márgenes de ganancia en la producción para el mercado interno y, por tanto, la atracción en la asignación de recursos productivos hacia estas actividades. En cambio, las economías más abiertas generan una ampliación de la oferta, menores precios y mayor competencia, permitiendo disminuir las condiciones oligóplicas dentro de la producción para el mercado doméstico. Se desalienta así la producción destinada a la demanda interna, mientras que la producción para exportación se hace relativamente más atractiva.

Además, la apertura es indispensable para alcanzar la competitividad internacional en los productos exportables, al permitir el acceso a materias primas y bienes de capital a precios internacionales, haciendo desaparecer barreras y protecciones que los encarecen. Por otra parte, los contactos amplios con el exterior conllevan estimular fuertemente las actividades empresariales, sobre todo en este período de transición, a través de nuevos bienes, nuevas tecnologías, nuevos procesos productivos y nuevos mercados, que pueden elevar la trayectoria de crecimiento de las economías latinoamericanas⁶⁸.

En lo que hace a los instrumentos de la política comercial, ha habido cambios muy importantes en varios aspectos que es necesario asimilar. Por una parte, se ha producido un desplazamiento de restricciones no arancelarias hacia restricciones arancelarias. Por otra, dentro de los aranceles, las tasas por volúmen han cambiado a tasas ad valorem, el número de tramos se ha hecho menor y los niveles se han reducido. La eliminación de las restricciones cuantitativas y de las

⁶⁷ Ello significa sobre todo un esfuerzo enorme de rediseño de instrumentos de política. Véase Dornbush R.; Helmers F.; Leslie C.H. "The open economy. Tools for policymakers in developing countries." Oxford University Press. Nueva York. 1988.

⁶⁸ Gómez Oliver *op cit*, pág. 107 -108. El desarrollo de los temas y la bibliografía pertinente puede verse en IICA-Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. "Competitividad en el sector agropecuario. Elementos para un enfoque. Las cadenas productivas y la competitividad." Santafé de Bogotá, D.C. Mayo de 1995.

barreras no arancelarias a los precios internacionales, suprime el alto grado de discrecionalidad administrativa, generando reglas más claras y transparentes. La reducción de la dispersión arancelaria mediante una estructura más simple, de pocos tramos, disminuye los problemas y costos administrativos, es más transparente y más fácil de fiscalizar. Asimismo, dificulta las irregularidades administrativas en la clasificación de los distintos bienes importados. Cuanto más general y homogénea es la tarifa, más fácil es evitar presiones de diferentes grupos y sectores que pretendan tarifas diferenciales y exenciones. Finalmente, la reducción arancelaria tiende a alinear los precios internos con los precios de frontera, incrementando la competencia. Permite el abastecimiento de materias primas e insumos tecnológicos a precios internacionales, favoreciendo así la competitividad de las exportaciones. Con ello se produce un crecimiento en el bienestar de los consumidores. Los menores aranceles favorecen también el control en el alza de los precios⁶⁹.

Por otro lado, si se promueve la apertura económica, deben asumirse sus consecuencias. La apertura significa que algunos sectores se beneficiarán y progresarán, mientras otros declinarán. Esto es intrínseco a los cambios en los precios, en rentabilidades relativas y en general al proceso de reasignación de recursos que provoca la apertura y, en el fondo, constituye el mecanismo para una mayor eficiencia en el funcionamiento de los mercados. Frente a ese panorama con el que es necesario aprender a convivir, el aspecto más importante es ajustarse al nuevo margen de maniobra de las intervenciones de las políticas agrícolas, determinado en buena medida por el alcance de los instrumentos en el actual contexto y por su naturaleza, que por otra parte circunscriben los objetivos de la política agrícola.⁷⁰

⁶⁹ *Ibid*, *Op. cit.*, pág. 382.

⁷⁰ Así por ejemplo la política comercial debe permitir una evaluación del impacto económico y social de la reconversión en los sectores que declinarán, debe medir su importancia, y en los casos que sea aconsejable, proponer una trayectoria de protección temporal que permita una transición adecuada. Así mismo, sería más conveniente separar los problemas de estabilización de los de protección y transferencia, diferenciando los instrumentos a utilizar para cada tipo de producto. Para la estabilidad podrían combinarse mecanismos alternativos o complementarios a las bandas de precios (mercados de futuros u otros). En el caso de los productos donde la variación de los precios internos no se explica en lo fundamental por la de los precios internacionales, los instrumentos de intervención deberían ser diferentes a las bandas y tendrían que contemplar el establecimiento de apoyos temporales y transparentes.

A. Los nuevos retos de la política agrícola

En estas circunstancias no sólo se restringen los objetivos de la política como resultado del acomodo a las nuevas realidades de la economía internacional, sino sobre todo se restringen los instrumentos para la gestión de la política agrícola, haciéndose inútiles, inoperantes o inconvenientes muchos de los instrumentos que hoy tienen las instituciones agrícolas⁷¹.

En las nuevas condiciones de desarrollo de los países latinoamericanos, la definición de la política agrícola requiere ampliar la visión más allá de las condiciones estrictamente sectoriales y dar una alta prioridad a su adecuación al contexto global. La orientación del crecimiento hacia el exterior y los propios procesos de globalización de la economía mundial, hacen que el desarrollo sectorial sea mucho más interdependiente respecto de los mercados internacionales que en el pasado.

Por otra parte, la mayor integración entre los sectores productivos internos y la importancia decisiva de las condiciones macroeconómicas en las actividades productivas, anulan toda ilusión de autonomía de la política sectorial. Ésta solamente podrá tener vigencia en la medida que sea coherente con el contexto macroeconómico y sólo podrá lograr el cumplimiento de sus eslabonamientos intersectoriales en una dinámica de crecimiento que abarque el conjunto de la cadena producción-consumo.

B. La integración de la política agrícola con la política macroeconómica

La prioridad que debe darse a la adecuación de la política sectorial a las condiciones establecidas por el marco macroeconómico, tiene como corolario la necesidad de una política económica global que prevea su incidencia en el

⁷¹ Para una consideración amplia sobre el tema de los instrumentos y los objetivos del desarrollo en el nuevo contexto, véase Smith W.C. "Latin American political economy in the age of neoliberal reforms". North-South Center. Transaction Publishers. New Brunswick, 1994.

desarrollo agrícola y rural. Evidentemente, el objetivo de estabilidad de los equilibrios macroeconómicos está por encima del alcance de los objetivos en el ámbito sectorial, pero es conveniente que los responsables de la política agrícola sean capaces de participar en algunos aspectos de las definiciones económicas globales, a fin de evitar que se generen inadvertidamente perjuicios graves al desarrollo del sector⁷². Por otra parte, los *policy makers* agrícolas, en colaboración con el sector privado, deben ajustar en forma oportuna y flexible la política sectorial para que se adecúe a los cambios macroeconómicos, minimizando el impacto negativo que pueda derivarse de los mismos y optimizando las oportunidades que éstos ofrezcan al desarrollo agrícola.

También es importante desarrollar por parte de las instituciones agrícolas, una mayor capacidad de propuesta y negociación ante las instancias financieras globales, ya que la inversión pública constituye uno de los principales mecanismos para posibilitar y estimular el proceso de inversión en el desarrollo agrícola. Para la negociación sobre la parte del gasto público que se canalice al desarrollo sectorial, es necesario fundamentar el financiamiento de los programas de fomento dentro de una estrategia de desarrollo agrícola y rural alineada con la estrategia nacional.

El principal requisito para posibilitar un desenvolvimiento eficiente del sector es un marco macroeconómico equilibrado y estable. Sólo en esas condiciones puede la política agrícola ser neutra respecto a la asignación de recursos y puede ser capaz de fomentar la producción y la productividad, así como de orientar el desarrollo agrario hacia un mayor equidad, dentro de una vía de sostenibilidad ambiental. En ausencia de dicho marco, la política sectorial adquiere forzosamente un sesgo compensatorio que la aleja del logro eficaz de los objetivos. Los problemas de desequilibrios macroeconómicos o de inestabilidad obligan a medidas puntuales en la política sectorial que pueden variar en función del tipo

⁷² Sobre el tema de la secuencia y la gradualidad de la política de liberalización, sin duda el nudo de las discrepancias principales respecto del tratamiento del sector agropecuario, véase Edwards S. "Sequencing and welfare: labor markets and agriculture". National Bureau of Economic Research. Cambridge. 1992. Para el caso de Colombia, véase Hallberg K.; Wendy E.T. "Trade reform in Colombia: 1990-94". En: *The Colombian economy: issues of trade and development* Bogotá. pp 259-299. Boulder, Westview Press. 1992.

de problema o de las condiciones del sector. Pero siempre sería preferible una solución a estos problemas dentro del marco macroeconómico, permitiendo una política agrícola eficiente, que provocar sesgos y distorsiones en intervenciones sectoriales.

C. Las relaciones intersectoriales en la política agrícola

La política sectorial debe responder a la nueva visión del desarrollo agrícola interdependiente de los demás sectores productivos, superando la antigua relación subordinada que se orientaba a desbloquear los estrangulamientos del proceso de industrialización. En lugar de plantear solamente estímulos para obtener una mayor producción, la estrategia del desarrollo agrícola debe considerar con prioridad las articulaciones de la agricultura con el resto de la economía y plantear también políticas desde el lado de la demanda.

La estrategia tradicional buscaba fomentar el crecimiento de un sector primario casi divorciado del resto y se reducía básicamente a los apoyos específicos a la producción. La nueva política agrícola debe considerar las complementariedades del desarrollo en áreas prioritarias desde el punto de vista de la dinámica nacional global, enfatizando la atención a las orientaciones de la demanda y a los eslabonamientos y enlaces con los procesos agroindustriales y agrocomerciales⁷³.

De hecho, las actuales orientaciones productivas obligan a ampliar el ámbito de la política agrícola. Consecuentemente, las formas de intervención y el catálogo de programas y políticas deben rebasar esquemas tradicionales limitados a la producción primaria y deben incorporar pautas para el comercio y mercadeo de productos agrícolas, así como brindar soluciones a estrangulamientos por deficiencias en la estructura comercial, puertos, comunicaciones, almacenamientos, servicios financieros y otros. Esto conlleva numerosas acciones de concertación entre el sector público y el sector privado que deberán ordenarse coherentemente con la estrategia general del desarrollo.

⁷³ Ver IICA-Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. "Competitividad en el sector agropecuario. Elementos para un enfoque. Las cadenas productivas y la competitividad." Santafé de Bogotá, D.C. Mayo de 1995.

D. Nuevas áreas de acción

En otro lugar, hemos indicado cómo en una economía abierta y en una agricultura competitiva, la intervención estatal debe orientarse hacia el desarrollo de mercados agrícolas eficientes y competitivos, en los que participen los distintos agentes privados dentro de un proceso de desarrollo que asegure el crecimiento sostenido, sustentable y que tienda al logro de una mayor equidad. Se ha señalado así mismo que las características principales del aparato productivo deben ser la adaptabilidad a los cambios en los mercados y la flexibilidad para acomodarse a nuevas circunstancias. En ello es esencial reducir en lo posible los períodos de ajustes microeconómicos en la asignación de recursos, para adecuar las actividades agrícolas a los nuevos patrones de consumo y de competencia provocados por los cambios en los mercados mundiales, el proceso de apertura económica y las nuevas políticas macroeconómicas⁷⁴.

Los propios procesos de apertura e integración reclaman también medidas de transición que permitan ajustar el funcionamiento de los mercados agrícolas a los efectos diferenciados de la liberalización del comercio en países y productos específicos. Deberán ser coherentes con una orientación de mediano y largo plazo hacia la desregulación y mayor libertad de comercio internacional. Por otra parte, deberán limitar los efectos negativos que la inestabilidad de los mercados internacionales y la incidencia de los cambios en las condiciones económicas nacionales puedan tener sobre la rentabilidad y el proceso productivo de la agricultura en los países de la región.

No sería posible encontrar una respuesta adecuada a los problemas anteriores dentro de las políticas agrícolas tradicionales. Los cambios macroeconómicos han modificado drásticamente la justificación de la política sectorial compensatoria y la disciplina fiscal hace inviable la opción de apoyos y subsidios masivos con fondos gubernamentales. El énfasis en la desregulación y el propio deterioro del aparato público apuntan hacia una menor participación directa del Estado; la desaparición de los organismos estatales o para-estatales encargados de regular el comercio externo e interno de productos agrícolas parece irreversible. Asimismo

⁷⁴ Gómez Oliver *Op. cit.*, pág. 369

se ve inviable una política comercial agrícola altamente intervenida, con licencias para importación, exportación, permisos previos, precios regulados, monopolios oficiales del comercio externo a ciertos productos o tarifas sumamente elevadas y protecciones para-arancelarias⁷⁵.

Las dificultades para los diseñadores de política son considerables, no sólo por la escasez de instrumentos de política, sino por la existencia de un ambiente desfavorable a la protección y al uso de medidas que o bien afectan las finanzas públicas o bien afectan directamente los intereses de otros sectores. De igual modo, la prolongación de la crisis agrícola, su profundidad, ameritan respuestas para las que se requiere tiempo de adaptación y no parece haber mucha tolerancia a la espera. Por otra parte, las inercias generadas por la costumbre hacen menos cooperativos algunos sectores productivos, lo que reduce el margen de posibilidades para diseñar políticas imaginativas. Los problemas de reestructuración del aparato productivo, de su reconversión, del desarrollo de ventajas competitivas, su posicionamiento en los mercados, etc., son retos formidables que requieren casi de un proyecto estratégico de formulación de un nuevo marco de políticas⁷⁶.

⁷⁵ Gómez Oliver *Op. cit.* pág. 374.

⁷⁶ A título de ejemplo, pueden considerarse algunos dilemas de la política comercial. Aunque es unánime el reconocimiento sobre las distorsiones en los precios agrícolas internacionales, un punto de debate importante se refiere a la necesidad de establecer medidas de protección si dichas distorsiones no son inestables. Sobre la magnitud misma de las distorsiones de los precios, existen diferencias significativas que se explican por distintas causas. Una de ellas es la diversidad en la construcción de los modelos (cobertura geográfica, período de tiempo, formas de estimación de las elasticidades, etc.). Otra es que algunas veces los precios actuales se comparan contra los que se generarían en una liberalización total de la agricultura, mientras que otras estimaciones hacen la comparación respecto a los que resultarían de distintos grados de liberalización parcial considerados factibles por los diversos analistas. Esto, en cierta medida, sólo puede definirse una vez definida la estabilidad de los subsidios, y los distintos niveles a los que podrían reducirse en el mediano plazo.

Por otra parte, la política sobre los mecanismos de protección debe obedecer más a los efectos del problema que al carácter específico de su origen. Más que la calificación de las posibles causas provenientes del comercio internacional -subsidios, competencia desleal, etc. y el establecimiento de los recursos de protección correspondientes: derechos compensatorios, medidas antidumping, etc.-, lo importante es la capacidad para diferenciar los casos que provocan daño a la economía del país y merecen tratamiento excepcional. En los casos en que el perjuicio sea significativo y deba intervenir, el margen de maniobra es relativamente amplio en lo que respecta a acciones no discriminatorias. Por lo tanto, sería más fácil un cambio arancelario que el recurso a procedimientos anti-dumping o de derechos compensatorios, donde la limitante no estará en el nivel de protección, sino en el carácter discriminatorio de la medida. Sin embargo, la

VI. LOS TEMAS DE LA ECONOMÍA POLÍTICA: UN ESQUEMA DE ANÁLISIS

En ese nuevo escenario de competitividad, desregulación y economías abiertas, en el que se enmarcan tanto los criterios de protección y sus instrumentos como la gestión de las organizaciones gremiales, tanto el alcance como la naturaleza de los objetivos de política, los espacios de conflicto y los instrumentos de presión que han de afrontar las organizaciones gremiales del sector agropecuario se modifican radicalmente en relación a los viejos esquemas. No sólo se alteran las relaciones intersectoriales sino las relaciones entre las organizaciones gremiales y el Estado, las que se inscriben, además, en nuevos espacios sectoriales y regionales de negociación y en nuevos instrumentos de concertación determinados entre otros por la reforma del Estado, por la descentralización política, fiscal y administrativa y por los procesos de privatización. Así pues, los nuevos escenarios de la economía política de la protección agrícola deben considerar cuando menos, el tipo de conflictos que surgen de los cambios en las relaciones intersectoriales, el nuevo tipo de organizaciones agrícolas que actúan en diferentes niveles, dimensiones y grados de autonomía y el reacomodo de las organizaciones gremiales en el nuevo cuadro del Estado y de la política agrícola, lo que tiene que ver por supuesto con la definición de nuevos objetivos y sobre todo nuevos instrumentos de negociación, concertación y presión.

A. Los conflictos intersectoriales

En términos generales se presentan cuatro tipos de conflictos de carácter intersectorial que se dirimen en escenarios distintos y con distintos grados de conflictividad.

situación puede ser más complicada cuando el problema se presenta en el marco de los tratados bilaterales o multilaterales. Véase Gómez Oliver, L. *Op.cit.* Págs. 375 y siguientes.

1- De un lado, el conflicto entre productores y consumidores como resultado de las intervenciones directas en precios agrícolas tendientes a abaratar esos precios, y de otro lado el conflicto entre productores y contribuyentes respecto de las transferencias de ingresos derivadas de la intervención. En una economía protegida, los efectos de las intervenciones directas en precios se trasladan directamente a los consumidores, lo que genera naturalmente una reducción de ingreso para la demanda de bienes de origen urbano. En una economía abierta, la referencia de la protección es el precio en frontera de los importables, de modo que el nivel de protección y el efecto político adverso de la misma por parte de los consumidores, debe juzgarse en función de ese precio. De hecho, los efectos de la intervención directa en precios son medidos como una diferencia proporcional entre los precios al productor y los precios de frontera, ajustados por los costos de distribución, almacenamiento, transporte y otros costos de comercialización.

Por otra parte, otros aspectos de las intervenciones directas se refieren al gasto público, a los subsidios al crédito, etc., que implican transferencias de otros sectores hacia la agricultura y que son sufragados en general por los contribuyentes urbanos en proporciones que pueden ser significativas en muchos países.

2- El conflicto por la determinación de los precios relativos agricultura -industria que incorpora los efectos tanto directos de las intervenciones como las intervenciones indirectas derivadas de los efectos de las políticas macroeconómicas. Los efectos indirectos tienen dos componentes: el primero es el impacto de la sobrevaluación cambiaria, ocasionada generalmente por los déficit en cuenta corriente y por la protección a la industria, sobrevaluación que afecta la tasa real de cambio y en consecuencia los precios relativos de los bienes agrícolas respecto de los no agrícolas. El segundo es el impacto de las políticas de protección sobre los precios relativos de la agricultura entre bienes comerciables y no comerciables. Al consolidar este conjunto de efectos, ha podido demostrarse, de una parte, que en casi todos los casos los efectos son equivalentes a un impuesto sobre los bienes exportables y a un subsidio para los importables, y de otra parte, que el efecto indirecto a menudo grava a la agricultura y domina sobre los efectos directos aún si estos son positivos.

3- Los conflictos surgidos de la determinación de precios en las distintas fases de la cadena productiva⁷⁷. De hecho, en una economía cerrada, las distorsiones de precios, o las ineficiencias de la producción agrícola, se trasladan a los productores de bienes finales agroindustriales, los cuales a su vez, dada las características de imperfección de los mercados de esos bienes, las trasladan a los consumidores finales. En una economía abierta, el balance de precios internos-precios internacionales de las materias primas es un elemento decisivo para las condiciones de absorción de materias primas agrícolas de origen nacional por la industria doméstica, de modo que si el balance es desfavorable, la diferencia se interpreta como un gravamen implícito para la industria, gravamen conflictivo si la industria no puede trasladarlo a los consumidores finales.

4- Los conflictos alrededor de las orientaciones del modelo de desarrollo y de los efectos sectoriales discriminatorios, así como conflictos alrededor de los instrumentos que se expresan en conflictos alrededor de las responsabilidades sobre las ineficiencias del sistema, sobre los efectos distributivos de ese modelo, sobre la determinación de las condiciones de competitividad de cada uno de los sectores, etc. y por supuesto en conflictos alrededor de la naturaleza de la política macroeconómica, así como sobre las prioridades de la misma, es decir entre la estabilidad y el crecimiento.

Naturalmente, esa nueva dimensión de los conflictos, no necesariamente convergentes, requiere no sólo de espacios de negociación entre el gobierno y el sector, sino de espacios de concertación entre el gobierno y el sector, entre el sector y otros sectores y espacios de conciliación entre distintos sectores y el sector agropecuario⁷⁸.

Los resultados alrededor de cada uno de los conflictos que acaban de señalarse, dependen como es obvio de la capacidad de negociación del sector vs. otros

⁷⁷ Véase IICA-Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. "Competitividad en el sector agropecuario. Elementos para un enfoque. Las cadenas productivas y la competitividad." Santafé de Bogotá, D.C. Mayo de 1995.

⁷⁸ Para ejemplo de la discusión sobre esos espacios, véase entre otros Esguerra M.P.; Ocampo J.A. "Concertación política industrial: la experiencia colombiana a la luz de algunos casos internacionales de éxito". En: Analdex IX Congreso Nacional de Exportadores, "Concertación para el desarrollo en la apertura", Cartagena, 29-30 de Octubre. 1992.

sectores, del posicionamiento sectorial frente a las instancias de gobierno, -lo que involucra no sólo la capacidad política de presión sino la capacidad técnica de diálogo- y de la capacidad de conciliación y arbitramento de las instancias institucionales.

B. La organización de los agricultores

Como se advirtió al comienzo, en terminos teóricos, la eficacia de la capacidad de presión de un grupo social organizado para obtener resultados en su favor depende de la relación entre la lógica de la acción de los grupos y su organización dado el presupuesto de que esa presión se ejerce en un mercado político en el que tienen lugar las decisiones.

El caso de las organizaciones de agricultores no deja de ser problemático por la naturaleza misma de las actividades agrícolas y por la naturaleza de su representación⁷⁹. En esencia, los agricultores se organizan si esto genera beneficios colectivos más que los beneficios individuales que proporcionaría el cabildeo ejercido por fuera de la organización. De hecho, algunos sectores agrícolas muy concentrados parecen tener un *lobby* individual más poderoso que el proveniente del gremio, o una organización por productos parece tener más eficacia que una organización más general. Sin embargo, la eficiencia depende de la naturaleza del mercado político y en particular de dos variables: el efecto sobre el voto y el efecto sobre el acceso al presupuesto. Habitualmente, los agricultores frente a determinadas medidas no representan muchos votos, en tanto que para el gobierno, en materia por ejemplo de intervenciones en precios, es necesario llegar a un balance costo-beneficio entre los "precios políticos" y los costos de la intervención expresados en una presión sobre el presupuesto derivado de los subsidios.

⁷⁹ Bonnen J.T.; Browne W.P. "Why is agricultural policy so difficult to reform?". National Center for Food and Agricultural Policy. *Annual policy review*. Resources for the Future. Washington, D.C. 1989.

Por otra parte, la discusión sobre los intereses agrícolas se extiende a través de la cadena productiva, de la cadena de servicios y del conjunto de sectores a través de los cuales se producen enlaces de distinto tipo. Tal diversidad de intereses implica diversidad de metas de política, por lo que su análisis requiere una consideración desagregada de los intereses de los grupos involucrados y respuestas a cuestiones específicas: ¿Cuáles son los apoyos políticos de los agricultores?, ¿cuántos grupos operan?, ¿cuáles grupos son más efectivos?, ¿qué coaliciones desarrollan?, ¿cuáles son las oportunidades y los recursos de cada uno para el lobby? (p.ej. los pequeños agricultores vs. los sectores agroindustriales).

A efectos del análisis sobre la capacidad y la eficacia de la gestión de las organizaciones gremiales, conviene tener en cuenta el tipo de organizaciones de interés involucradas:

1- Los productores, (comprende las organizaciones generales, las de los diversos grupos de bienes y las otros productores tales como cocoperativas). Los intereses de las organizaciones de este tipo son múltiples, variados, y dispersos por lo que las organizaciones generales tienen poco éxito por fuera de una discusión general sobre la defensa de la agricultura.

Por otra parte, las organizaciones por productos tienen distintas posiciones de poder, lo que resulta en efectos discriminatorios y desiguales de las negociaciones. Además, las organizaciones por productos son en algunos casos más exitosas cuando tienen acceso a recursos legales derivados de legislaciones internas o de acuerdos internacionales de comercio, o por los intereses especializados de esos grupos. Finalmente, las organizaciones por productos tienen intereses por lo general bien identificados y por lo tanto más fáciles de agrupar y movilizar como grupo de presión.

2- Las organizaciones agroindustriales (mayoristas y detallistas). El aspecto fundamental de las organizaciones agroindustriales es que su capacidad para convocar y para movilizar no depende sólo de su organización interna sino de su posición en la cadena productiva y de su posición en el mercado. En función de esa posición pueden propiciar alianzas con otros productores agrícolas, con otros sectores agroindustriales o pueden enfrentar conflictos con otras asociaciones.

3- Los grupos de interés público, los cuales se pueden dividir en beneficiarios de algunas políticas agrícolas (p.ej pequeños campesinos o beneficiarios de la reforma agraria), grupos afectados por situaciones generales del área rural (en nuestro caso por ejemplo las víctimas de la violencia) y grupos de objetivos amplios que tienen que ver de manera directa o indirecta con la actividad agropecuaria (p.ej grupos ambientalistas) y que en general suelen ser muy activos ⁸⁰.

C. Los nuevos retos para las organizaciones gremiales

Poca duda cabe sobre que si bien los cambios en el escenario internacional y sus implicaciones para el desarrollo de la agricultura son claramente percibidos por las organizaciones gremiales, no son siempre bien entendidos en términos de la necesidad de transformar esas mismas organizaciones y de transformar sus objetivos . En América Latina, parecen ser crecientes los conflictos surgidos alrededor de las consecuencias de la crisis y de las demandas por políticas de protección agrícolas, conflictos que involucran sectores del campesinado pobre tradicionalmente activos, de campesinado medio tradicionalmente próspero y poco activo en términos de su movilización pero exitoso en su tarea de *Lobby* (es el caso del café) y de agricultores modernos otrora protegidos (como los arroceros). Estos conflictos se desenvuelven en un contexto nuevo frente al cual no sólo son difíciles las respuestas gubernamentales sino que las mismas organizaciones generales de agricultores no parecieran moverse de manera flexible y antes bien parecieran no saber cómo orientar su actividad frente a las demandas específicas provenientes de los grupos en conflicto.

Por otra parte, suele advertirse cierta perplejidad frente a los cambios mismos y frente a la actitud que debiera asumirse para asimilar dichos cambios.

⁸⁰ Entre los pocos trabajos sobre organizaciones gremiales en Colombia pueden verse Bejarano J.A: "Economía y poder. La SAC y el desarrollo agropecuario colombiano: 1871-1984". Bogotá. Fondo Editorial CEREC, 1985; Hartlynn J. "Las asociaciones de productores, el régimen político y los procesos de políticas en Colombia contemporánea". *Latin American research review*. Vol.XX. No.3. 1985 y Urrutia M. "Gremios, política económica y democracia". Fondo Cultural Cafetero. FEDESARROLLO. Bogotá. 1983.

En un trabajo reciente , Martínez Nogueira ha propuesto unas líneas de análisis respecto de las áreas en las cuales se requiere con más énfasis la transformación de las organizaciones para enfrentar los principales retos que se derivan de las nuevas condiciones del desarrollo de la agricultura y las que resultan de las nuevas orientaciones de políticas y que obligan sin duda a repensar las condiciones de la representación gremial y las nuevas funciones de los gremios⁸¹. Entre tales áreas están la organización gremial frente a la naturaleza de las políticas agropecuarias y frente al nuevo entramado institucional, los problemas de representatividad de cara a la negociación , la coordinación y la colaboración, las que por supuesto operan en un entorno distinto, el papel frente a las estrategias de desarrollo de la agricultura que ya no consideran al sector como residual sino en una función más activa y finalmente su papel frente a la visión estratégica del sector agrario.

1- Nuevas políticas, nuevas instituciones- En el actual escenario de economías abiertas y competitivas cabe destacar principalmente:

a. El nuevo papel de los ministerios de agricultura. Los ministerios de agricultura pierden relevancia como ámbitos para dirimir los conflictos intersectoriales, frente a los cuales tradicionalmente asumió, de un lado, el papel de representante del Estado ante los agricultores, y por otro de mediador de los intereses de estos frentes a otros ámbitos de gobierno o de árbitro en conflictos intersectoriales. La nueva tarea de los ministerios, más que arbitrar intereses, es la de promover la competitividad y el apoyo a la innovación de la empresa rural en el marco de las cadenas productivas.

b. Los procesos decisorios. Respecto del sector pasan a tener un carácter menos confrontacional para requerir una mayor colaboración y concertación entre actores públicos y privados, agrícolas e industriales, de la producción y de los servicios, al tiempo que la representación tiene un carácter menos confrontacional y defensivo para dar paso a la expresión de necesidades, identificación de alternativas,

⁸¹ Roberto Martínez Nogueira. "Las organizaciones gremiales ante los desafíos de la nueva agricultura." Ponencia presentada al XXVII congreso de la SAC, Cali, noviembre de 1993. Publicada en *Revista nacional de agricultura*, SAC, No. 906, primer trimestre de 1994.

concertación de esfuerzos y compromisos y elaboración de iniciativas y propuestas.

2. Un nuevo tipo de representatividad- como quiera que los nuevos espacios son menos de confrontación y más de concertación y colaboración técnica activa y vinculada a la implementación de políticas, emergen cuestiones de gran relevancia referidas a la representatividad de la organización gremial de productores.

Sin duda, el campo gremial de la agricultura estaba centrado en organizaciones nacionales de tipo confederal en las que la defensa del sector aglutinaba a todos los productores, a pesar de sus diferenciaciones internas. La comunidad de intereses alrededor del producto homogéneo, más que la estructura productiva heterogénea, orientaba el liderazgo y monopolizaba la representatividad en la discusión de políticas que por su propia naturaleza eran generales frente al producto (arancelarias, subsidios, créditos, tasas de interés o transferencias de recursos). Al hacerse las políticas más "específicas", y las demandas más referidas a rubros particulares o a problemáticas propias de un subsector de productores, los mecanismos representativos de más bajo nivel acrecientan su importancia. Éstos contienen en su seno una mayor homogeneidad y se vuelven interlocutores necesarios de las organizaciones públicas encargadas de la implementación de políticas, de modo que al producirse el giro hacia políticas de mayor especificidad, son estos últimos mecanismos representativos los que ganan en presencia y actividad.

En este escenario, "si las entidades de cúspide no cuentan con la capacidad suficiente para adecuarse a la nueva situación, dando cabida a los intereses generados por las transformaciones de la agricultura y satisfaciendo los nuevos requerimientos de los productores, se alimenta un proceso que en algunos países ha llevado a la constitución de nuevas entidades que apuntan a una mayor eficacia en la defensa de perspectivas nacidas de las nuevas producciones o de diferentes articulaciones con el mercado, a veces enfrentadas a las organizaciones tradicionales." De igual manera, la mayor dinámica en el orden local, provocada por el aumento de los eslabonamientos de la producción agrícola, por la descentralización, la transferencia de funciones a los municipios y a la mayor participación en las asociaciones de base, todo ello provoca una creciente

autonomización de las instancias organizativas locales. El efecto conjunto de estos dos fenómenos está llevando a una restructuración de los esquemas representacionales de la agricultura, una mayor descentralización y un mayor dinamismo de las organizaciones especializadas.

3. Un nuevo campo de negociación- Las diferencias básicas entre productores en la agricultura actual radican en el posicionamiento dentro de la cadena productiva agrícola y en cómo se articulan en ella. “No son sólo el tamaño de la explotación o el tipo de rubro productivo los principales criterios para establecer las diferentes situaciones que enfrentan los productores y sus capacidades empresariales. Las relaciones establecidas con los mercados de insumos y con las etapas posteriores a la producción son, en la nueva agricultura, los factores críticos no necesariamente asociados con aquellas dimensiones.” Lo que cuenta es su autonomía, su capacidad para apropiarse del valor agregado en las distintas etapas de la cadena y las oportunidades que enfrenta que son definidas por el conjunto de la cadena y no por la homogeneidad del producto. Las modalidades de contratación entre distintos integrantes de la cadena, por ejemplo, tienen distintas características definidas por la estructura del mercado del producto final. Las articulaciones con la cadena de servicios son más complejas y extensas y en ellas los agrupamientos de productores juegan un papel distinto, en el que se requiere información, educación y capacitación⁸².

D. Un papel más activo en las estrategias de desarrollo agrícola

La inserción del sector agrícola en el nuevo modelo de desarrollo, la evolución de los mercados internacionales, el seguimiento de la situación macroeconómica para identificar las consecuencias y oportunidades abiertas, el estudio y la formulación de propuestas en torno a la competitividad del sector, etc., desbordan el marco de acción de las organizaciones por productos o especializadas. La amplitud de los temas, el esfuerzo involucrado para su comprensión, la utilidad compartida de su

⁸² Martínez Nogueira, *op cit*, pág. 38 y pág. 40.

manejo, etc., requieren una perspectiva referida a la totalidad del sector que sólo las organizaciones nacionales pueden suministrar⁸³.

1. La promoción de la agricultura: Este primer desafío implica la adopción de objetivos de promoción activa de la modernización y reconversión de los productores, de las empresas rurales y de la producción como metas generales que requieren un esfuerzo nacional y el ejercicio de presiones sobre los órganos de política. Este esfuerzo debe orientarse a la investigación y transferencia tecnológica, de control sanitario y de calidad, y a través de él, las organizaciones de productores pueden convertirse en agentes de la integración productiva, de la promoción de eslabonamientos en las cadenas productivas y de identificación y estímulo de nuevos nichos en los mercados internacionales. "Un sector agrícola más complejo e interrelacionado requiere de una comunicación sistemática con las organizaciones de industriales y de comercialización, con los proveedores de insumos, infraestructura y servicios, etc. Si la competitividad es un atributo que trasciende los límites de la empresa y del sector, los esfuerzos encaminados a acrecentarla deben necesariamente ser el resultado de "alianzas estratégicas" por las que se crean eslabonamientos a lo largo de las cadenas de valor. Esto supone, en muchos casos, la superación de viejas confrontaciones, para asumir conductas colaborativas en el marco de una mayor competitividad internacional."

2. La defensa ante mercados imperfectos. La apertura supone un papel más activo de los mercados pero no siempre se advierte que las estructuras de los mercados generan asimetrías que alteran la capacidad de negociación. Por cierto, sería ingenuo suponer que todas las relaciones con otros actores sociales o con otros sectores productivos se darán en el marco de la colaboración y la concertación.. En muchos casos, "estos sectores actúan en condiciones monopólicas o cuasimonopólicas, enfrentando los productores a interlocutores centralizados o que controlan recursos sustancialmente superiores a los de conjuntos particulares de agricultores. Por ello, el sector requiere contar con fuertes entidades representativas de nivel central para promover aquellas alianzas y participar en

⁸³ Martínez G. "Apertura, internacionalización y fortalecimiento gremial". En: *Revista Nacional de Agricultura* pp.44-53. Sociedad de Agricultores de Colombia. Santafé de Bogotá. No.900. Septiembre 1992.

dichas negociaciones concentrando recursos que permitan potenciar sus capacidades." 84

3. Nuevas funciones El proceso de privatización de los órganos gubernamentales vinculados a distintas responsabilidades de política, en particular la comercialización agrícola y la investigación, ha puesto en un plano más visible y estratégico a las organizaciones de productores. En algunos países han asumido las funciones antes desempeñadas por el Estado, significando esto un impacto notable sobre su perfil institucional, sobre el volúmen de recursos que controlan y sobre sus capacidades de gestión. A su vez, la defensa de las ventajas competitivas de la agricultura requiere disponer de capacidades técnicas y profesionales suficientes para mantener la actual inserción en los mercados y acrecentarla. En este sentido, las organizaciones de productores pueden promover la integración de asociaciones de productores para actuar en los mercados internacionales, identificar las oportunidades y estimular la creación de joint-ventures entre productores y exportadores para ganar nuevos nichos, y participar en empresas de comercialización externa⁸⁵.

E. Una visión estratégica

1. Frente a los cambios internacionales. Son varios los países del mundo que están haciendo enormes esfuerzos para elaborar un proyecto estratégico en función de los cambios previsibles de la economía internacional, de la tecnología, de los mercados, de los gustos de los consumidores y por supuesto de las tendencias de la producción y el consumo. Ello implica la necesidad de realizar ejercicios estratégicos para anticipar el desarrollo del sector. Ese ejercicio debe, a su vez, suministrar los elementos de juicio necesarios para que la propia organización de productores adopte una visión estratégica frente a mercados de una complejidad creciente y de una interrelación mayor entre los distintos componentes de las cadenas agroalimentarias.

⁸⁴ Martínez Nogueira, *op cit*, pág. 41.

⁸⁵ *Ibid*, *op cit*, pág. 42.

2. Frente al entorno institucional. La definición de una visión estratégica implica, a su vez, anticipar los caminos para la acción gremial, la identificación de los aliados eventuales y la elaboración de alianzas con otros actores sociales tras objetivos e intereses compartidos. Para ello se requiere contar con un análisis de las tendencias políticas y sociales, una evaluación de los comportamientos de los otros sectores sociales, de sus orientaciones y capacidades, una apreciación adecuada de las realidades productivas, tecnológicas, económicas y sociales de la agricultura, y cómo afectan las mismas a los distintos actores involucrados, una identificación de los requerimientos presentes de sus miembros y de las necesidades planteadas por el futuro de la agricultura.

VII-UNA NOTA SOBRE EL CABILDEO: ¿CÓMO EJERCERLO?

Usualmente la teoría de los grupos de presión no tiene muchos ejemplos acerca de cómo realmente se ejerce el cabildeo ni sobre los procedimientos para hacerlo con éxito. Las dificultades para comprender esos procesos se acrecientan en sistemas institucionales con poca transparencia pública, como es el caso de Colombia, donde además la toma de decisiones sobre política económica puntual solo raras veces son sometidos al escrutinio público o a examen por una opinión pública más o menos inexistente en materias económicas, o por una oposición política igualmente inexistente. En tal sentido, las decisiones puntuales sobre política, los procedimientos para lograrlas o los recursos utilizados, sólo son conocidos por quienes participan en las decisiones.

Por otra parte, existe poca evidencia sobre las instancias institucionales donde los grupos de interés buscan influir, o sobre el tipo de influencia buscada. En el caso de los EEUU, el lobby se ejerce en los comités y subcomités del congreso, y en las distintas instancias administrativas, ministerios, institutos, etc. En el caso colombiano, la influencia, si se trata de grupos de bajo poder de negociación (básicamente sectores campesinos), se ejerce a través de protestas y movilizaciones y si se trata de grupos de algún poder, aparentemente esa influencia se ejerce de manera directa y discreta en los niveles más altos del proceso administrativo, con

poca participación de los niveles intermedios, salvo en el caso del Departamento Nacional de Planeación en el que, por tradición y funciones, los niveles medios tienen una elevada participación en las políticas sectoriales y en las decisiones. Por el contrario, en los ministerios de agricultura o de hacienda, los puntos de influencia se localizan directamente en el despacho del ministro o de los viceministros.

Adicionalmente, en el proceso de asignación presupuestal en proyectos específicos tiene poca ingerencia el congreso una vez definido y aprobado el proyecto de presupuesto, de modo que las asignaciones se deciden de nuevo en los niveles altos del ejecutivo o son más o menos discrecionales por parte de éste.

En cuanto al papel del congreso en la definición de la política agrícola⁸⁶, el lobby no parece que sea relevante en el caso colombiano porque no hay una sección específica de asuntos agrícolas distinta a la comisión quinta⁸⁷ o a las comisiones accidentales creadas para asuntos agrícolas específicos (por ejemplo la crisis cafetera)⁸⁸.

.En las Comisiones quintas de Senado y Cámara se han presentado varios Proyectos relacionados con el sector agropecuario (legislatura del 20 de Julio de 1994 al 20 de julio 1995)⁸⁹ que reflejan no sólo la escasa actividad del congreso, su

⁸⁶ Agradezco a Eduardo H. Bejarano su apoyo para la elaboración de esta sección.

⁸⁷ La Comisión quinta conoce de: régimen agropecuario; medio ambiente y recursos naturales; adjudicación y recuperación de tierras; recurso ictiológicos y asuntos del mar; minas y energía y corporaciones autónomas regionales.

⁸⁸ Cabe anotar que "cuando un Proyecto verse sobre materias varias será repartido a la Comisión de materia predominante, pero ésta podrá solicitar de las demás Comisiones competentes un concepto sobre el mismo, así no sea de forzoso seguimiento" Ley 5a. de 1992, artículo 146. Así, las negociaciones internacionales caen en la órbita de la Comisión de Relaciones Internacionales.

⁸⁹ Éstos se describen a continuación:

Senado de la República

Proyecto de Ley 006/94, por lo cual se organizan las asociaciones gremiales del subsector pecuario y se reglamentan los libros de genealogías animales.

Autor: Gabriel Camargo Salamanca.

Estado: Aprobado en 1^{er} debate.

escasa iniciativa en materias agrícolas (la mayor parte de las iniciativas son del ejecutivo), sino la poca pertinencia de los asuntos tratados.

Proyecto de Ley 027/94, por el cual se autoriza a las cooperativas a acceder a los recursos de Finagro.

Autor: Eduardo Pizano de N. Estado: Aprobado en 1^{er} debate.

Proyecto de Ley No. 159/94, por la cual se establece la Cuota de Fomento Algodonero, se crea un Fondo de Fomento y se dan normas para su recaudo y administración.

Autor: Minagricultura. José A. Ocampo Gaviria.

Estado: Aprobado 2^o debate.

Proyecto de la Ley No. 170/94, por la cual se crea la cuota de fomento porcino y se dictan normas sobre su recaudo y administración.

Autor: Minagricultura, José A. Ocampo Gaviria.

Estado: Pendiente 1^{er} debate.

Proyecto de Ley 20/90, por la cual se crea el Consejo Nacional de Política Agropecuaria.

Autor: Gonzalo Botero Maya.

Estado: Pendiente ponencia 1^{er} debate.

Cámara de Representantes:

Proyecto de Ley No. 028/94 C, por la cual se establece la Cuota de Fomento Algodonero, se crea un Fondo de Fomento y se dan normas para su recaudo y administración.

Autor: Minagricultura, José A. Ocampo Gaviria.

Estado: Aprobado en 1^{er} y 2^o debates. Enviado a Senado.

Proyecto de Ley No. 029/94 C, por la cual se crea la cuota de fomento porcino y se dictan normas sobre su recaudo y administración.

Autor: Minagricultura, José A. Ocampo Gaviria.

Estado: Aprobado en 1^{er} y 2^o debates. Enviado a Senado.

Proyecto No. 045/94 C, por la cual se crea el Consejo Nacional de Política Agropecuaria.

Autor: Gonzalo Botero M.

Estado: Aprobado en 1^{er} y 2^o debates. Enviado a Senado.

Proyecto de Ley No. 053/94 C, por la cual se crean los Centros Agroindustriales para el sector campesino de la población colombiana.

Autor: Oscar Celio Jiménez Tamayo.

Estado: pendiente 1^{er} debate.

En la anterior legislatura solo una Ley de carácter general fue aprobada y sancionada. Es la Ley 160/94, por la cual "se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones". Su autor fue el entonces Ministro de Agricultura Alfonso López (el 13 de octubre de 1992 fue presentado el proyecto).

Por otra parte, a la Comisión Quinta son permanentemente citados el Ministro de Agricultura, los directores de institutos relacionados con el sector agropecuario como el IDEMA, el ICA, el INCORA, Caja Agraria, etc., para que den explicación de sus actuaciones y para que respondan a los interrogantes a cada uno de esos organismos.

Igualmente, son invitados frecuentemente dirigentes de gremios como la SAC, FEDEGAN, FEDEARROZ, etc., los cuales contribuyen con sus observaciones, críticas y comentarios a enriquecer o modificar un determinado proyecto. Participan también en foros de análisis de la problemática del sector a los cuales asisten altos funcionarios del Gobierno. Su presencia es importante, porque de un modo u otro ejercen presión para que el trámite del proyecto sea dinámico. Esto se comprueba en la celeridad o lentitud con que son estudiados y aprobados los proyectos en las Comisiones, a diferencia de la plenaria del Congreso en donde, debido a incontables razones, los proyectos son tramitados con mayor tardanza. Es importante resaltar el hecho de que hay organizaciones que ejercen el "lobby" de una forma más cercana y eficiente ya que cuentan con personal dedicado exclusivamente a seguir los debates y a informar a su respectiva organización sobre los acontecimientos registrados en el Congreso de la República; un ejemplo claro de esto lo encontramos en Bavaria S.A.

Sería necesaria una evaluación cuidadosa sobre el papel actual y potencial del Congreso de la República en materia de políticas agrícolas así como una evaluación de los resultados de las citaciones a los funcionarios gubernamentales para precisar la eficacia de algunas acciones que pudieran mejorar y hacer más activas las instancias políticas. Por ahora, fruto de las observaciones efectuadas en el Congreso de la República y de las conversaciones sostenidas con funcionarios de las Comisiones, pareciera recomendable para las organizaciones agrícolas estrechar los lazos y vínculos de todo tipo con los integrantes de las Comisiones Quintas para lograr un mayor apoyo y un interés real de los parlamentarios en los Proyectos referentes al sector agropecuario; efectuar una mayor publicidad a través de los medios de comunicación sobre los beneficios que tendría la aprobación de un determinado proyecto de ley, lo que ejercería presión sobre los parlamentarios y eventualmente lograría una mayor eficiencia en el trámite del proyecto y por supuesto mantener el permanente contacto con los Senadores y

Representantes que lideran movimientos dentro del Congreso, con el fin de contar con apoyo, en las plenarias, en donde la aprobación del proyecto es más difícil.

BIBLIOGRAFÍA

- Agarwala R. "Price distortions and growth in developing countries". *World Bank stagg working papers*. No. 575. Management and Development Series No. 2. Washington, 1985.
- Anderson K. "On why agriculture declines with economic growth". *Journal of agricultural economics* . Vol 3. 1987.
- ; Hayami Y. "The political economy of agricultural protection". Allen and Unwin. Sydney, 1986.
- Babcock B.; Carter C.; Schmitz A. "The political economy of US wheat legislation". *Economic inquiry* Vol. XXVIII. Abril. pp. 335-53, 1990
- Bagherzadeh M.; Steenblik R. "New paths for turkish agriculture", *The OECD observer*, No. 189, August-September, 1994.
- Balcázar A. "El sector agropecuario en el plan de desarrollo", conferencia en el XXVII Congreso Nacional de Ingenieros Agrónomos. Ibagué, agosto 17 de 1995.
- Baldwin R. "The political economy of protectionism". En: *Import competition and response*. Editado por Jagdish Bhagwati. University of Chicago Press, 1982.
- Bale; Lutz. "Price distortions in agriculture and their effects: an international comparison". *Ajae*, Vol 63. No.1. Febrero 1981.
- Bardach E. "Policy termination as a political process." *Policy sciences*. Junio, 1976. 7(2):123-31.
- Bates R. "Essays on the political economy of rural Africa". University of California Press. Berkeley, 1983.
- . "Markets and state in tropical Africa". University of California Press. Berkeley, 1981.
- Beardsley P. "Political science: the case of the missing paradigm". *Political theory*. Febrero 1974. pp.189-215.

- Becker G.S. "A theory of competition among pressure groups for political influence". *Quarterly journal of economics* Vol. XCVIII. No. 3. August. pp 371-400. 1983 y Olson M. "The logic of collective action". Harvard University Press, 1965.
- Bejarano J.A. "Agricultura y políticas macroeconómicas". *Revista de planeacion y desarrollo*, Departamento Nacional de Planeación DNP, Vol. XXI. Nos. 3-4 Julio-Diciembre 1989.
- , "Economía y poder: La SAC y el desarrollo agropecuario colombiano: 1871-1984". Bogotá. Fondo Editorial CEREC, 1985.
- Berry J.M. "Lobbying for the people: the political behavior of public interest groups". Princeton. N.J. Princeton University Press. 1977.
- Biswanger H.; Scandizzo P. "Patterns of agricultural protection". Department Operational Policy Staff. World Bank Report No.ARU15. Noviembre 15, 1983.
- Blinder A. "Paying for productivity: a look at the evidence". Washington, D.C.. Brookings Institution, 1990.
- Bonnen J.T.; Browne W.P. "Why is agricultural policy so difficult to reform?". National Center for Food and Agricultural Policy. *Annual policy review*. Resources for the Future. Washington, D.C. 1989.
- Borcherding T.E, ed. "Budgets and bureaucrats: the sources of government growth". Durham N.C. Duke University Press, 1977.
- Boulding K. "Agriculture: problems of a competitive industry" in Mansfield E S. *Microeconomics. Selected readings*, W. W. Norton and Co. New York, 1971.
- Brittan S. "The role and limits of government: essays in political economy". Londres. Temple Smith, 1983.
- Brooks J.; Carter C. "The political economy of U.S. Agriculture" *Abare research report*, Commonwealth of Australia, 1994.
- Browne W.P. "Private interests. Public policy and American agriculture". University Press of Kansas, 1988.

- Cairncross A. "Academics and policy makers". En: Cairncross F. (ed.) "*Changing perceptions of economic policy*", editado por Londres. Methuen, 1981.
- . "Economía y política económica" F.C.E. México, 1992.
- Cavallo D.; Domenech R. "Agricultura y crecimiento: la experiencia de Argentina, 1913-84." En: Bautista R. y Valdés (eds). *Trade and macroeconomic policies in developing countries: impact on agriculture*. (en prensa) Research Report No. 76. International Food Policy Research Institute. Washington D.C.
- Cobb R.W.; Carles D.E. "Participation in american politics: the dynamics of agenda-building". Boston: Ally and Bancon. 1972.
- ; Jennie-Keith R.; Marc H.R. "Agenda building as a comparative political process". *American political science review*. Marzo. 1976. 36(2):327-55.
- Cole K.; Cameron J. Edwards C. "Por qué discrepan los economistas?" Ed. Yepal Textos, Madrid, 1990.
- Connolly W. E. "On 'interests' in politics." *Politics and society*. Verano 1972. 2:459-77.
- Crane C. "Relación entre la política macroeconómica y la producción agropecuaria" trabajo preparado para la Misión de Estudios del Sector Agropecuario. Publicado en *Coyuntura económica Fedesarrollo*, Vol. XX No. 1, Marzo de 1990.
- Currie L. "Evaluación de la asesoría económica a los países en desarrollo: el caso de Colombia". Ed. Cerec, Bogotá, 1984.
- Cutler L.I.N.; David R.J. "Regulation and the political process". *Yale law journal*. Junio. 1975. 83(7):1359-1418.
- Dahl R.; Charles E.L. "Politics, economic and welfare". Nueva York. Harper and Row. 1953.
- Dornbush R.; Helmers F.; Leslie C.H. "The open economy. Tools for policymakers in developing countries." Oxford University Press. Nueva York. 1998.
- Easton D. "The political system: an inquiry into the state of political science". Nueva York. 1953.

- Edwards S. "Sequencing and welfare: labor markets and agriculture". National Bureau of Economic Research. Cambridge. 1992.
- Elkin S. "Political science and the analysis of public policy". *Public policy*. 22: 399-422. Verano 1974.
- Esguerra M.P. "Los flujos de capital entre la agricultura y el resto de la economía: evidencia del caso Colombiano, 1965-86". Trabajo preparado para la Misión de Estudios del Sector Agropecuario. Publicado en *Coyuntura económica Fedesarrollo*, Vol. XX No. 1, Marzo de 1990.
- ; Ocampo J.A. "Concertación política industrial: la experiencia colombiana a la luz de algunos casos internacionales de éxito". En: *Analdex IX Congreso Nacional de Exportadores, "Concertación para el desarrollo en la apertura"*, Cartagena, 29-30 de Octubre. 1992.
- European Community "The agricultural policy of the European Community". Office for Official Publications of the European Community. 1983.
- Finifter A. "Political science: the state of the discipline". Washington. American Political Science Association. 1983.
- García J. "The effects of exchange rate and commercial policy on agricultural incentives in Colombia 1953-1978". Washington. International Food Policy Research Institute. Junio IFPRI. Informe de Investigación No. 24. 1981.
- . "The political economy of agricultural pricing policies: The case of Colombia 1960-1983". Noviembre 1987. Banco Mundial.
- . "Trade, exchange rate and agricultural pricing policies in Colombia". World Bank, *Comparative studies on the political economy of agricultural pricing policy*. Washington, D.C. 1989.
- ; Montes Llamas G. "Second report of the political economy of agricultural pricing policies: Colombia." (mimeografiado). Mayo, 1986.
- Gardner B.L. "The why, how, and consequences of agricultural policies: the United States". in Sanderson, F.(ed). *Agricultural protectionism in the industrialized world*. Resources for the Future. Washington D.C. 1990.
- Gilpin R. "The political economy of international relations". Princeton. Princeton University Press, 1983.

- Gómez Oliver L. "La política agrícola en el nuevo estilo de desarrollo latinoamericano". Oficina Regional de la FAO para la América Latina y el Caribe, Santiago de Chile, 1994.
- Hagedörn K. "Instituciones y economía agrícola" en *Revista Coyuntura económica colombiana*, Vol. 11, No. 2, 1994.
- Hallberg K.; Wendy E.T. "Trade reform in Colombia: 1990-94". En: *The Colombian economy: issues of trade and development* Bogotá. pp 259-299. Boulder, Westview Press. 1992.
- Hartlynn J. "Las asociaciones de productores, el régimen político y los procesos de políticas en Colombia contemporánea". *Latin American research review*. Vol. XX. No.3. 1985.
- Henderson D. "Innocence and design. The influence of economic ideas in policy". 1986.
- Henneberry S.; Tweeten L. "A review of international agricultural supply response", *Journal of international food and agribusiness marketing* 2(3):49-68. December 1990.
- Knopf A. "Política moderna: un estudio sobre la situación de la ciencia política." México. Letras. 1966.
- Ichaman W.F.; Norman T.U. "The political economy of change". Berkeley. University of California Press. 1969.
- IICA-Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. "Competitividad en el sector agropecuario. Elementos para un enfoque. Las cadenas productivas y la competitividad." Santafé de Bogotá, D.C. Mayo de 1995.
- Inman R.P. "Markets, governments and the 'new' political economy" en Auerbach A.; Feldstein M. eds., *Handbook of public economics*. Vol. 2. Amsterdam. North-Holland. 1987.
- Johnson G.L. "The state of agricultural supply analysis". *Journal of farm economics*. Vol. XLII. No. 2. Mayo. pp. 291-303. 1960.
- Johr W.A.; Singer H.W. "El papel del economista como asesor oficial" F.C.E. México, 1957.

- Kruidsen O.; Nash J. "Redefining the role of government in agriculture for the 1990s". Documento de Trabajo No.105. Con la participación de James Bovard, Bruce Gardner y L. Alan Winters. Washington, D.C. Banco Mundial. Noviembre 1990.
- Krueger A.D. "Proteccionism, exchange rate distortions and agricultural trading patterns". *Ajae* Vol. 65. No. 5. Diciembre, 1983; UNCTAD. "The effects of policy changes by major agricultural trading nations on the market for selected agricultural products and the implications for developing countries" 1989.
- ; Schiff M.; Valdés A. "Agricultural incentives in developing countries. Measuring the effect on sectorial and economywide policies". World Bank, Economic Review. September. 1988.
- (eds). "Economía política de las intervenciones de precios agrícolas en América Latina", Banco Mundial, Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo, Chile, 1990.
- Mackenzie W.J.M. "Political science" en UNESCO, *Main trends of research in the social and human science*. París-La Haya, Mouton-UNESCO. pp 166-224. 1970.
- Macpherson C.B. "La penetración económica en la teoría política: algunas hipótesis" en Macpherson C.B. "*Ascenso y caída de la justicia económica y otros ensayos*." Ed. Manantial, Buenos Aires, 1991.
- Mansfield E S. *Microeconomics. Selected readings*, W. W. Norton and Co. New York, 1971.
- Margolis J. "Bureaucrats and Politicians: Comment." En: *Journal of law and economics*. Diciembre. 1975. 18(3):617-43.
- Martínez G. "Apertura, internacionalización y fortalecimiento gremial". En: *Revista nacional de agricultura* pp.44-53. Sociedad de Agricultores de Colombia. Santafé de Bogotá. No.900. Septiembre 1992.

- Martínez R. "Las organizaciones gremiales ante los desafíos de la nueva agricultura." Ponencia presentada al XXVII congreso de la SAC, Cali, noviembre de 1993. Publicada en *Revista nacional de agricultura*, SAC, No. 906, primer trimestre de 1994.
- Mellor J.; Ahmed R. (Ed). "Agricultural price policy for developing countries". Publicado por IFPRI. The John Hopkins V. Press. Baltimore and London, 1988.
- Milgrom P. "Efficient contracts, influence activities, and efficient organizational design". *Journal of political economy* 96 No.1, 1988.
- ; Roberts J. "An economic approach to influence activities in organizations". En: *American journal of sociology* 94 Supplement, 1988.
- Ministerio de Agricultura-Departamento Nacional de Planeación. "El desarrollo agropecuario en Colombia", Misión de Estudios del Sector Agropecuario. Editorial Presencia. Informe final de la Misión de Estudios del Sector Agropecuario. Bogotá 1990.
- Mitnick B. "La economía política de la regulación" F.C.E. México, 1989.
- Mundlak Y. "The aggregate agricultural supply". Center for Agricultural Economic Research. Documento de Trabajo No. 8.511. Rehovot Israel, 1985.
- Mundlak Y.; Sturzenegger A.C.; Martínez B. "A comparative study of the political economy of agricultural pricing policies". Informe de Argentina. Banco Mundial. Documento de trabajo. Washington. D.C. 1988.
- Navarro J.C.; Rigobón R. "La economía política del ajuste estructural y de la reforma del sector público". En: *Coyuntura económica* Octubre 1992.
- Nelson D.; Sklar R. (eds) "*Towards a humanistic science of politics. Essays in honor of Francis Durham Wormuth.*" Lanham. University Press of America. pp 179-206. 1983.
- Olson M. "Space, agriculture and organization". IFPRI No. 84. Reprinted from the *American Journal of Agricultural Economics*. Vol 67. No.5. Diciembre, 1985.
- "Enfoque agrícola: países en desarrollo y desarrollados". *Revista de desarrollo económico*. Vol. III. No.2. Diciembre 1988.

- Organization for Economic Cooperation and Development (OECD). "National policies and agricultural trade: country study United States". París, 1987.
- Peltzman S. "Towards a more general theory of regulation". *Journal of law and economics*. Vol. 19. No.2. pp 211-40. 1976.
- Perfetti J.J. "La estructura de protección efectiva y el desempeño del sector agropecuario" Trabajo preparado para la Misión de Estudios del Sector Agropecuario. Publicado en *Coyuntura económica* Fedesarrollo, Vol. XX No. 1, Marzo de 1990.
- Perry S. "Las políticas de protección a la agricultura en los países desarrollados" en Perry S. "*Cuatro ensayos sobre política agraria*". El Áncora editores. Bogotá, 1990.
- ". "*Cuatro ensayos sobre política agraria*". El Áncora editores. Bogotá, 1990.
- Quisumbing M.A.; Taylor L. "Resource transfers from agriculture". FAO. University of the Philippines at Los Banos, Massachusetts Institute of Technology-M.I.T., Julio 1985.
- Rausser G.C. "Political economic market: PERTs and PESTs in food and agriculture". *American journal of agricultural economics* Vol. 64 No. 5 pp. 821-32.
- Roe T.; Yeldan E. "An open economy model of political influence and competition among rent seeking groups". *Economic Development Center bulletin*. University of Minnesota. Febrero, 1988.
- Romero B.. "Domestic price distortions and agricultural income in developing countries" En: *Journal of development economics*. 23. 1986.
- Schultz T.W. "Transforming traditional agriculture". Yale University Press. New Haven, 1964.
- Shonfield A. "El capitalismo moderno. El cambio de equilibrio de los poderes público y privado." México. Fondo de Cultura Económica. 1967.
- Sklar R.L. "On the concept of power in political economy", En: Nelson D.; Sklar R. (eds) "*Towards a humanistic science of politics. Essays in honor of Francis Durham Wormuth.*" Lanham. University Press of America. pp 179-206. 1983.

- Smith B.R. ed. "The new political economy: the public use of the private sector". Nueva York. Halsted. Wiley, 1975.
- Smith W.C. "Latin american political economy in the age of neoliberal reforms". North-South Center. Transaction Publishers. New Brunswick, 1994.
- Srinivasan T.N. "Neoclassical political economy, the state and economic development". *Asian Development Review* 3. No. 2. pp 42-43. 1985.
- Stigler G.J. "The theory of economic regulation" En: *Bell Journal of economics and management science*. Primavera 1971. 2(1):3-21.
- Streeten P. "What prices food? Agricultural price policies in developing countries." London: Macmillan, 1987.
- Thomas V. "Macroeconomía y política agropecuaria, la experiencia de Colombia". Banco de la República, 1986.
- Timmer P.; Falcon, W.; Pearson, S. *Análisis de políticas alimentarias*. Publicación del Banco Mundial. Madrid, Ed. Tecnos, 1985.
- Tolley G.; Vinod T.; Wong Ch.M. "Agricultural Pricing Policies and Developing Countries". Baltimore M.d.:Johns Hopkins University Press. 1982.
- Uphoff N.T.; Warren F.I. "The political economy of development: theoretical and empirical contributions". Berkeley. University of California Press, 1972.
- Urrutia M. "Gremios, política económica y democracia". Fondo Cultural Cafetero. Fedesarrollo. Bogotá. 1983.
- Valdés A. "Trade policy and its effect on the external agricultural trade of Chile, 1945-1965". *American journal of agricultural economics* Mayo. 1973.
- ; Hurtado H.; Muchnik E. "Trade, exchange rate, and agricultural pricing policies in Chile". Volumes 1 & 2. *World Bank comparative studies*. 1990.
- ; Siamwalla A. "Agricultural price policy for developing countries". Capítulo 7 en: J.W. Mellor y Ahmed R.(eds). Baltimore. Md., Johns Hopkins University Press.
- . "Foreign trade regime, exchange rate policy and the structure of incentives". BID 1986.

