

APERTURA ECONOMICA Y AGRICULTURA EN COLOMBIA ⁽¹⁾

*Guillermo Maya Muñoz **

El presente ensayo sobre la apertura económica y la agricultura en Colombia está construido en cuatro partes:

En la primera parte se plantean las características del modelo de sustitución de importaciones en nuestro país.

En la segunda parte se hace referencia a la apertura económica, tanto en lo que corresponde a la experiencia internacional como a la actual propuesta colombiana.

En la tercera se plantea la problemática de la apertura y el sector agropecuario. En este aparte, se relaciona la política proteccionista de los países del Norte industrial en cuanto a la agricultura; por otro lado, en cuanto al contexto nacional, se explicitan las condiciones de la competitividad internacional, cambiaria y productiva, como los requisitos básicos para triunfar en la competencia internacional.

Y en la cuarta y última parte, se hacen unas conclusiones finales.

1. Conferencia dictada en el seminario: Las exportaciones agropecuarias y la apertura económica (febrero 26-28 de 1992). Organizada por la Asociación de Egresados de la Facultad de Ciencias Agropecuarias de la Universidad Nacional, Medellín.

* Profesor asociado de la Universidad Nacional, Medellín. Economista NSFSR (N.Y.).

I. EL MODELO DE SUBSTITUCION DE IMPORTACIONES

Después de los años 30, más por necesidad, y después de los años 50, como política consciente, el modelo económico que se impulsó en el país, hasta hace muy poco, fue aquel que se conoce como el modelo de substitución de importaciones (MSI), substituir progresivamente los bienes manufacturados importables por bienes nacionales, básicamente los bienes de consumo final, primero, y bienes de consumo durables, después. Posteriormente este modelo fue asociado con la política de promoción de exportaciones, en su período más dinámico (1965-73). Sin embargo, no se profundizó la etapa de substitución de importaciones en bienes intermedios y de capital. En parte esto explica por qué el 90% de las importaciones colombianas están dirigidas a la producción.

Paralelamente, con el MSI puede decirse que la economía colombiana experimentó una decreciente importancia del comercio internacional, y la economía nacional sufrió un enclaustramiento tanto físico como económico del resto del mundo. Mientras Colombia exportaba un 25% del PIB en los años 20 en la actualidad sólo exporta un 14%. Pero hay que apuntar: Antes predominaban los bienes primarios, y ahora hay un buen porcentaje de bienes manufacturados, sin embargo, la reprimarización de las exportaciones es un hecho hacia el futuro inmediato, debido a la minería y al petróleo.

El MSI estuvo caracterizado por una fuerte intervención estatal, que promocionó la industrialización con altas tasas efectivas de protección, acompañadas con restricciones cuantitativas a las importaciones, la sobrevaluación de la tasa de cambio (revaluación del peso), el tratamiento preferencial en importaciones de materias primas y maquinaria para la industria, acceso preferencial al crédito, bajas tasas impositivas, etc. Y un sesgo contra la agricultura.

Sin embargo, el facilismo para producir y el mercado interno cautivo, vencieron los "espíritus animales" capitalistas para invertir y asumir riesgos. En este contexto la industria adquirió caracteres oligopólicos en muchas de sus ramas, los precios no respondieron a la competencia, sino a la capacidad de definir márgenes, y al "cabildeo" con el gobierno, siendo sacrificados los consumidores, así como los productores que demandaban sus productos como insumos, en aras de los intereses sectoriales industriales.

Para la industria era (o es?) más rentable buscar ganancias a través de prácticas directamente improductivas, es decir rentas, con aranceles, licencias, evasión de tarifas, etc., que buscarlas a través de la inversión, la innovación y el progreso técnico, ampliando sus mercados por medio de la competencia, con menores costos, altas calidades, y prontitud en las entregas, tanto a nivel interno como externo. En este sentido, eran necesarios los aranceles y los para-aranceles para protegerse de la competencia externa, y los subsidios para competir en el mercado internacional. Si bien esto pudo tener sentido bajo el argumento de la "industria infante", lo perdió con el paso del tiempo, cuando ya muchas industrias son candidatas al hospital "geriátrico".

El MSI ha sido incapaz de absorber en empleos productivos a las masas urbanas, aumentadas por la migración campo-ciudad, proceso multicausal, y en consecuencia las tasas de desempleo han crecido a tasas de dos dígitos, y el crecimiento de la economía ha sido bastante modesto.

En el siguiente cuadro se pueden observar las elevadas tasas de desempleo urbano en el país, para varios años escogidos. La tasa de desempleo actual equivale a 505 mil personas económicamente activas.

Cuadro 1

<i>Año</i>	<i>Tasa de desempleo</i>	<i>Año (Marzo)</i>	<i>Tasa de desempleo</i>
1964	6.8%	1988	12.7
1967	12.3	1989	10.9
1974	10.4	1990	9.7
1980	9.7	1991	10.5
1985	13.9	1992	10.7

Fuente: Las cifras para los años 1964-85 fueron calculadas a partir de:

Misión de Empleo (1986), *El Problema Laboral Colombiano: Diagnóstico, Perspectivas y Políticas*. Economía Colombiana (Separata N° 10), agosto-septiembre, cuadro N° 1-8, p. 28. Y las de los años 1988-1992 en El Tiempo, 1992, "El desempleo comenzó a crecer", abril 22. Estas últimas tasas corresponden al desempleo en las cuatro principales ciudades del país.

Por otro lado, las tasas de crecimiento del PIB y del PIB

per cápita en los últimos años muestran claros indicios de agotamiento del MSI. Veamos:

Cuadro 2

<i>Período</i>	<i>Tasa PIB %</i>	<i>Tasa PIB/Per cápita</i>
1960-73	5.9	3.0
1973-80	4.8	2.8
1980-88	2.7	2.7

Fuente: The Penn World Table (Summers & Heston, The QJE, may 1991).

Como puede observarse la tasa de crecimiento del PIB descendió, entre el primer período y el último, en un 54.23%, y la tasa del PIB per cápita en un 10.0%. El descenso de esta última fue amortiguada por el descenso en la tasa de crecimiento de la población, que fue de 3.2% entre 1951-64 y 3.2% entre 1964-73, bajando luego a 1.7% entre 1981-85. Es decir, la tasa de crecimiento de la población disminuyó 46.87%, en los últimos 30 años (2).

Por otro lado, y como factor causal del resultado poco satisfactorio en el crecimiento de la economía, la tasa de crecimiento en la productividad de los factores también ha sido decreciente, y en el período 80-90 negativa. Veamos:

Cuadro 3

<i>Período</i>	<i>Tasa crecimiento. Productividad/año</i>
1930-50	+ 2.8%
1950-70	+ 1.4%
1970-80	+ 0.8%
1980-90	- 0.6%

Fuente: Presidencia de la República, 1991, La Revolución Pacífica, p. 51.

En este sentido un estudio reciente de Ocampo (1989) señala que: "De hecho, la totalidad de la baja en la tasa de crecimiento

2. OCAMPO, J. A. y LORA, Eduardo (Editores), 1989. *Introducción a la Macroeconomía Colombiana*. Tercer Mundo-Fedesarrollo, Bogotá.

entre los períodos 1967-1974 y 1980-1987 se puede explicar por el descenso en la productividad” (3).

El MSI y el sector agropecuario

Y fueron las características de este modelo, que miraba hacia adentro, y terminó por aislarse del entorno mundial, en precios, desarrollo tecnológico, etc., las que también discriminaron en contra de la agricultura por medio de los tipos de cambio sobrevaluados, los insumos agrícolas encarecidos por la protección, los precios internos de la agricultura por debajo de los precios de frontera, etc. La alta carga fiscal a las actividades agropecuarias, la baja inversión pública en el sector, y las restricciones al crédito, son otros factores que también se enumeran en el sesgo anti-agropecuario del MSI.

Perfetti y Rueda (1990) señalan en este sentido que “ciertamente (...) la estructura de protección de las últimas décadas sí ha beneficiado a la industria en detrimento de la agricultura. Esta última, de hecho ha sido castigada tanto en bajos precios a sus productos finales como, en algunos años, con precios domésticos demasiado altos para los insumos industriales por ella utilizados” (4).

Carlos Gustavo Cano, expresidente de la SAC (1990), expresa en este mismo sentido que “gracias al proteccionismo generado por ese modelo (el MSI) se ha desarrollado un gran segmento de la industria, pero su impacto sobre la agricultura se ha reflejado en altos tributos, y voluminosos recursos originados en ésta y transferidos hacia aquella” (5).

En general el MSI sanciona la producción de bienes agrícolas de la siguiente manera:

3. OCAMPO, J. A., 1939. “Tendencias del ahorro en Colombia”, resumen publicado en BID, 1989, *Progreso Económico y Social América Latina (Informe 1989): Tema Especial: Ahorro, Inversión y Crecimiento*, Washington, p. 204.

4. PERFETTI, J. J., y RUEDA, María Clara, 1990. *La Estructura de Protección Efectiva y el Desempeño del Sector Agropecuario*, CE, marzo, p. 150.

5. CANO, Carlos Gustavo, 1990. *La SAC ante la Apertura Económica*, editado por la SAC, “El Sector Agropecuario y la Apertura Económica”, 1990, p. 17.

— El aumento en el precio interno de la producción industrial protegida reduce el precio relativo de los productos agrícolas.

— El costo de los insumos industriales para la producción agrícola aumenta, y

— La valoración inducida en el tipo de cambio real vuelve los productos agrícolas de exportación y de importación competitivos menos lucrativos en relación con los no comerciables” (6).

En general, la subversión armada, el narconegocio y “la economía del rebusque” han sido los caminos que han escogido muchos de nuestros conciudadanos ante el fracaso de un modelo económico y social que se agotaba y los hacía a un lado. Y este marginamiento económico y social de un gran sector de la población ha terminado por disminuir la capacidad de gobernabilidad del Estado sobre la sociedad civil, ha erosionado la cohesión social, lo mismo que ha reemplazado el ethos del trabajo por el ethos del dinero fácil y a cualquier costo.

II. LA APERTURA ECONOMICA

1. *La experiencia internacional*

La apertura económica es asociada principalmente a los procesos de liberalización comercial, financiera y de capital, que buscan internacionalizar la economía de un país con el fin de exponerla a la competencia internacional, tanto a nivel doméstico como externo. En este caso la apertura económica es simétrica, es decir, de doble vía.

Las estrategias comerciales “aperturistas” se han estudiado como evidencia empírica de la fortaleza teórica del libre comercio, y de sus ventajas económicas para las naciones que lo practican, aunque sea de manera unilateral (7). Las naciones que lo adoptan se benefician del desarrollo de las ventajas comparativas, del uso más eficiente de sus recursos, de las ventajas de la especialización,

6. BAUTISTA, Romeo, 1989. “El crecimiento Agrícola como Estrategia de Desarrollo”, *Economía Colombiana*. N° 217-18, p. 96.

7. Véase BHAGWATI, Jagdish, 1988. *Proteccionism*, The MIT Press, Cambridge, especialmente el capítulo 5.

de las indivisibilidades y de las economías de escala. Además, se estimula la competencia, el progreso y el cambio técnico, y de esta manera la operación libre del mecanismo de los precios conduce la economía por un sendero más estable y sostenido del crecimiento económico ⁽⁸⁾.

Al contrario, las prácticas comerciales “proteccionistas” obstaculizan que los flujos comerciales internacionales expresen las ventajas comparativas, y son nocivas para los mismos países que las adoptan, a la vez que su promoción es vista como evidencia de conductas rentistas o de bajo cociente intelectual, esto último especialmente entre los economistas ⁽⁹⁾ ⁽¹⁰⁾.

El Banco Mundial (1987) en el Informe Sobre el Desarrollo Mundial examina la validez empírica e histórica de las prácticas “aperturistas” frente a las políticas proteccionistas. En este informe fueron clasificados 41 países de acuerdo a su orientación comercial de la siguiente manera:

- Países fuertemente orientados hacia adentro (PFOAd)
- Países moderados orientados hacia adentro (PMOAd)
- Países moderados orientados hacia afuera (PMOaf)
- Países fuertemente orientados hacia afuera (PFOaf)

La conclusión del estudio fue de que existe una fuerte y positiva relación entre la tasa de crecimiento y la orientación comercial hacia afuera, lo mismo que entre la tasa de crecimiento del valor agregado manufacturero y esa misma orientación comercial en el período de estudio entre 1963-1985. Veamos:

-
8. Véase KRUEGER, A., 1985. “La Substitución de Importaciones Frente a la Promoción de Exportaciones”, *Finanzas y Desarrollo*, junio.
 9. BLINDER, Alan, 1988. “The Challenge of High Unemployment”, *AER*, Vol. 78, N° 2, pp. 10-11. Véase COLANDER, David y ARJO, Klammer, 1987, “The Making of an Economist”, *EP*, Fall.
 10. A la pregunta ¿Los aranceles y las cuotas de importación reducen el bienestar económico general? Solamente estuvieron en total desacuerdo el 2.8% en EE.UU., el 13.2% en Austria, el 26.5% en Francia, el 5.5% en Alemania y el 10.1% en Suiza, de los 936 economistas encuestados por Bruno, Frey et al, 1984, ‘consensus and Dissension Among Economists: An Empirical Inquiry’, *AER*, Dec, cuadro 2, p. 991.

Cuadro 4

<i>Categoría</i>	<i>Tasa PIB (anual)</i>		<i>Tasa Valor Agreg. Manuf. (anual)</i>	
	1963-73	1973-85	1963-73	1973-85
PFOAf	9.5	7.7	15.6	10.0
PMOaf	7.6	4.4	9.4	4.0
PMOAd	6.8	4.7	9.6	5.1
PFOAd	4.1	2.5	5.3	3.1

Fuente: BM, 1987, cuadro 5.1, p. 99.

Colombia fue clasificada como moderada hacia afuera entre 1963-73, el período en que más creció (período de auge en la economía mundial, parte de la "segunda edad dorada" del capitalismo de acuerdo a Reynolds); y como moderada hacia adentro entre 1973-85, período éste que concuerda con el descenso en la tasa de crecimiento del PIB, y del PIB/per cápita (período recesivo, en general, de la economía mundial).

Si miramos las tasas de crecimiento del PIB anual de los cuatro Dragones del Asia, y de Colombia, tenemos que éstos crecieron a tasas mayores que la colombiana entre un 44 y un 33%, en el primer período; y entre 67 y 55% en el segundo período. Es decir, el crecimiento del PIB de Colombia estuvo más cerca de los 4 dragones cuando estuvo más orientada hacia afuera, que posteriormente cuando la política de promoción de exportaciones perdió momentum. En el próximo cuadro se pueden observar las cifras:

Cuadro 5

<i>Países</i>	<i>Tasa anual PIB 1960-73</i>	<i>Tasa anual PIB 1980-88</i>
Hong Kong	9.6	7.6
Corea del Sur	9.3	8.3
Singapur	8.8	6.1
Taiwan	10.5	6.7
Colombia	5.9	2.7

Fuente: The Penn World Table (Summers & Heston, The QJE, may 1991, Table III, pp. 357-8).

Por otro lado, si comparamos el grado de apertura (exportaciones + importaciones / PIB%) de dos de estas economías con la colombiana, al igual que con Chile y Costa Rica, teniendo en cuenta el comercio exterior como porcentaje del PIB, en el año 1988, los resultados son obvios y confirman la tesis del mayor enclaustramiento relativo de la economía colombiana. Veamos:

Cuadro 6

<i>Países</i>	<i>Grado de apertura (Xs + Ms/PIB%)*</i>
Hong Kong	266.8
Corea del Sur	73.0
Costa Rica	71.9
Chile	67.5
Colombia	30.2

Fuente: The Penn World Table (Summers & Heston, 1991, OJE, may, Table II, pp. 352-3).

Estos mayores grados de apertura de las economías del Este Asiático se lograron gracias al extraordinario crecimiento de la tasa anual de las exportaciones y de las importaciones. En cuanto a las primeras éstas crecieron, en los años 60 y 70, 38.9% anual en Corea, 12% en Hong Kong, 24% en Taiwan, y 12% en Singapur. En cuanto a las segundas éstas crecieron en términos absolutos 200 veces en Corea, 40 en Taiwan, 25 en Hong Kong, y 17 veces en Singapur desde los años 60 ⁽¹¹⁾.

Además del crecimiento del PIB, y del comercio, también la inversión, el ahorro, el consumo, la calidad de vida, la infraestructura, el progreso técnico, la productividad, y otros aspectos de la vida social de estos países, son algunos de los indicadores relevantes en la explicación y medición del crecimiento económico. En general, los beneficios del desarrollo económico han llegado a las masas trabajadoras, los salarios reales han crecido de manera sostenida, la distribución del ingreso ha mejorado ostensible-

* A precios internacionales corrientes.

11. Tzong-biau Lin, 1987. "International Competition: A Challenge from the Asian Pacific Rim", *Studies in the Surplus Approach Political Economy*, Vol. 3, N° 2, p. 162.

mente, y las tasas de desempleo son tan bajas que pueden denominarse economías de pleno empleo, Corea 4.1%, Hong Kong 3.7%, Singapur 3.5%, y Taiwan 1.3% en el año de 1980 ⁽¹²⁾.

Hay que advertir que el éxito exportador de los países fuertemente orientados hacia afuera ha estado basado en la exportación de manufacturas, es decir bienes de alta elasticidad ingreso de la demanda, elevado componente tecnológico, y portadoras de claras ventajas comparativas dinámicas. Este tipo de comercio es principalmente de tipo intra-industrial, y por lo tanto competitiva con la producción del Norte (los países industriales).

En cambio, los países productores, Colombia entre ellos, de bienes primarios, commodities, especialmente los agropecuarios, confrontan una demanda de bajo crecimiento. Por otro lado, los precios se determinan vía oferta y demanda, creando gran variabilidad e inestabilidad de precios, en mercados ofrecidos, es decir mercados de compradores, donde el lado corto del mercado, la demanda, determina los precios. Este tipo de comercio está determinado por las ventajas comparativas estáticas, de bajo componente tecnológico, de carácter inter-industrial y complementario con el Norte.

Sin embargo, la apertura comercial no es la única variable explicativa del éxito de los países de industrialización reciente, ni tampoco el grado de intervención del Estado (que algunos equivocadamente piensan que se ha limitado a vigilar las reglas del mercado y la iniciativa privada) sino que ha sido la efectividad y la calidad de la intervención estatal, en términos de autonomía del Estado frente a las diversas clases sociales y la reestructuración del mismo, las variables determinantes del crecimiento económico de los Dragones asiáticos ⁽¹³⁾.

En este sentido se ha expresado Reynolds (1983), cuando realiza una evaluación del desarrollo de 41 países, incluido Colombia, y dice que: "En esta era, como en épocas más tempranas, algunos países han progresado más rápido que otros, mientras que otros no han progresado nada. La explicación de estas dife-

12. Ibid, p. 163. Véase también FIELDS, Gary, 1984. "Employment, Income distribution and Economic Growth in Seven Small Open Economies", *The Economic Journal*, Vol. 94, marzo, Tabla 3.

13. JENKINS, Rhys, 1991. "The political economy of industrialization: A comparison of Latin American and East Asian Industrializing Countries. *Development and Change*, Vol. 22, pp. 197-231.

rencias no parece que descansen principalmente en el factor de recursos naturales, países pobres en éstos como Taiwan y Corea, lo han hecho bien, mientras que algunos países ricos en recursos como Zaire, están dando todavía tropiezos. Mi hipótesis es que la única variable explicativa (del desarrollo económico) más importante es la organización política y la competencia administrativa del gobierno" (14). Por otro lado, Albert Fishlow (1991) llega a la misma conclusión: "En último análisis, algún grado de intervención del Estado para lograr algunos propósitos ha sido exitosa. No todo el mundo en desarrollo es Hong Kong. Los cuentos de los otros países de industrialización reciente han sido contados persuasivamente, como el logro de estados fuertes, no de estados limitados. Los estudios empíricos más amplios no han mostrado una fuerte relación negativa entre el tamaño del sector público y el desempeño económico. Por el contrario, existe evidencia de una positiva influencia de la inversión pública sobre la formación privada de capital" (15). Lo anterior deja sin fundamento las explicaciones monocausales, y el rechazo al dirigismo del Estado en los asuntos estratégicos de la economía, como es el desarrollo y el crecimiento económico. Sin embargo, "ningún observador del éxito de los exportadores del Este Asiático puede dudar que las exportaciones jugaron un papel central en acelerar el crecimiento" (16).

2. *La propuesta colombiana*

Un sector de la clase dirigente colombiana no hizo esperar su respuesta a los consejos externos e internos sobre el cambio de estrategia de desarrollo y de crecimiento económico.

El gobierno de Virgilio Barco (1986-90), con el programa de "Modernización de la Economía Colombiana" (1990), lanzó la política de apertura de la economía, que no sólo es una mera apertura comercial hacia el exterior, sino todo un programa "implícito" de liberalización de la economía: Minimizar la acción y

-
14. RYNOLDS, Lloyd, 1983. "The Spread of Economic Growth to the Third World: 1850-1980", *Journal of economic literature*. Sep., p. 976.
 15. FISHLOW, Albert, 1991. "Review of Handbook, of Development Economics". *Journal of economic literature*, diciembre, p. 1.736.
 16. KRUEGER, A., 1990. "Asian Trade and Growth Lessons", *AER*, Vol. 80, N° 2, p. 102.

la intervención del Estado en la economía, imponer la soberanía de las fuerzas del mercado y del mecanismo de precios en la asignación de los recursos, privatizar la actividad productiva, garantizar reglas claras y estimulantes para la inversión extranjera, modificación de las relaciones laborales, etc.

En este documento "Programa de Modernización de la Economía Colombiana", se definen los objetivos del programa:

- Superar los obstáculos estructurales al crecimiento económico.
- Mejorar las condiciones de empleo e ingreso. Y
- Elevar los niveles de bienestar de la población ⁽¹⁷⁾.

En cuanto a la racionalización del comercio exterior, se busca introducir una competencia gradual a la producción nacional, reduciendo los controles administrativos sobre las importaciones, la reducción progresiva de las restricciones cuantitativas a las importaciones, sustituyendo con protección arancelaria y tasa de cambio, la protección que actualmente se otorga a través del mecanismo de licencia previa", y posteriormente "reducción gradual y sostenida del arancel, hasta alcanzar (...) el nivel de protección considerado deseable para la producción nacional" ⁽¹⁸⁾.

En el Plan de Desarrollo de "La Revolución Pacífica" con la dinamización del comercio exterior se busca tener un efecto global sobre la demanda agregada y el nivel de empleo, al igual que el logro de externalidades tenga efectos favorables sobre la productividad vía menores costos de las exportaciones y que tengan un más alto contenido tecnológico.

Pero no se trata simplemente de fortalecer las complementariedades de la economía colombiana con las economías de los países industriales. En el texto se reconoce explícitamente que "la competitividad internacional se hace con productos cada vez más intensivos en la aplicación del conocimiento y cada vez menos con la explotación simple de recursos naturales" ⁽¹⁹⁾. Sin embargo, esto no es suficiente. Se trata de implementar este pensamiento a través de políticas y acciones concretas. Es decir, promover la

17. CONPES-DNP, 1990. "Programa de Modernización de la Economía Colombiana", febrero 22, fotocopia, p. 1.

18. Ibid, p. 6.

19. Presidencia de la República, op. cit., p. 649.

industrialización orientada al exterior, pero con un fuerte apalancamiento con el mercado interno.

En este sentido es bueno recordar las palabras del viceministro japonés de industria y comercio internacional Ojimi: "Después de la guerra, las exportaciones principales de Japón consistían en juguetes, mercancía miscelánea, y textiles de baja calidad. ¿Debería Japón haber comprometido su futuro, de acuerdo con la teoría de la ventaja comparativa, en aquellas industrias caracterizadas por el uso intensivo de la fuerza de trabajo? Esto hubiera sido un consejo sabio para un país con una población pequeña de 5 ó 10 millones de habitantes, pero no para Japón con una población numerosa. Si la economía japonesa hubiera adoptado la simple doctrina del libre comercio y hubiera escogido especializarse en esa clase de industria, Japón nunca hubiera quebrado el patrón asiático de estancamiento y pobreza.

El ministerio de industria y comercio internacional decidió establecer en Japón, las industrias que requerían un uso intensivo de capital y tecnología, industrias éstas que en consideración de los costos comparativos deberían ser las industrias más inapropiadas para el Japón: Industrias como el acero, refinación de petróleo, petroquímica, automóviles, maquinaria industrial de toda clase, y electrónica, incluyendo los computadores electrónicos. Desde un punto de vista estático, de corto plazo, el patrocinio de tales industrias parecía estar en conflicto con la racionalidad económica. Sin embargo, desde el punto de vista de largo plazo, éstas son las industrias donde la elasticidad ingreso de la demanda es a.ta, el progreso tecnológico es rápido y la productividad del trabajo se incrementa más rápido" (20).

Por su parte, Murphy et al (1989) ha generalizado la experiencia mundial de la industrialización, y los beneficios de la misma sobre los diversos países que la han emprendido, de la siguiente manera: "Virtualmente cada país que ha experimentado un crecimiento rápido de la productividad y de los niveles de vida en los últimos 200 años, lo ha hecho por la industrialización. Los países que se han industrializado de manera exitosa —produciendo manufacturas y tomando ventaja de las economías de escala—

20. Citado por EATWELL, John, 1989. "Import Substitution and export-led growth (Entry)", *The New Palgrave: A dictionary of Economics*, p. 737.

son los que se han hecho ricos, sean éstos la Gran Bretaña del siglo XIX o Corea y Japón del siglo XX" (21).

Lo anterior, para no pasar por alto la importancia estratégica de la industrialización en el crecimiento y desarrollo económico. Al igual para señalar que, en La Revolución Pacífica, el actual gobierno no se declara en favor de la misma de manera explícita, en espera de que sean las fuerzas de mercado las que seleccionen los sectores y los productos a producir. Lo que constituye demasiada generosidad con la ideología, y un sacrificio del realismo económico.

III. EL SECTOR AGROPECUARIO Y LA APERTURA ECONOMICA

En el proceso de la competencia internacional es la competitividad, tanto a nivel del tipo de cambio real, como de la productividad tecnológica con menores costos unitarios, altas calidades y prontitud en las entregas, la variable que determina el éxito o fracaso en la misma. En este sentido las políticas sectoriales, de crédito, de gasto público, de investigación y desarrollo tecnológico, etc., así como aquellas de corte macroeconómico, como el manejo cambiario, la política fiscal y monetaria, etc., son fundamentales en el éxito o fracaso del sector agropecuario en el proceso de apertura comercial que ha emprendido el país.

1. El contexto internacional agropecuario: la anti-apertura

La característica más importante de los precios de las commodities es el colapso de los mismos entre 1980-82, y el nivel depresivo para éstos desde entonces, con repercusiones negativas en los ingresos por exportación para los países en desarrollo (PED), y por lo tanto de crisis en la balanza de pagos desde entonces, agravada por la amortización y el pago de los intereses de la deuda externa.

Son varias las razones que han determinado, por el lado de

21. MURPHY, Kevin et al, 1989. "Industrialization and the Big Push". *Journal of Political Economy*, Vol. 97, N° 5, p. 1003.

la demanda de las commodities agrícolas, la presente situación, de acuerdo a Maya (1991) :

Primera, la baja elasticidad precio e ingreso de la demanda de los productos agrícolas, determinan que a largo plazo la demanda, y por tanto el consumo de estos bienes, tienda a disminuir a medida que crece el ingreso. Este factor negativo en la demanda actúa también como una fuerza que opera sobre los términos de intercambio, entre los productos primarios en general, y los bienes manufacturados, en beneficio de estos últimos y de los países que los producen, el Norte industrial, y en perjuicio de los PED.

Segunda, el proceso de cambio técnico orientado hacia el ahorro de materiales, provenientes de los PED, y por otro lado, la creación de materiales sustitutos de los productos originados en los recursos naturales, es otro factor negativo, que opera sobre la demanda de bienes agropecuarios a la baja.

Tercera, la política proteccionista de los PI hacia su propia agricultura, con altos precios internos de sustentación, fuertes subsidios, altas tarifas arancelarias y diversas y numerosas medidas para-arancelarias, limita la demanda de los bienes provenientes de los PED, restringe su oferta y por lo tanto los ingresos de los sectores más pobres de los PED, los campesinos ⁽²²⁾.

Las políticas comerciales por parte de los PI hacia los PED pueden caracterizarse como de corte proteccionista. El mismo FMI ha sido enfático en afirmar que: "las políticas de apoyo a la agricultura de los PI han resultado en grandes imbalances y excesos en la producción. Estas políticas han reducido el acceso de los exportadores agrícolas eficientes al mercado, muchos de ellos de los PED; y la venta de los excedentes agrícolas en los mercados mundiales han tenido un efecto depresivo en el precio mundial de los alimentos. Entre 1980 y 1987 el índice de precios de los bienes alimenticios del FMI ha caído una tercera parte en términos nominales y casi un 50% en términos reales, sobre la base de 1980" ⁽²³⁾.

El proteccionismo agrícola del Norte, a través de políticas que incluyen fuertes subsidios a los agricultores, limitaciones

22. MAYA, Guillermo, 1991. *La Anti-apertura del Norte: El proteccionismo Agrícola y la agricultura de AL*. Informe año sabático Universidad Nacional, Medellín, p. 18.

23. Citado en Maya, op. cit., p. 33.

arancelarias y cuantitativas a las importaciones, y precios domésticos mayores que los internacionales (en Japón el arroz cuesta 6 u 8 veces el precio internacional), contrasta con el sesgo anti-agrícola de los PED, que imponen políticas tributarias a la agricultura, bajos precios domésticos respecto a los internacionales, altas tasas tributarias, tipos de cambio sobrevaluados, etc. Esta situación ha determinado que los PI se conviertan en países exportadores de alimentos, a precios de dumping para colocar los voluminosos excedentes; mientras que los PED se convierten en importadores de estos mismos alimentos. En este sentido, las ventajas comparativas están afectadas por el nivel de precios. Los precios más altos en el Norte hacen que las actividades agrícolas sean más rentables, lo que a su vez determina que los recursos fluyan hacia estas actividades, que la investigación agrícola se desarrolle y se eleve la productividad como resultado, al igual que la competitividad de los PI frente a la de los PED. Como resultado las tasas de suficiencia alimentaria se incrementan, los excedentes aparecen como consecuencia, las exportaciones se hacen una necesidad, y los bajos precios internacionales son el final lógico de esta política. Por ejemplo, la CEE se ha convertido en el mayor exportador de harina de trigo mundial, con una participación en este mercado mayor al 60%, a pesar de que sólo produce el 10-12% del trigo mundial, y esto se debe a los subsidios de exportación otorgados a la primera. Igualmente, los EE.UU. y la CEE son los principales países excedentarios en la producción de lácteos en el mundo, en consecuencia los precios de estos productos son más bajos que los costos de los insumos, los concentrados, incorporados en estos productos, valorados a precios de mercado mundial ⁽²⁴⁾.

Por otro lado, la política proteccionista es tan ineficiente en términos de costo/beneficio que el costo de transferencia, es decir lo que cuesta incrementar en una unidad monetaria el ingreso de los productores agrícolas en el CEE, está entre 1.17 y 3.23. Lo que quiere decir que es mayor que 1, y esto expresa la ineficiencia de estas transferencias en subsidios, y diversos apoyos a la producción. Los granjeros lecheros en la CEE reciben 6.200 dólares en promedio, lo que significa 410 por vaca, y en los EE.UU. reciben 26.000, ó sea 385 por vaca. Estos subsidios a la agricultura significan transferencias de las familias no-agrícolas a las agrí-

24. KOESTER, Ulrich, 1985. "Agricultural market intervention and international trade", *ERAE*, pp. 87-103. Citado en Maya, 1991, p. 17.

colas: El monto de las transferencias de las primeras a las segundas en la CEE son de 900 dólares/año y de 700 en los EE.UU.

Los niveles de protección (medidas arancelarias + para-arancelarias) son más altos en el Norte que en el Sur, en lo que respecta a la agricultura, y más bajos para las manufacturas que provienen del mismo Norte. Y no ocurre lo mismo con las del Sur; al contrario, aquí los aranceles son más bajos para la agricultura y más altos para la manufactura. En el siguiente cuadro podemos observar esta situación:

Cuadro 7

NIVELES DE PROTECCION POR REGIONES Y PAISES 1986

<i>Bloques comerciales</i>	<i>Agricultura y alimentos</i>	<i>Maquinaria y equipos</i>
CEE	40.4	10.1
EE.UU.	34.6	5.2
Japón	82.1	12.3
Otros PI	50.1	9.2
Países DIR	62.5	100.0
PED	12.0	120.0

Fuente: Markusen y Wigle, 1990, "Explaining the volume of North-South trade", The EJ, Dec, cuadro N° 2. Citado en Maya, 1991, p. 14.

La reforma del sistema comercial mundial de alimentos, en cuanto a una mayor liberalización del mismo, se está negociando en este momento en la Ronda Uruguay del Gatt, que debió haber terminado en diciembre de 1990, pero que hasta el momento no han logrado ningún acuerdo, en lo que corresponde a los niveles arancelarios, las medidas no-arancelarias, y los subsidios a la agricultura, principalmente debido a la intransigencia de la CEE, en especial Francia. Los reclamos y exigencias de los EE.UU. y el Grupo Cairnes, del cual hace parte Colombia, siguen sobre la mesa de negociaciones. Todo parece indicar que estamos ante el fracaso de esta Ronda, donde la agricultura es la clave del éxito de la misma. Se calcula que una liberalización total en la agricultura traería beneficios en más de 100 billones de dólares anuales.

2. El contexto nacional

a. *El tipo de cambio real (TCR) o la competitividad cambiaria*

El tipo de cambio nominal (TCN) expresa la cantidad de unidades monetarias internas (pesos) que es necesario entregar para obtener una unidad monetaria externa (dólar) o viceversa.

Esta relación no dice nada sobre la competitividad de la producción nacional frente a la extranjera. En este sentido es necesario recurrir al TCR que expresa la relación entre el nivel de precios interno y externo, y por lo tanto está en capacidad de orientar los flujos comerciales, hacia afuera o hacia adentro, con menor o mayor fuerza, dependiendo del nivel de la misma.

El TCR se considera "es el elemento básico en la determinación de la competitividad de la economía (nacional) respecto a la de otros países" (25). O dicho de otra manera "el tipo de cambio mide la competitividad de un país en el comercio internacional" (26).

El TCR "está dado por la relación entre los precios de los bienes producidos en el exterior, expresados en moneda del país, y los precios de los bienes producidos en el interior (expresados en moneda nacional)" (27), y se presenta algebraicamente en la siguiente fórmula:

$$\text{TCR} = \text{tc} \cdot \text{P}^*/\text{P}$$

$$\text{tc} = \text{TCN (pesos/dólar)}$$

$$\text{P}^* = \text{Nivel de precios internacionales (dólar)}$$

$$\text{P} = \text{Nivel de precios internos (pesos)}$$

En esta relación de la TCR puede ocurrir uno de los siguientes tres casos (el punto sobre las letras significa cambio porcentual):

25. Banco de la República, 1990. "Evolución de la Tasa de Cambio Real". *Revista del Banco de la República* (Separata), N° 748, p. iv.

26. DORNBUSCH, Rudiger, y FISHER, Stanley, 1991. *Macroeconomía* (5ª edición), Mc Graw Hill, España, p. 212.

27. *Ibid.*, p. 212.

- I. $\dot{tc} + \dot{P}^* > \dot{P}$ $\dot{TCR} > 0$ (depreciación)
- II. $\dot{tc} + \dot{P}^* < \dot{P}$ $\dot{TCR} < 0$ (apreciación)
- III. $\dot{tc} + \dot{P}^* = \dot{P}$ $\dot{TCR} = 0$ (neutral)

En el caso I ocurre una depreciación del TCR o devaluación: El cambio porcentual en la devaluación interna del peso más el cambio en el nivel de precios externos es mayor al cambio en el nivel de precios internos. Los bienes internos se hacen más competitivos con los del exterior (se abaratan en términos del dólar). Esta situación es más favorable para los sectores exportadores, y su rentabilidad se incrementa sobre la de otros sectores.

En el caso II ocurre una apreciación de la moneda nacional o peso. El cambio porcentual en el tc más el cambio en el nivel de precios internacionales es menor que el cambio en el nivel de precios internos. En esta situación los bienes internos se hacen menos competitivos con los del exterior (se hacen más caros en términos de dólar). Y es menos favorable para las exportaciones, actividades que se hacen menos rentables, al contrario de lo que ocurre con las importaciones.

En el caso III, el cambio porcentual en el tc más el cambio en la inflación externa igualan la inflación interna. El cambio es neutral en cuanto a los flujos de comercio, y a las rentabilidades asociadas a la importación o la exportación.

Teniendo en cuenta que la devaluación y la inflación externas no están bajo la autonomía de las autoridades colombianas, los factores que sí están bajo su control son el manejo del TCN, y los factores que inciden sobre el nivel de precios internos, y que hacen parte de las variables de política, es decir tc y P .

Si consideramos que la inflación es causada por los desequilibrios continuos entre la oferta y la demanda agregada, se tiene que por el lado de la oferta el factor explicativo de la misma más importante es el descenso en la productividad de los factores, tal y como se vio con anterioridad: En las décadas del 70 y del 80 la economía ya muestra tasas negativas en el crecimiento de la productividad.

La relación entre productividad e inflación tiene que ver cuando el precio pagado a los factores tiende a incrementarse en el momento en que la productividad está cayendo. Cuando esto

pasó “los precios de los productos finales se elevaron, presionando así la espiral de salarios-precios” (28). Esto quiere decir que para que Colombia se inserte en el mercado mundial, de bienes y servicios, de una manera más estable y permanente se requiere que “la remuneración de los factores evolucione paralelamente con la productividad” (29).

Entre los factores de demanda que afectan desfavorablemente la TRC, vía un mayor nivel de precios internos, se encuentra la política fiscal y la política monetaria, cuando se desborda la oferta monetaria, por la política de gasto deficitario, como una manera de financiar el déficit. De aquí entonces, que una política exportadora necesite de control fiscal (déficit cero) y una política monetaria sana, para que el nivel de precios internos no se vea

Cuadro 8

Indice del TCR Diciembre de 1986 = 100

<i>Fin de:</i>	<i>Indice</i>
1975	90.0
1976	82.8
1977	77.9
1978	77.9
1979	73.1
1980	75.7
1981	72.2
1982	65.8
1983	70.6
1984	71.1
1985	92.3
1986	100.0
1987	99.7
1988	97.7
1989 Provisional	104.9

Fuente: Banrepública, op. cit., cuadro 1, p. vi.

Nota: El cálculo de la TCR por parte del B. de la R. se hace sobre la canasta de monedas de los principales socios comerciales, y no sólo teniendo en cuenta el dólar.

28. Banco de la República, op. cit., p. v.

29. Ibid, p. vi.

presionado por un mayor gasto y a su vez por el desbordamiento de la oferta monetaria.

Evolución del TCR

En cuadro anterior se pueden distinguir dos períodos en el comportamiento del TCR:

1. Entre 1975-82: Hay una apreciación del TCR con una revaluación del peso del 27%, que puede explicarse por la devaluación en el TCN del 11%, mientras que la tasa anual inflacionaria fue del 24.1%, en promedio.

2. Entre 1982-89: Hay una depreciación o devaluación del TCR en cerca del 60%, lo cual quiere decir que la devaluación del TCN fue mayor a la tasa de inflación experimentada en el período.

El primer período coincide con la caída en la rentabilidad en la agricultura de exportables y de netamente exportables, y el segundo, a partir del año 84-86 con la recuperación de la rentabilidad de los mismos. Igualmente, en el primer período los precios domésticos sobre los internacionales son menores a uno, recuperándose a partir de la mitad del segundo período y siendo mayores a uno ⁽³⁰⁾, lo que explica el nivel de rentabilidad diferente en cada uno de los períodos.

TCR y la agricultura

Las políticas fiscal, monetaria y comercial se reflejan en el tipo de cambio, y en la medida en que el componente transable (exportables e importables) de la agricultura sea importante, esta variable será clave en el desempeño y la rentabilidad de la agricultura colombiana.

En este sentido se han expresado varios analistas de la agricultura. Barajas (1989) dice que: "Debido a que el sector agropecuario es inminentemente comerciable, una política adecuada para promover el desarrollo agrícola necesariamente debe contemplar la mejora (o por lo menos evitar el deterioro de esta tasa)" ⁽³¹⁾. De manera más general, Bautista ha dicho que: "Es

30. PERFETTI y RUEDA, 1990, p. 167. También véase GUTERMAN, Lía, 1989. "Los precios agrícolas como instrumento de política", *EC*, mayo-junio.

31. BARAJAS, Adolfo, 1989. "El Desarrollo Macroeconómico y el Sector Agropecuario", *EC*, mayo-junio, p. 84.

necesario evitar que el tipo de cambio real se sobrevalúe a fin de asegurar la competitividad en cuanto a precios de la producción de bienes agrícolas comerciales. Esto requiere que las restricciones a las importaciones que protegen excesivamente la industria nacional sean liberadas y que se mantenga un equilibrio comercial sostenido" (32).

Por el contrario, otros han negado la importancia del TCR sobre el sector agropecuario debido a que el grado de transabilidad para el sector agropecuario no es tan importante como se piensa comúnmente. Crane (1990) sostiene que "no se puede calificar el sector agrícola como un sector comercializable (...) su efecto (del tipo de cambio) sobre la producción total del sector no es tan importante como se ha considerado tradicionalmente" (33).

De igual manera se ha expresado Rojas (1990), quien sostiene que "la discriminación ejercida en contra del sector agropecuario no parece haber sido tan fuerte (...) Ni el componente transable de la agricultura es tan alto y permanente como suponen (...) ni la influencia del tipo de cambio, es tan poderosa, en la determinación de la rentabilidad relativa, en parte porque el componente importado tiende a neutralizar los efectos positivos de la devaluación" (34).

La comerciabilidad de la producción agropecuaria

Los bienes agropecuarios se pueden clasificar dependiendo de su grado de transabilidad o comerciabilidad, es decir que se exporten o que se importen. Aquellos que son de consumo interno se denominan no-comerciales.

Rojas (1990) clasifica algunos de estos cultivos de acuerdo a lo coyuntural o permanente de la transabilidad de los mismos de la siguiente manera:

Volátilmente exportables: algodón, azúcar y arroz.

Volátilmente importables: maíz, frijol, sorgo y soya.

Permanentemente exportables: café, banano, flores y ajonjolí.

32. BAUTISTA, 1989, op. cit., p. 99.

33. CRANE, Catalina, 1990. "Relación entre la política macroeconómica y la producción agropecuaria", *CE*, marzo, p. 129.

34. ROJAS, Gentil, 1990. "Modelos de crecimiento y discriminación contra el sector agropecuario". *Boletín Socioeconómico*, Univalle, N° 21, p. 17.

Permanentemente importables: trigo y cebada.

Permanentemente no transables: yuca, papa, ñame, y otros productos campesinos y mixtos ⁽³⁵⁾.

El peso relativo de los transables está definido por la relación entre el valor bruto total de los transables sobre el valor bruto total agropecuario. Veamos estas cifras:

Entre 1971-1983, el 70% de la producción agrícola (con café) se define como transable y 61% como exportable. Es decir, el país producía el 9% de los importables. Sin café, el 44% era comercializable y 32% exportable.

En 1970, el 71% de las exportaciones del país eran de origen agropecuario, lo que constituía una estructura exportadora agro-industrial, mientras que para 1988, sólo el 36% de las mismas eran de origen agropecuario. Para este año la estructura exportadora es fundamentalmente agrominera, lo que explica de por sí el menor peso relativo del sector agropecuario en el sector exportador, lo mismo que las exportaciones agropecuarias sobre el PIB total: 2.2% en 1970 contra 1.9% en 1980 (sin café).

Igualmente, las exportaciones agropecuarias sobre el PIB agropecuario son del orden del 33% (con café) en 1970, y del 9% (sin café), cifra esta última que puede expresar el largo plazo.

Estos datos sobre la importancia del sector agropecuario en la economía y de las exportaciones agropecuarias sobre el PIB y el PIB agropecuario, son las que obligan a Rojas (1990) a minimizar el impacto del TCR sobre el sector. Para demostrar esta afirmación Rojas anota tres factores, a nivel microeconómico de la región del Valle del Cauca, que neutralizaron la devaluación de 1980-86, vía mayores costos:

— Los precios de los insumos importados y los precios de los sustitutos de los mismos crecieron.

— La mayor demanda por tierras hizo crecer los arrendamientos.

— Los bajos precios internacionales del período (80-86) de los productos agropecuarios ⁽³⁶⁾.

35. Ibid, p. 11.

36. Ibid, p. 15.

A nivel macro la determinación del TCR sobre las exportaciones tampoco es clara, y su importancia tampoco es clave: Las exportaciones de banano, y las flores, que son cultivos permanentemente exportables deben su éxito exportador, con independencia del tipo de cambio, a:

— La integración producción-comercialización.

— La comercialización directa en los mercados internacionales.

— La dotación y disponibilidad de recursos naturales.

En cuanto al café anota, que aunque este cultivo tenga el más alto componente transable, los efectos del tipo de cambio no aumentan su rentabilidad relativa, debido a la retención cafetera y el impuesto ad-valorem. De esta manera el aumento en el tipo de cambio no se transmite al precio interno del café ⁽³⁷⁾.

En promedio el componente importado de los costos de la agricultura está cerca del 15% y entre 45%-55% para la agricultura moderna comercial ⁽³⁸⁾, es decir los comercializables. Veamos el siguiente cuadro:

Cuadro 9

<i>Producto</i>	<i>Componente importado costos %</i>
Arroz	37.5
Caña	20.5
Soya	26.4
Sorgo	38.9
Frijol	36.4
Cebada	38.5
Trigo	31.3

Fuente: Sarmiento, Eduardo, 1982, *Inflación, producción y comercio internacional*, cuadro 22, p. 227.

Por otro lado, Sarmiento (1982) calcula que un incremento del 100% en el tipo de cambio provoca un incremento en los cos-

37. Ibid, p. 17.

38. SARMIENTO, Eduardo, 1984. *Funcionamiento y control de una economía en desequilibrio*, Cere-Uniandes, p. 333.

tos entre 20-41%, por conducto de los insumos importados y entre 10-12% por concepto de los insumos domésticos. En el siguiente cuadro se puede observar el impacto de un incremento del 100% sobre los costos de algunos cultivos:

Cuadro 10

<i>Productos</i>	<i>Porcentaje impacto en costos %</i>
Azúcar	50.0
Algodón	53.0
Caña de azúcar	36.4
Soya	41.1
Sorgo	51.1
Maíz	42.7
Frijol	49.1
Cebada	51.0
Trigo	45.0

Fuente: Sarmiento, 1982, cuadro 23, p. 228.

Por lo tanto, debido al alto componente importado de la agricultura moderna, el impacto del TCR sobre la misma es inferior que sobre el promedio de la economía, pues el 50% de la devaluación es neutralizado por los incrementos en los costos. Por esta razón, no parece que el manejo del tipo de cambio sea suficiente para promover la exportación del sector agropecuario. Incluso, Rojas ha llegado a decir que la agricultura moderna se ha beneficiado de la sobrevaluación cambiaria, en el período 1950-67, debido a la reducción del costo del componente importado, lo cual permitió la mecanización de la misma. La agricultura campesina también se benefició vía mejores precios relativos, debido a su composición mayoritaria de bienes no-comercializables.

b. *La productividad: El factor clave de la competitividad internacional*

En una economía cerrada, sin mercado mundial, lo que significa una sola moneda o paridad monetaria total, y un mismo nivel de salarios, la competencia intra-sectorial está definida en términos de niveles tecnológicos variados, niveles productivos diferentes, y ante un precio de mercado igual, para un producto

homogéneo, las rentabilidades relativas son diferenciales, ante costos unitarios distintos.

La innovación tecnológica es impulsada por el deseo de ampliar los mercados y/o de ampliar las ganancias. En ese proceso continuo de la competencia hay descomposición y recomposición de las unidades productivas. Las más ineficientes, en términos de costos, salen del mercado, o se tienen que contentar con rentabilidades menores, y los más eficientes obtienen rentas tecnológicas, no permanentes debido a la asimilación de las tecnologías de punta por parte de los rezagados o por la generación de nuevas tecnologías, más eficientes y productivas, que producen a costos unitarios más bajos. Estas rentas tecnológicas siempre se recrean de manera continua debido a las dinámicas que impone la competencia a los productores.

En el caso de la agricultura, debido a que se utiliza un factor de producción, relativamente irreproducible y limitada en su oferta, como es la tierra, y las ventajas comparativas relativas de localización y de fertilidad, las últimas tierras en uso, ante una demanda efectiva dada, determinan los costos unitarios mayores y los precios, dada una rentabilidad media. En este sentido, las sobreganancias que obtienen aquellos que están mejor localizados, en cuanto a espacio y fertilidad, son permanentes, pero se convierten en rentas agrarias. Igualmente como las técnicas en uso son diferentes, por esta vía se obtendrán rentas tecnológicas transitorias, pues en este caso se aplica lo de la industria, como vimos con anterioridad.

En el caso de una economía abierta, con comercio exterior, lo que significa unidades monetarias no paritarias (sólo excepcionalmente), niveles salariales y de precios diferentes, la competencia económica adquiere otras connotaciones bien distintas. Y son aquellas introducidas por el tipo real de cambio, y los niveles salariales diferentes. En primer lugar, si hay una apreciación de la moneda peso/dólar el flujo de comercio favorable es la importación y el flujo que se perjudica es la exportación, y viceversa. En el primer caso se pierde la competitividad cambiaria y en el segundo se gana. En segundo lugar, con una misma técnica en uso, aquel país que tenga costos salariales menores tiene una ventaja comparativa exportadora sobre aquél o aquellos países que tengan un nivel salarial mayor. Pero como las técnicas en uso son diversas el asunto no es claro a primera vista. El país que tenga una mayor productividad, así sus salarios sean mayores, pueden tener la ventaja competitiva para exportar.

Jan Fagerberg (1988) precisamente señala que los elementos cruciales en la competitividad internacional son: la competitividad tecnológica y la habilidad para competir en la entrega ⁽³⁹⁾. Por otro lado, en cuanto a los costos salariales menores como requisito para impulsar la competitividad de un país en el extranjero, Rosales (1990) explica que a pesar de que los salarios manufactureros crecieron mucho más en Alemania y el Japón que en los EE.UU., la competitividad internacional de los primeros creció mucho más que la del segundo. Y que la clave “reside en el mayor incremento de la productividad, variable a la cual van unidas la tecnología, la innovación de diseños, y de productos, y la calidad de la producción (...) el fomento de la competitividad descansa de manera creciente en el conocimiento (científico, técnico, informático, de diseño) y en la gestión de tecnología” ⁽⁴⁰⁾.

Sin embargo, para aquellos países que están anclados a las ventajas comparativas estáticas, de fuerza de trabajo abundante, bajo contenido tecnológico, y abundancia de recursos naturales, como en el caso de Colombia, “al final de cuentas (las exportaciones) depende (n) de la posibilidad de mantener salarios por debajo de los niveles internacionales” ⁽⁴¹⁾.

Otras variables que inciden en la competitividad de la agricultura, y en general en la economía, son aquellas relacionadas con el impulso de las actividades científicas y de desarrollo experimental, que están directamente relacionadas con la obtención de una mayor productividad, a menores costos unitarios. Sin embargo, es una queja permanente por parte de los productores colombianos de que nos encontramos sometidos desde tiempo atrás a una estructura de costos de producción excesivamente altos, los cuales registran en general, incrementos superiores a los precios domésticos e internacionales”. Costos que no sólo tienen su origen por el lado de los altos precios de los insumos y bienes de capital utilizados por los agricultores, lo mismo que por la revaluación cambiaria, sino también debido “al debilitamiento de los programas de transferencia tecnológica” ⁽⁴²⁾.

39. FAGERBERG, Jan, 1988. “International Competitiveness”, *The EJ*, p. 371.

40. ROSALES, Osvaldo, 1990. “Competitividad, productividad e Inserción Externa de AL”, *CE*, p. 719.

41. SARMIENTO, 1984, op. cit., p. 352.

42. Gremios agropecuarios, 1990. “Por una política agroeconómica por la paz”, editado por la SAC, 1990, op. cit., pp. 10-11.

Las medidas arancelarias (y para-arancelarias) contra las importaciones tienen como objetivo aumentar la competitividad del país en ese tipo de producto; el arancel funciona como un impuesto contra el exterior. En el caso contrario, un subsidio a la exportación significa un impuesto negativo, y otorga la capacidad de colocar el precio de ese producto a un nivel menor o igual a los precios de los productos extranjeros en el mercado mundial, para poder competir, así los costos sean mayores. El subsidio compensa las pérdidas. En términos técnicos, un bien es exportable si su precio FOB (free on board) es mayor que el precio interno, e importable si su precio CIF (cost, insurance, freight) es menor que el precio interno.

En general, el país tiene claras ventajas comparativas y competitivas en la producción agrícola, especialmente en los exportables, café, flores, banano, frutas tropicales, etc. Estas ventajas pueden haber sido disminuidas por retrasos en el cambio técnico, al igual que por las deficientes condiciones de transporte hacia los mercados mundiales. Sin embargo, estas ventajas pueden ser reconstruidas, sobre planes claros y precisos, con inversión en ciencia y desarrollo experimental, e infraestructura vial y de transporte.

3. El contexto actual de la apertura

El nuevo cambio institucional, en cuanto al nuevo programa económico y a medidas prácticas del régimen comercial, obviamente significan un compromiso del gobierno, principalmente en cuanto a la disminución de los aranceles, la eliminación de las restricciones cuantitativas y el manejo del tipo de cambio.

En cuanto a los aranceles, desde mediados del año pasado todas las posiciones arancelarias del universo agropecuario fueron colocadas en libertad de importación, proceso que fue acelerado debido a los acuerdos con Venezuela en materia de régimen de comercio común. En este sentido, "a partir de agosto de 1991, se establecieron sólo cuatro niveles arancelarios: 0% para insumos, materias primas y bienes intermedios y de capital no producidos en el país; 5 y 10% para insumos, materias primas y bienes intermedios y de capital con producción nacional; y 15% para bienes de consumo final. La sobretasa a las importaciones se redujo al 8%. Como resultado, el arancel promedio no ponderado se redujo al 14.8%, incluyendo la sobretasa; y el arancel ponderado se re-

dujo al 12.6%. La protección efectiva promedio pasó del 44% al 24.8%” (43). Y seguirá reduciéndose hacia 1944 más. Sin embargo, el decreto 255 de febrero 12 pasado, al elevar el arancel de 0% al 5% para los abonos simples y los ingredientes activos para la producción de plaguicidas, y del 10% para los abonos y los plaguicidas terminados, así como en otros medios de producción agrícolas de origen industrial, significa un contrasentido respecto a la actual política comercial y un cambio en las reglas de juego para los agricultores (44).

Por este lado, es de presumir que los costos del componente importado de la agricultura tienda a bajar, vía menores aranceles, lo mismo que los precios de los substitutos nacionales encaren la competencia externa en base a precios y calidades.

Por otro lado, por el lado de la importación de bienes agropecuarios, es de esperar que los permanentemente importables tengan una mayor competencia por parte de los bienes de procedencia extranjera, pues en estos productos no tenemos claras ventajas competitivas como es el caso de la cebada y el trigo, igualmente, aunque en menor medida, las oleaginosas, el maíz y el frijol. Sin embargo, estos bienes se van a encarecer vía devaluación, manteniendo un tipo de cambio competitivo, lo que puede llegar a favorecer la substitución, y por lo tanto la producción de estos cultivos, siempre y cuando tengamos las condiciones naturales, se liberalice el mercado mundial, y en consecuencia los precios internacionales se incrementen, como los diferentes estudios lo predicen (45).

Igualmente, se ha diseñado el mecanismo de franjas de precios, para proteger tanto a los productores como a los consumidores de las variaciones bruscas en el mercado internacional. Si el precio internacional se encuentra por encima del precio techo habrá una rebaja del arancel con el fin de facilitar el abastecimiento, y controlar los precios internos. Por el contrario, si el precio internacional está por debajo del precio piso, o precio mínimo, se aplica un arancel variable, hasta nivelarlo con el precio piso o mínimo, con el fin de no garantizar la ruina del productor nacional ante los bajos precios internacionales. En este sentido

43. Presidencia de la República, 1991, op. cit., p. 67.

44. *El Espectador*, 1992. “La SAC rechaza política arancelaria”, febrero 16, p. 7A.

45. Véase maya, 1991.

Leibovich (1991), opina que al liberalizarse el mercado mundial de productos agrícolas, y aumentar los precios, “esos niveles (de precios) están neutralizados de sobra con la protección otorgada a través del arancel y la franja de precios” (46).

En cuanto a las restricciones cuantitativas, tanto a las importaciones como a las exportaciones, éstas tienden a desaparecer. Al liberarse “casi todas las exportaciones, no se les fijan cupos con unas penosas excepciones. El CERT se está emparejando y reduciendo” (47), y tiende a desaparecer. Y si antes las exportaciones correspondieron en gran parte “a excedentes determinados por acciones administrativas”, ahora la mayoría de los productos pasaron de licencia previa a libre. Entre algunos de éstos, el trigo y la cebada permanecen en licencia previa.

Por el lado del tipo de cambio, el gobierno ha dispuesto a través de la reforma cambiaria que sea el mercado el que fije el tipo de cambio de equilibrio, pero no de manera completamente limpia, pues las autoridades monetarias siguen manejando una tasa guía, pero que ha perdido todo sentido de la realidad ante la revaluación real que ha ocurrido en el peso, lo cual incide negativamente en las exportaciones generales, y en particular de las agropecuarias; sin embargo, esta revaluación ha sido necesaria para disminuir el impacto de la monetización de las reservas, y su incidencia sobre el nivel de precios. De no haber ocurrido, se hubiera perdido por el lado de la inflación, lo que se hubiera ganado por el lado de la devaluación.

Por esta razón aquellos cultivos que tienen niveles de productividad cercanos o mayores a los internacionales, los permanentemente exportables, como el banano, las flores, el ajonjolí, el café, y las frutas tropicales son los mismos que están en mejores condiciones de competir internacionalmente, y viceversa (48). Los no-comerciables, de economía campesina, es posible que sufran deterioro, vía precios relativos desfavorables, y mayores costos de los insumos importados, debido al uso creciente de insumos modernos por este tipo de producción.

46. LEIBOVICH, José, 1991. “Apertura en la agricultura comercial: Sin remedio”. *Estrategia*, p. 8.

47. SILVA, Alvaro, 1991. “La apertura económica: Amenaza y oportunidades para los papicultores”, *RNA*, septiembre, p. 93.

48. SARMIENTO, 1984, op. cit., p. 344.

IV. CONCLUSIONES

1. La apertura económica no es la catástrofe para el sector agropecuario. Esta es la oportunidad para que el sector se modernice productiva y tecnológicamente. El país tiene claras ventajas competitivas en la producción agropecuaria, especialmente en aquellos llamados permanentemente exportables. Lo que está en peligro son las rentas y los privilegios obtenidos mediante prácticas directamente improductivas, como las de la protección. Esos son los sectores que están haciendo de sus intereses personales el interés general.

El proteccionismo agrícola del Norte tampoco puede ser una excusa para no someter la agricultura a la competencia. No se puede seguir permitiendo una agricultura costosa, cuando sus beneficios generales son muy dudosos, pero bastante caros para quienes rentan de estas actividades.

2. No se puede jugar permanentemente a la devaluación para incrementar las exportaciones y los ingresos vía rentas. Los exportadores tienen que estar determinados a modernizar los métodos productivos y a innovar constantemente, y el gobierno a crear una infraestructura de vías eficiente y menos costosa que la actual, para que la competitividad de la agricultura, y de la economía en general sufra una mejora considerable frente a la competencia internacional.

3. La apertura comercial no puede descansar sobre el éxito o fracaso de la agricultura. Es necesario que el país se industrialice, en aquellos productos de alta elasticidad ingreso, y alto componente tecnológico, para que mejore el empleo y el ingreso de la población. El crecimiento de la economía en base a la agricultura es limitado.

Febrero de 1992.