

LOS PROGRAMAS DE REACTIVACION PARA LA AGRICULTURA EN EL PROCESO DE LAS POLITICAS DE APERTURA

*Germán Prieto Delgado **

Se ha evidenciado que la actual crisis del sector agrícola responde tanto a una dinámica histórica de comportamiento y tratamiento al mismo, por parte del Estado a través de los planes de desarrollo y como parte estructural de los modelos de desarrollo; como, a instancias coyunturales, que unidas a un esquema ideológico que no le ha dado la importancia como sector primario dentro de la política macroeconómica, ha subestimado el costo social —vía desempleo— de la aplicación de una política de apertura altamente discriminatoria en contra de factores que como la competencia, la rentabilidad de los cultivos y el empleo se ven afectados en forma negativa; no sólo como resultado de intentos de aplicación de fórmulas y salidas desde los diferentes gremios e instancias gubernamentales, sino de la no configuración de una propuesta estructural convincente y evidente, no como una variable más, dentro de la compleja teoría económica que regule la emergencia por la que atraviesa el campesino colombiano y compense su esfuerzo productivo, sino como un mecanismo que propenda por el desarrollo integrado del campo, (en especial de la pequeña producción), que contribuya a la estabilidad social de las comunidades rurales, escenario convencional de la violencia, y responsable de la seguridad alimentaria, prioridad nacional. “Frecuentemente los mismos colombianos nos sorprendemos de que la actividad agropecuaria continúe arrojando frutos, dentro de un

* Profesor Asistente Departamento de Teoría y Política Económica. Facultad de Ciencias Económicas. Universidad Nacional de Colombia.

caldeado ambiente de zozobra, criminalidad y desconocimiento de derechos elementales. Considerando este factor de desaliento, sumado cierta larga negligencia del Estado en cuanto a investigación e inversiones, el observador desprevenido no deja de asombrarse de que el deterioro no haya sido mayor. La verdad es que

CUADRO No. 1
EXPORTACIONES AGROPECUARIAS Y SU PARTICIPACION
EN EL TOTAL EXPORTADO
(Enero-mayo)

Rubro	Valores			Volumen		
	1992 (Millones de US\$)	1993 (Millones de US\$)	Var. (%)	1992 (Millones de tons.)	1993 (Millones de tons.)	Var. (%)
<i>Sector agrícola</i>	954.6	878.6	(8.0)	1.071.8	1.148.7	7.2
Café	544.3	476.2	(12.5)	370.0	357.8	(3.3)
Agrícola sin café	410.3	402.3	(1.9)	701.8	790.9	12.7
Flores	158.8	176.8	11.3	56.9	60.5	6.3
Banano	170.7	194.2	13.8	551.2	691.2	25.4
Otras frutas	7.3	7.0	(4.1)	2.8	4.4	57.1
Tabaco	26.1	10.3	(60.5)	14.4	4.5	(68.8)
Algodón	29.9	4.2	(86.0)	22.2	2.9	(86.9)
Arroz	0.2	0.3	50.0	0.5	1.1	120.0
<i>Sector pecuario</i>	92.1	63.3	(31.)	44.4	29.8	(32.9)
Carne de Bovino	7.1	1.2	(83.1)	4.0	0.6	(85.0)
Pesca	41.4	25.6	(38.2)	30.2	23.3	(22.8)
Crustáceos y moluscos	34.5	28.9	(16.2)	4.6	3.3	(28.3)
Demás pecuarios	9.1	7.6	(16.5)	5.6	2.6	(53.6)
<i>Sector agroindustrial</i>	126.0	122.2	(3.0)	216.3	388.7	79.7
Azúcar	51.5	81.6	58.4	176.9	324.1	83.2
Demás productos	24.3	11.1	(54.3)	27.8	55.6	100.0
Frutas procesadas	14.9	7.0	(53.7)	5.7	4.1	(28.1)
Productos del café	25.0	15.6	(37.6)	3.7	3.4	(8.1)
Industria del tabaco	10.3	6.9	(33.0)	2.2	1.5	(31.8)
Demás productos	24.3	11.1	(54.3)	27.8	55.6	100.0
<i>Sector industrial</i>	801.9	1.006.8	25.6	384.1	335.9	(12.5)
<i>Sector minero</i>	841.4	865.2	2.8	11.748.1	12.529.2	6.6
Otros	0.2	0.3	50.0	0.3	0.8	—
<i>Total sect. agropecuario</i>	1.172.7	1.064.1	(9.3)	1.332.5	1.567.2	17.6
<i>Agricultura sin café</i>	628.4	587.9	(6.4)	962.5	1.209.4	25.7
<i>Total exportaciones</i>	2.816.2	2.936.4	4.3	13.464.5	14.432.2	7.2

Fuente: DANE, Ministerio de Comercio Exterior.

se sigue produciendo para el consumo interno y contribuyendo en alta proporción a las exportaciones" (1). Ver cuadro N° 1.

Existe suficiente material publicado por diferentes estudiosos del tema, y desde diversas disciplinas y actores de la sociedad colombiana que abordan el problema, y, analizan las medidas de corto, mediano y largo plazo, que se debieren implementar para reactivar la actividad agropecuaria del país.

Al respecto, existen dos posiciones en el nivel gubernamental claramente diferenciadas: la de la Junta Directiva del Banco de La República, el Ministerio de Hacienda y Planeación Nacional y la del Ministerio de Agricultura y muy parecida a ésta, la de los gremios. La primera sostiene que el debilitamiento del sector agropecuario es una consecuencia de la restricción del crédito por parte de la Caja Agraria, de la caída de los precios internacionales y de la fuerte sequía de 1992. La segunda asegura, que el problema del sector es de carácter estructural y se ve agravado por la actual política comercial del país. "Las políticas comerciales deben asegurar mecanismos de intervención para la estabilización de los mercados, para lo cual es imprescindible que el Estado intervenga con capacidad real de compra. Los fondos generales o por producto para la estabilización de precios parecen ser instrumentos idóneos para definir un ambiente de estabilidad de mercados a corto y mediano plazo que aliente el crecimiento de la producción y la productividad en la agricultura" (2).

Es de anotar que un análisis de los programas de reactivación para la agricultura merece la introducción de una ligera presentación de los intereses ideológicos con los cuales se ha desarrollado la dinámica de la política de apertura, en especial con la presencia de distintas vertientes de economistas que orientan sus argumentos hacia la pertinencia o no de cambios en el actual modelo de desarrollo.

En el manejo del sector agropecuario los estructuralistas introducen la idea de que se deben exportar bienes industriales (que parecen tener un gran potencial), manteniendo la herencia de la orientación Estatal Cepalina y la poca confianza en las ventajas comparativas. Los monetaristas por su parte, son partidarios de aperturas rápidas, lo que conduce, en el contraste con la realidad a una reestructuración drástica de la economía con un alto costo

1. Revista de la SAC. El Sector Agropecuario y La Apertura Económica. Pág. 47.

2. Revista de la SAC. El Sector Agropecuario y la Apertura Económica. Pág. 47.

social. "Los ajustes requerirían de esfuerzos estatales especiales para facilitar el traslado de recursos entre actividades productivas".

Aparecen además modelos intermedios en los que se avala dar prioridad a un pragmatismo sobre las condiciones propias del país más que a planteamientos doctrinarios que sean formulados por analistas y líderes del sector. Como anota Sarmiento, la apertura se fundamentó, en las siguientes premisas de libre mercado que hicieron carrera durante mucho tiempo en América Latina: la desgravación conduce a una devaluación del tipo real de cambio. La apertura comercial y cambiaria favorece a la agricultura que goza de ventajas comparativas. La entrada de productos importados se manifiesta en una mayor modernidad y eficiencia. "El drama de la apertura se origina en su excesiva orientación ideológica y en la improvisación. Las decisiones no fueron dictadas por un diagnóstico fundamentado en la realidad de la economía colombiana. Curiosamente el desmonte está gobernado por la misma actitud. Los efectos devastadores de la apertura se contrarrestan con acciones y explicaciones que tienden a salvar la cara de la apertura. Por este camino se han justificado instrumentos que no logran su objetivo y, en su lugar, le introducen grandes arbitrariedades al manejo económico" (3).

Es así como se hace necesario llamar la atención a una reflexión sobre el inventario de posibilidades y recursos con que se parte para la búsqueda de una solución a la crisis del sector agrícola con el objeto de acercarse a una propuesta orientada a plantear una salida estructural a la crisis que por lo menos pueda ser diseñada desde el estudio y análisis académico de la misma. Propuesta, cuyos componentes implícitamente presentaran condicionalidad política, económica y social desde las diferentes posiciones del gobierno y los gremios, y que se verá altamente afectada por la ausencia de un movimiento campesino consolidado en Colombia.

En la actualidad han tomado fuerza las corrientes ideológicas partidaria de un Estado minimalista, no obstante, "los consensos políticos nacionales han evolucionado en sentido contrario, la expresión está en la Carta Política en el artículo 65 que se establece la especial protección del Estado a las actividades agropecuarias, la ley agraria que desarrolla dicho principio" (4). Como

3. Revista Coyuntura Agropecuaria No. 37. Pág. 73.

4. El Tiempo. Junio 6 de 1994. Pág. 9B.

señala Ocampo, los partidarios de este Estado propenden porque el Ministerio de Agricultura se convierta en una oficina de segundo o tercer orden de las entidades que tienen a su cargo la política macroeconómica. Igualmente son partidarios del viejo esquema de intervención o de transplantar a nuestro país los sistemas de subsidio y de protección de los países desarrollados. "El Ministerio de Agricultura ha buscado un camino intermedio, ajustando la apertura en algunos casos, pero también avanzando en muchos terrenos nuevos, tratando de encontrar, el camino adecuado para el sector bajo el nuevo modelo de desarrollo" (5).

Es de advertir que en tanto la política macroeconómica no presente modificaciones significativas en sus metas de conjunto, los alcances de la política sectorial se verán invalidadas en su orientación de reactivación del sector agropecuario. Ante un déficit presupuestal para el sector agropecuario, se evidencia la intención del gobierno de transferir al sector privado gran parte de la ejecución de acciones y de prestación de servicios que anteriormente se encontraban en entidades e instituciones del Estado. La estrategia de apertura económica "implica un nuevo planteamiento sobre la participación del Estado en la economía, en el cual el sector público le restituye al sector privado la responsabilidad primordial de dirigir los procesos de producción donde éste es más eficiente" (6).

Sin embargo, no se puede afirmar que sea suficiente una situación macroeconómica favorable para el logro de las condiciones necesarias para el crecimiento de la producción y la productividad de las actividades agropecuarias, como señala Balcázar; "es necesario instrumentar políticas sectoriales que resuelvan las limitaciones estructurales y protejan a los productores de los efectos de las distorsiones del mercado tanto interno como externo, en particular las que ocasionan inestabilidad y fluctuaciones abruptas e intempestivas en los precios" (7).

De forma análoga, mientras no se corrijan las premisas falsas sobre las cuales se fundamentó la política de apertura, no será posible hablar de una reactivación del sector agrícola desde su estructura. Para Sarmiento dichas premisas son: La economía no pasó por un proceso previo de capitalización e incorporación tec-

5: El Tiempo. Junio 6 de 1994. Pág. 9B.

6. El Tiempo. Junio 6 de 1994. Pág. 9B.

7. Revista Coyuntura Agropecuaria. Vol. 10 No. 3 de 1993. Pág. 103.

nológica que la colocara en igualdad de condiciones con el resto del mundo. Sus actividades con ventaja comparativa están seriamente distorsionadas en los mercados internacionales. De hecho, la liberación comercial conduce a un desplazamiento del valor agregado nacional por las importaciones. La entrada de productos foráneos no ha llevado a las empresas a tornarse más eficientes. Por el contrario, las ha conducido a suspender la producción, y en el mejor de los casos, a sustituir insumos nacionales por importados convirtiéndose en ensambladoras. La liberación cambiaria, en especial en un sistema expuesto al narcotráfico, trae consigo la revaluación del tipo de cambio. La economía queda expuesta a una revaluación indefinida que favorece a las actividades transable y atenta contra las exportaciones y la sustitución de importaciones. Por este camino, el sistema se mueve hacia una estructura especializada en actividades de ensamble y bienes no transables. Este esquema no ofrece mayores posibilidades de crecimiento, modernización y penetración en los mercados internacionales.

La situación de la agricultura es alarmante y se ha evidenciado un alto porcentaje de reducción de áreas sembradas y baja rentabilidad de los cultivos con el agravante social del desempleo, especialmente en formas de producción de economía campesina y en cultivos tradicionales. Ver cuadro Nos. 2 y 3. En los programas de reactivación del sector agropecuario y alrededor de los mismos, se han configurado diferentes consideraciones de la política sectorial a través de los diferentes instrumentos diseñados como herramientas de reactivación de la agricultura.

Empezando por el papel del Estado, lo habitual está en pensar en la acción de éste como una respuesta a fallas en los mercados. Para el Ministro Ocampo no es un punto de partida, sino un punto parcial al pensar que la equidad no es generada automáticamente ni aún por los mercados más perfectos. Al buscar la corrección de las fallas del mercado mediante intervención Estatal es necesario considerar que existen también fallas del gobierno. Señala que la promoción de una mayor participación de agentes privados que asuman funciones de carácter público, y desarrollen simultáneamente nuevas funciones estatales puede ser la respuesta a la doble crisis de la agricultura y el Estado.

La política de desarrollo rural debe garantizar entonces, el acceso de los sectores rurales desfavorecidos a los factores básicos de producción, lo cual exige una intervención en la producción y la comercialización de los productos donde predominan los productores campesinos.

CUADRO No. 2
CULTIVOS SEMESTRALES
SUPERFICIE, PRODUCCION Y RENDIMIENTOS
HECTAREAS, TONELADAS Y KILOS POR HECTAREA

CULTIVO	Area			Producción			Rendimientos		
	1991	1992	1993	1991	1992	1993	1991	1992	1993
<i>Semestre A</i> ⁽¹⁾									
Ajonjolí	7.160	4.670	8.557	4.727	3.016	5.588	660	646	653
Algodón	157.150	177.136	75.134	239.880	245.379	106.569	1.526	1.385	1.418
Arroz	177.100	156.800	156.800	731.800	673.700	633.278	4.132	4.297	3.770
Avena	200	0		400	0	2.000			
Cebada	13.500	13.200	13.006	29.700	28.700	22.786	2.200	2.174	1.752
Frijol	66.384	67.219	63.910	53.517	59.893	59.872	806	891	937
Maíz	386.00	319.500	357.741	574.900	454.500	540.996	1.489	1.423	1.512
Maní	2.170	2.174	3.469	2.466	3.013	4.495	1.136	1.386	1.296
Papa	71.213	70.640	79.958	1.106.548	1.116.000	1.226.539	15.539	15.798	15.340
Sorgo	145.800	122.500	99.593	395.400	377.900	309.389	2.712	3.085	3.107
Soya	77.800	32.712	30.708	148.140	62.534	66.231	1.904	1.912	2.157
Tabaco	300	2.903	2.246	4.463	3.684	3.577	1.488	1.760	1.593
Trigo	15.800	13.400	16.539	28.300	27.400	30.094	1.791	2.045	1.820
Girasol	820	198		1.062	257		1.295	1.298	
Cañola									

CUADRO No. 2 (Continuación)
CULTIVOS SEMESTRALES
SUPERFICIE, PRODUCCION Y RENDIMIENTOS
HECTAREAS, TONELADAS Y KILOS POR HECTAREA

CULTIVO	Area			Producción			Rendimientos		
	1991	1992	1993	1991	1992	1993	1991	1992	1993
<i>Semestre B</i> (1)									
Ajonjolí	1.270	1.185	2.034	875	373.885	321.644	3.098	3.052	3.158
Algodón	90.710	32.430	38.500	174.659	769	1.317	689	649	647
Arroz	258.000	266.771	217.934	1.006.800	61.210	73.843	1.925	1.887	1.918
Avena	500			700	1.061.250	1.016.784	3.902	3.978	4.666
Cebada	36.000	20.214	23.226	72.700			1.400		
Frijol	67.358	59.776	70.201	54.499	27.339	49.766	2.019	1.352	2.143
Maíz	435.800	376.156	408.791	698.700	59.863	62.055	809	1.001	884
Mani	2.445	1.091	3.565	2.918	601.170	622.651	1.603	1.598	1.523
Papa	80.200	75.928	105.125	1.265.400	1.215	3.898	1.193	1.114	1.073
Sorgo	110.700	122.505	101.842	342.900	33.468	46.981	1.994	2.011	2.108
Soya	22.800	16.645	22.286	45.457	6.141	7.157	1.637	1.645	1.834
Tabaco	4.930	3.733	3.903	8.072	47.819	66.209	2.083	1.615	1.905
Trigo	31.500	29.608	34.759	65.600	23		1.603	1.533	
Girasol	126	15		202	23		1.603	1.533	

1. Cifras preliminares para 1993.
Fuente: Ministerio de Agricultura.

CUADRO No. 3
CULTIVOS PERMANENTES
SUPERFICIE, PRODUCCION Y RENDIMIENTOS
HECTAREAS, TONELADAS Y KILOS POR HECTAREA

Area	Producción					Rendimientos				
	1991	1992	1993 ¹	1991	1992	1993 ¹	1991	1992	1993	
Cultivos permanentes	34.858	41.085	42.745	1.521.332	1.629.400	1.761.519	43.644	39.659	41.210	
Banano exportación	125.000	119.688	113.475	58.141	54.857	55.543	465	458	489	
Cacaco	116.548	142.224	150.413	1.702.413	2.076.803	2.150.906	14.607	14.602	14.300	
Caña azúcar	196.082	191.918	204.153	1.092.551	1.175.648	1.224.971	5.572	6.129	6.000	
Caña panela	17.916	9.654	11.050	129.643	73.888	89.028	7.236	7.654	8.057	
Cocotero	86.800	74.145		1.272.100	1.111.419		14.656	14.989		
Hortalizas	17.096	14.663	15.695	35.082	21.673	22.590	2.052	1.478	1.439	
Fique	6.422	6.761	4.256	51.944	1.891.824		16.105	16.874		
Frutales	6.422	6.761	4.256	290.856	77.477	48.898	8.088	11.459	11.489	
Ñame	97.604	108.510	119.508	290.856	290.470	317.275	2.980	2.677	2.655	
Palma africana	347.035	356.678	392.725	2.456.092	2.572.891	2.682.409	7.077	7.213	6.830	
Plátano	14.703	9.670	11.354	21.803	18.083	19.380	1.483	1.870	1.707	
Tabaco negro	173.996	181.256	171.480	1.645.213	1.650.961	1.701.186	9.455	9.108	9.921	
Yuca										

1. Cifras preliminares para 1993.

Fuente: Ministerio de Agricultura.

La política de reactivación del sector agropecuario se ha centrado en dos aspectos; la política de desarrollo rural campesino y el plan de reactivación del sector agropecuario. Paralelamente se ha avanzado en algunas iniciativas planteadas desde gobiernos anteriores.

La primera aprobada por el Conpes en junio de 1993 resume las principales responsabilidades del Estado frente al desarrollo productivo del sector campesino. Así mismo hace referencia a la provisión de servicios básicos y al fortalecimiento de la democracia participativa y las instancias de decisión local.

La clave del proceso de reactivación para el Ministerio de Agricultura está en la revitalización simultánea de la reforma agraria y del programa de desarrollo rural integrado, con especial énfasis en los problemas del componente de comercialización, considerado como el cuello de botella de la rentabilidad de los productos agropecuarios. Ejerciendo un papel importante en éste, el sector privado deberá fomentar una participación gremial mucho más activa en la investigación, promover empresas de comercialización en las cuales tengan mayor participación los productores y desarrollar regulaciones contra los abusos de las posiciones en los mercados. El hecho está en aprender cómo evitar que los productos altamente subsidiados a nivel internacional afecten la producción del país; en desarrollar sistemas que eviten las crisis periódicas durante las épocas de producción, a través de convenios de absorción, mayores aranceles o restricciones especiales a las importaciones durante los meses respectivos; en eliminar los evidentes sesgos pro importadores que contiene el actual régimen crediticio, exigiendo el pago de importaciones agropecuarias contra desembarque de las mercancías, para que cualquier financiamiento ulterior se haga en las mismas condiciones que el almacenamiento de las cosechas nacionales. La política sectorial, "debe contemplar las peculiaridades del sector, y de los mercados internacionales de sus productos, para establecer mecanismos de acción selectivos y diferenciales para los distintos productos o grupos de productos" (8).

En el esfuerzo de superar la crisis por la que atraviesa el sector, se ha avanzado en la revolución legislativa para el agro colombiano, mediante la promulgación de once nuevas leyes, entre las que están; la Ley General Agraria, la creación del Ministerio

8. El Tiempo. Junio 7 de 1994. Pág. 7B.

del Medio Ambiente, la nueva ley de reforma agraria, la que crea el seguro agropecuario, la que crea el certificado de incentivo forestal, la creación de cinco nuevos fondos parafiscales, la creación del nuevo estatuto de fondos ganaderos. Y en la reglamentación de dos leyes precedentes; la ley de adecuación de tierras y la ley de refinanciación del sector. Por otra parte, la Decisión Andina sobre protección a las innovaciones tecnológicas en materia de variedades vegetales, ya reglamentada por el gobierno nacional, tiene también fuerza de ley.

Unido a esto, el plan de reactivación ha estado orientado hacia la consolidación de dos tipos de acciones: las primeras buscan restituir en el corto plazo la rentabilidad sectorial y la confianza de los productores en la actividad agropecuaria, a través de un conjunto integrado de medidas de política sectorial.

Estas acciones deben estar acompañadas de otras que incrementen la competitividad en el largo plazo y garanticen así un crecimiento sostenido en el marco de una política de internacionalización de la economía” (9). Así mismo, sin superar las dificultades actuales no se podrá lograr la reactivación del sector; aparte de los aspectos netamente sociales a corregir, existen fallas y sensibilidades propias de los mercados de los productos agropecuarios cuyo origen se encuentra según Ocampo en los siguientes aspectos: la escala relativamente pequeña de la producción, lo que propicia una tendencia a subinvertir en investigación y adaptación de tecnología; el constituir una actividad sujeta a riesgos climáticos, fitosanitarios y de mercado, como toda actividad de alto riesgo ahuyenta a los inversionistas; los mercados internacionales de productos agropecuarios, están altamente distorsionados; debido a las bajas elasticidades de la demanda interna, pequeños cambios en los montos importados pueden tener efectos sensibles sobre los precios internos; como resultado de las estacionalidades propias de la producción, el manejo de las cosechas nacionales está sujeto a altos costos financieros y de almacenamiento; debido a los altos costos de transporte, internos y externos, la diferencia entre el precio de un producto importado y aquél al cual es rentable exportarlo es considerable, con lo cual la transición de una posición importadora a exportadora neta es necesariamente traumática; los mercados internos de productos agropecuarios son casi invariablemente monopsónicos u oligopsónicos.

9. Plan de Reactivación del Sector Agropecuario. Ministerio de Agricultura. Pág. 2.

Existe así, un poder de mercado marcadamente asimétrico, en particular a nivel local; debido a la desorganización de los productores, un alto número de vendedores enfrenta a unos pocos compradores, ya sean comerciantes mayoristas o firmas agroindustriales. Así mismo, es pertinente hacer una observación que se deriva de la teoría contemporánea del comercio internacional: las ventajas comparativas de las naciones son esencialmente creadas.

La estrategia sugerida por Sarmiento corresponde a una metodología para orientar el modelo de desarrollo "la prioridad reside en crear una estructura productiva que permita el surgimiento de las fuentes de crecimiento, o si se quiere que se den la inversión y el avance tecnológico. (Esta plataforma se va debilitando por las serias deficiencias que impiden el buen desempeño de la industria y la agricultura)" (10).

Señala igualmente, el alto riesgo a que están expuestas las actividades agrícolas y la mayor condición de competencia que la actividad industrial, como factores que colocan a la agricultura en clara desventaja con el resto de la economía, particularmente, su rentabilidad es menor que en las empresas con poderes monopólicos.

"En el caso de Colombia, los gravámenes insostenibles sobre los equipos e insumos, el crédito caro y escaso, la inversión pública cíclica, la inseguridad y la violencia, fenómenos de descapitalización y de acaparamiento especulativo, se han reunido para conspirar contra la rehabilitación, la modernización y las transformaciones de la productividad del campo" (11).

Al tiempo, el hecho de que la investigación tecnológica sea mucho menos apropiable que en cualquier otro sector conlleva una situación en que los descubrimientos favorezcan a un gran número de competidores, encontrándose en este sentido, la investigación tecnológica condicionada por parte del Estado.

Así mismo, es de destacar que así como se contemplan diferencias importantes en el Programa de Modernización y Diversificación del sector agropecuario en cuanto a objetivos, costos y financiamiento de los productos de economía campesina y cultivos comerciales, estableciendo el tipo de economía al cual pertenece

10. Revista Desarrollo y Sociedad. No. 32 CEDE. Universidad de los Andes. Pág. 32

11. El Tiempo. Junio 6 de 1994. Pág. 9B.

el producto, se hace necesario abordar la dinámica de los cultivos permanentes y transitorios ante su inserción al mercado mundial.

Por otro lado, las políticas fiscales “deben asegurar los recursos suficientes para proporcionar las condiciones materiales e institucionales que son necesarias para el desarrollo sostenido a largo plazo de la producción y la productividad de las actividades agropecuarias” (12). Estas condiciones tienen que ver con la existencia de vías y comunicaciones que faciliten la vinculación a los mercados internacionales, como la integración del mercado nacional. Con el fortalecimiento de la capacidad de generación y transferencia de tecnología. Con la adecuación de tierras y dotación de riego, entre otras.

No obstante, la experiencia de la apertura ha mostrado como señala Balcázar, que los precios internacionales de productos agrícolas no constituyen una señal adecuada para la eficiente asignación de los recursos, que las prácticas de subsidio y dumping, así como la volatilidad de los precios en los mercados internacionales constituyen distorsiones estructurales que impiden que esos precios reflejen las verdaderas condiciones económicas y técnicas de producción, haciéndose entonces, necesaria la presencia activa del Estado en los mercados internos y externos de productos agrícolas mediante el respaldo con la capacidad efectiva de compra que contrarreste esas distorsiones con la provisión de mecanismos de estabilización y compensación de subsidios.

En cuanto a la eficiencia por la política de apertura planteada se fundamentaba en el siguiente argumento: “se consideraba que el desmonte de la protección induciría a una estructura en favor de las exportaciones con mayor ventaja comparativa. De esa manera, la mayor producción se podría elaborar con los mismos factores de producción. Por otra parte, se daba por hecho que la competencia obligaría a las empresas a modernizarse y tornarse más eficientes. Como consecuencia, la economía quedaría en condiciones de crecer a mayores tasas que en el pasado” (13).

En este escenario, la desgravación, junto con la revaluación del tipo de cambio, indujo una entrada masiva de productos que acentuó el deterioro del sector; en el primer semestre de 1992 la producción de cultivos semestrales descendió 9% y en el segundo semestre 10%. Este comportamiento no fue compensado por el res-

12. Revista Coyuntura Agropecuaria. Vol. 10. No. 3 de 1993. Pág. 103.

13. Revista Desarrollo y Sociedad No. 32. Pág. 14.

to de actividades agrícolas. De acuerdo con la información de la SAC y el CEGA, la producción cayó con respecto al año anterior.

En cuanto a la protección agrícola, ésta disminuyó en un 25% como resultado de la política de los dos últimos años. Ante este hecho se considera normal un desplazamiento de su producción ante la entrada de las importaciones con la consecuente caída en su rentabilidad. Recordando que, parecieron desconocerse los altos subsidios a que se ve sometida la agricultura en otros países, como en el caso de Japón en que llegan a más de 100%, o por ejemplo, 60% en la Comunidad Europea y 20% en los Estados Unidos. Lo que evidencia que la protección necesaria para mantener la producción agrícola es mayor que en otras actividades de menor ventaja comparativa.

Es probable que anteriormente, las restricciones cuantitativas y el alto tipo de cambio significaran una mayor protección para la agricultura, haciéndose, entonces lógico que la liberación cambiaria y comercial indiscriminada la afecte en un mayor grado que al resto de la economía.

Se evidencia entonces, la importancia del sector externo en el comportamiento del sector agropecuario, en tanto que las actividades transables constituyen la fuente más dinámica y permanente de la demanda industrial y agrícola. "Así mismo, la conformación y un exceso de importaciones sobre las exportaciones financiado con crédito externo con la reducción de reservas internacionales corresponde a un ahorro externo que se adiciona al interno. Aparece así un conflicto entre la demanda efectiva requerida para sostener la inversión y la disponibilidad de recursos para financiarla. La solución no puede lograrse mediante acciones aisladas del sector externo. La apreciación de Sarmiento al respecto es la siguiente: Se requiere un manejo coordinado con las políticas financieras y de ahorro. Sólo en la medida en que las altas tasas de cambio estén acompañadas de altas tasas de ahorro se puede esperar que la expansión de las exportaciones ocasione una evolución paralela de las importaciones y la inversión. No es una tarea fácil. El ahorro es una de las variables más díscolas. Su comportamiento, en especial en los países de mediano desarrollo, no responde a los estímulos de mercado. En general se encuentra estrechamente relacionado con el ingreso disponible. En la práctica, depende de la capacidad de los gobiernos para establecer impuestos y contribuciones a la seguridad social y de moderar los gastos de funcionamiento. No deja de ser una variable con alto contenido político.

Algo similar se plantea con respecto a la tecnología. La libertad comercial lleva a una especialización en productos de tecnología agotada. Así en el caso colombiano ha significado el desplazamiento de los productos de alto valor agregado y de la transformación de las actividades de alto componente importado en ensambladora. Frente a este hecho, se hace necesaria una protección que compense las diferencias de productividad ocasionadas por la tradición. Para tal efecto se hace necesaria la formulación de una política arancelaria que promueva una estructura industrial de complejidad creciente y facilite el surgimiento de actividades de punta con capacidad de absorber y difundir la tecnología.

Por otra parte, el establecimiento de precios mínimos de referencia se origina a raíz del argumento de la existencia de competencia desleal. El establecimiento de estos precios mínimos de referencia para una serie de productos y por ende, limitando la apertura económica a aquellos productos que se ofrecen a elevados precios en los mercados internacionales, ha resultado inoficiosa en la medida en que los importadores se ven obligados a declarar precios falsos y a sobrefacturar el valor de las importaciones". Por otro lado no es fácil entender el significado de precio mínimo en productos heterogéneos que son materia de una monumental diferenciación en los mercados internacionales. En la práctica es una forma oculta para elevar arbitrariamente los aranceles y establecer limitaciones cuantitativas. En cierta forma se ha regresado a la protección basada en la licencia previa y los aranceles. La diferencia está en que antes la política era dictada en forma general por el gobierno. En tanto que ahora ha quedado a discrecionalidad de los funcionarios de la aduana" (14). Situación que en últimas obstaculiza las importaciones dejando la protección en manos de funcionarios medios facilitando el soborno, la sobrefacturación y el contrabando.

Es claro que es necesario colocar al sector externo en su verdadera dimensión: "su función no puede ser distinta a la de coadyuvar con las otras políticas macroeconómicas y las políticas sectoriales a crear un marco favorable para el florecimiento de la inversión y la tecnología. La estrategia debe orientarse en conjunto a asegurar la rentabilidad de la agricultura, mantener la demanda industrial, inducir una estructura productiva de complejidad

14. Revista Desarrollo y Sociedad. CEDE. No. 32. Pág. 33.

tecnológica creciente y elevar el ahorro" ⁽¹⁵⁾, teniendo en cuenta que dicho sector difícilmente cumple esa función ante una apertura indiscriminada.

Por su parte, el manejo del aspecto cambiario que es el más complejo, al considerarse indispensable mantener un tipo de cambio alto que asegure la rentabilidad a la agricultura y la demanda de la industria, requeriría de una revisión de la legislación cambiaria de tal forma que se consolidara en un propósito que en la práctica no estuviera condicionado por un carácter unilateral. Dificulta aún más esta situación, el hecho de que los mercados de algunos productos agropecuarios son los más distorsionados en la economía mundial. Característica originada en un proteccionismo que condujo a la agricultura a permanecer al margen de la liberación del comercio mundial de la posguerra en el marco del Acuerdo General de Aranceles y Comercio, GATT. Actitud agravada por la tendencia descendente que han tenido los precios internacionales desde mediados de la década de los sesenta. "Los datos son escalofriantes, de acuerdo con estimativos del Banco Mundial, en 1993 los precios agrícolas, medidos en dólares constantes, estuvieron un 59% por debajo del promedio de los años setenta, y 39% por debajo de la ya problemática década de los ochenta. El resultado paralelo ha sido el aumento espectacular de los subsidios agrícolas de los países de la OECD, que llegaron a sumar más de US\$ 300.000 millones en los últimos años" ⁽¹⁶⁾.

En la actualidad, las proyecciones de la FAO y el Banco Mundial en cuanto a una reversión de esta tendencia de los precios internacionales son poco alentadores. Y simultáneamente, los resultados desalentadores de la inclusión de la agricultura dentro de las negociaciones de la Ronda de Uruguay, ante la falta de compromiso de los países desarrollados en cuanto a protección y subsidios a la producción y la "generosa lista de subsidios autorizados, o caja verde, el mecanismo especial de salvaguardia y la denominada cláusula de paz, que restringe las medidas de defensa de los países afectados por las políticas agrícolas de otras naciones" ⁽¹⁷⁾ redujeron aún más el alcance de tales compromisos.

Otro aspecto de importancia en cuanto al apoyo interno a la agricultura es el concerniente a la posibilidad de subsidiarla. Es

16. Revista Desarrollo y Sociedad. No. 32, CEDE. Universidad de los Andes. Pág. 34.

17. El Tiempo. Junio 9 de 1994. Pág. 9B.

evidente que quienes pregonan por la abolición unilateral de todos los subsidios olvidan que es imposible competir con otros países que están llenos de ellos. "En los países desarrollados, los subsidios han sido equivalentes al 44% del valor de su producción agropecuaria en los últimos años. Con un sector agropecuario que representa un 16% del PIB, requeriríamos subsidios equivalentes al 7 por ciento del PIB, es decir, más de la cuarta parte del presupuesto nacional de Colombia, incluido el de todos los institutos descentralizados. Sería además un contrasentido montar sistemas similares de subsidios ahora que la Ronda de Uruguay ha determinado la conveniencia de desmontarlos y hacerlos cada vez más generales". Aun el sistema de subsidios mexicano de Procampo, que equivale a un 0.9 por ciento del PIB, representaría dado el tamaño relativo del sector en ambos países, subsidios por cerca del 2 por ciento del PIB, es decir, más del doble de todos los recursos presupuestales que hoy se destinan a todos los institutos del sector agropecuario, que en los últimos años han oscilado en torno al 0.9 por ciento del PIB" (18).

Aún cuando Ocampo, considera que es conveniente aumentar esta última cifra, a un 1.5 por ciento del PIB, da prioridad al destino de los recursos para programas ya existentes en generación, adaptación y difusión de tecnología, desarrollo tecnológico, desarrollo rural integrado, vivienda campesina e infraestructura de comercialización, al plan de adecuación de tierras, y al cumplimiento de las metas de reforma agraria que quedaron incorporadas en la nueva ley. No obstante no descarta una política de subsidios selectivos coherente con los compromisos adquiridos en la Ronda de Uruguay del GATT, y observa en la ley agraria un compromiso político que contempla; un sistema de subsidios selectivos, orientados a corregir fallas de los mercados de los productos agropecuarios; subsidios orientados a aumentar la inversión en el campo a través del incentivo de la capitalización rural que permita corregir la brecha de ingresos entre la ciudad y el campo; subsidios orientados a reducir los riesgos de la actividad agropecuaria por medio del subsidio de las primas de seguros agropecuarios y el subsidio a la participación de agentes privados en el manejo de inventarios de productos agropecuarios y la posibilidad de subsidiar temporalmente productos o regiones que se encuentren en condiciones críticas.

15. Revista Desarrollo y Sociedad. No. 32, CEDE. Universidad de los Andes. Pág. 34.

Han sido considerados, por último como logros de la política de reactivación para el sector agropecuario los siguientes:

El rescate y modernización de la Caja Agraria. La introducción de nuevos instrumentos de política de desarrollo rural que tienen que ver con una política de vivienda rural, montada sobre el sistema de subsidios directos y cofinanciación. La puesta en marcha del sistema de transferencia de tecnología. El manejo de una política de construcción de pequeños distritos de riego. El inicio de la puesta en marcha del Fondo Agropecuario de Garantías. La creación del Fondo Emprender con el objeto de promover la creación o consolidación de empresas de comercialización y transformación en asocio con los productores campesinos.

Institucionalmente, la futura creación del Viceministerio de Desarrollo Rural Campesino y del Consejo Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural. La introducción de nuevos elementos entre los cuales está la consecución de un esquema que permita articular el sistema de cooperativas de ahorro y crédito al sistema de financiamiento del sector agropecuario. Siendo el desarrollo tecnológico, la comercialización, la adecuación de tierras las variables que determinan la competitividad del sector en el largo plazo, es en ellos en los cuales debe centrarse los planteamientos estratégicos de la política agropecuaria.

En cuanto el Estado existe un planteamiento ideológico de su intervención retomado por Ocampo, y consiste en, contar con campos estratégicos con una participación mucho más activa de las regiones y del sector privado en su desarrollo. "Con honrosas excepciones, seguimos viviendo todavía en la época en la cual las expectativas de las regiones y de agentes privados están centradas en un Estado central paternalista que debe generar y difundir las tecnologías, financiar y construir los distritos de riego y garantizar la compra de las cosechas. El nuevo esquema institucional en materia de investigación agropecuaria, está diseñado precisamente para permitir una participación mucho más activa de las regiones y del sector privado en el proceso científico-tecnológico. El Fondo Emprender y el incentivo a la capitulación aplicado a la comercialización son mecanismos para apoyar la modernización de la comercialización, pero en los cuales la iniciativa recae sobre las regiones y los productores".

Así mismo, la creación de múltiples fondos parafiscales se convierte en un mecanismo a través del cual los gremios participan de una forma activa en el desarrollo tecnológico y la moder-

nización de la comercialización agropecuaria. "Pero necesitamos mucho más: un gran desarrollo del sector cooperativo en la comercialización, la agroindustria y el crédito agropecuario, una participación activa de las organizaciones no gubernamentales en el fomento de microempresas y cooperativas del sector y nuevas instituciones como la Corporación Colombia Internacional. Es decir, necesitamos crear y promover nuevos agentes privados que asuman funciones que han sido consideradas tradicionalmente como públicas, difundir ampliamente el concepto de que la responsabilidad por la provisión de bienes y servicios públicos no recae únicamente sobre el Estado. Este último deberá seguir garantizando gran parte de los recursos que requiere la provisión de estos bienes y servicios, pero no será necesariamente el ejecutor" (19). Sin embargo, ha faltado una clara voluntad política para efectuar los ajustes necesarios que permitan la reactivación y del sector agropecuario, que como se anotó corresponden tanto a fallas estructurales, como de la dinámica histórica de las políticas macroeconómicas y evidentemente de la actual política de apertura.

BIBLIOGRAFIA

Plan de Reactivación del Sector Agropecuario. Ministerio de Agricultura. Mayo 11 de 1993.

La crisis y la política de reactivación del sector agropecuario. José Antonio Ocampo. Revista Desarrollo y Sociedad No. 32. Semptiembre de 1993. CEDE. Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico. Facultad de Economía. Universidad de los Andes. Bogotá, Colombia.

El Papel del sector externo en la economía: Estructura económica, resultados de la apertura y perspectivas de Cusiana. Eduardo Sarmiento Palacio. Revista Desarrollo y Sociedad No. 32. Septiembre de 1993. CEDE. Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico. Facultad de Economía. Universidad de los Andes. Bogotá, Colombia.

Crisis agropecuaria y política macroeconómica. Roberto Junguito. Carlos Felipe Jaramillo. Debates de Coyuntura Económica No. 29. FEDESARROLLO. FESCOL.

La apertura agrícola ante un mercado mundial protegido. Luis Lorente. Debates de Coyuntura Económica No. 29. FEDESARROLLO. FESCOL.

Agro en crisis: Gobierno. El Tiempo. Junio 3 de 1994.

18. El Tiempo. Junio 7 de 1994. Pág. 7B.

- Gobierno acepta fallas en política rural. El Tiempo. Junio 3 de 1994.
- Malestar en Gobierno por tesis de Ocampo. El Tiempo. Junio 4 de 1994
- Agricultores rajaron al Gobierno. El Tiempo. Junio 4 de 1994.
- A Ocampo lo dejaron solo dice la Sac. El Tiempo. Junio 4 de 1994.
- Lo que dijo Ocampo sobre la tesis agrícola. El Tiempo. Junio 4 de 1994.
- El agro necesita más ayuda gremial. El Tiempo. Junio 6 de 1994.
- Se necesitan subsidios selectivos: Ocampo. El Tiempo. Junio 7 de 1994.
- Por una política agroeconómica para la Paz. (Declaración conjunta de los campesinos, Sac, Fedegán). Revista de la SAC. El sector agropecuario y la apertura económica. Bogotá, septiembre de 1990.
- La SAC ante la apertura económica. Por Carlos Gustavo Cano. Revista de la SAC. El sector agropecuario y la apertura económica. Bogotá, septiembre de 1990.
- El Mercado Agropecuario Interno y Regional: Demanda y Desarrollo. Por: Alvaro Silva Carreño y Gabriel Martínez Peláez. Revista de la SAC. El sector agropecuario y la apertura económica. Bogotá, septiembre de 1990.
- El Papel del Sector Privado en la Comercialización. Por: Néstor Gutiérrez. Revista de la SAC. El sector agropecuario y la apertura económica. Bogotá, septiembre de 1990.
- Perspectivas de la Agricultura en la Ronda de Uruguay del GATT. Por: Santiago Perry. Revista de la SAC. El sector agropecuario y la apertura económica. Bogotá, septiembre de 1990.
- La agricultura. ¿Por qué hay que tener cuidado? Por: Gabriel Rosas Vega.
- Reivindicación de la Agricultura. Por: Abdón Espinosa Valderrama. Revista de la SAC. El Sector Agropecuario y la apertura económica. Bogotá, septiembre de 1990.
- La agricultura en el marco de la apertura: transformaciones y retos. Juan José Perfetti del C. Revista Economía Colombiana. No. 242. Contraloría General de La República.
- El Descalabro agropecuario. Gabriel Rosas Vega. Revista Economía Colombiana. No. 242. Contraloría General de La República.
- Plan de Reactivación del Sector Agropecuario. José Antonio Ocampo. Revista Economía Colombiana. No. 242. Contraloría General de La República.
- La Apertura Económica y el Sector Agropecuario. Contraloría General de La República. Revista Economía Colombiana. No. 242. Contraloría General de La República.
- La Apertura económica y su impacto sobre la agricultura. Sociedad de Agricultores de Colombia. Revista Economía Colombiana. No. 242. Contraloría General de La República.
- Sector Agrícola. Coyuntura Agropecuaria, vol. 10, No. 1, 1993. CEGA.

- La política macroeconómica y la estabilidad del sector agropecuario. Ricardo Torres B., y Jaime Jiménez V. Coyuntura agropecuario, Vol. 10, No. 1, 1993. CEGA.
- La apertura y el comercio mundial. Edgar Bejarano B. Coyuntura Agropecuaria, vol. 10, No. 1, 1993. CEGA.
- Sector Agrícola. Coyuntura Agropecuaria, vol. 10 No. 2, 1993. CEGA.
- La apertura económica y las medidas no arancelarias. Ergar Bejarano. Coyuntura Agropecuaria, vol. 10, No. 2, 1993. CEGA.
- Los alcances de la política de desarrollo rural campesino. Jesús Antonio Vargas Arozco. Coyuntura agropecuaria, vol. 10, No. 2, 1993. CEGA.
- Sector Agrícola. Coyuntura Agropecuaria, vol. 10, No. 3, 1993. CEGA.
- La agricultura colombiana y las políticas de apertura económica. Alvaro Balcázar. Coyuntura agropecuaria, vol. 10, No. 3, 1993.
- Sector Agrícola. Coyuntura Agropecuaria, vol. 10, No. 4, 1993. CEGA.
- El balance macroeconómico. Ricardo Torres B. Coyuntura Agropecuaria, vol. 10, No. 4, 1993. CEGA.
- Sector Agrícola. Coyuntura Agropecuaria, vol. 11, No. 1, 1994. CEGA.
- Futuro de la apertura económica. Edgar Bejarano B. Coyuntura Agropecuaria, vol. 11, No. 1, 1994.
- Campo Adentro. Boletín Agrario. Centro de Investigación y Educación Popular. Cinep.