

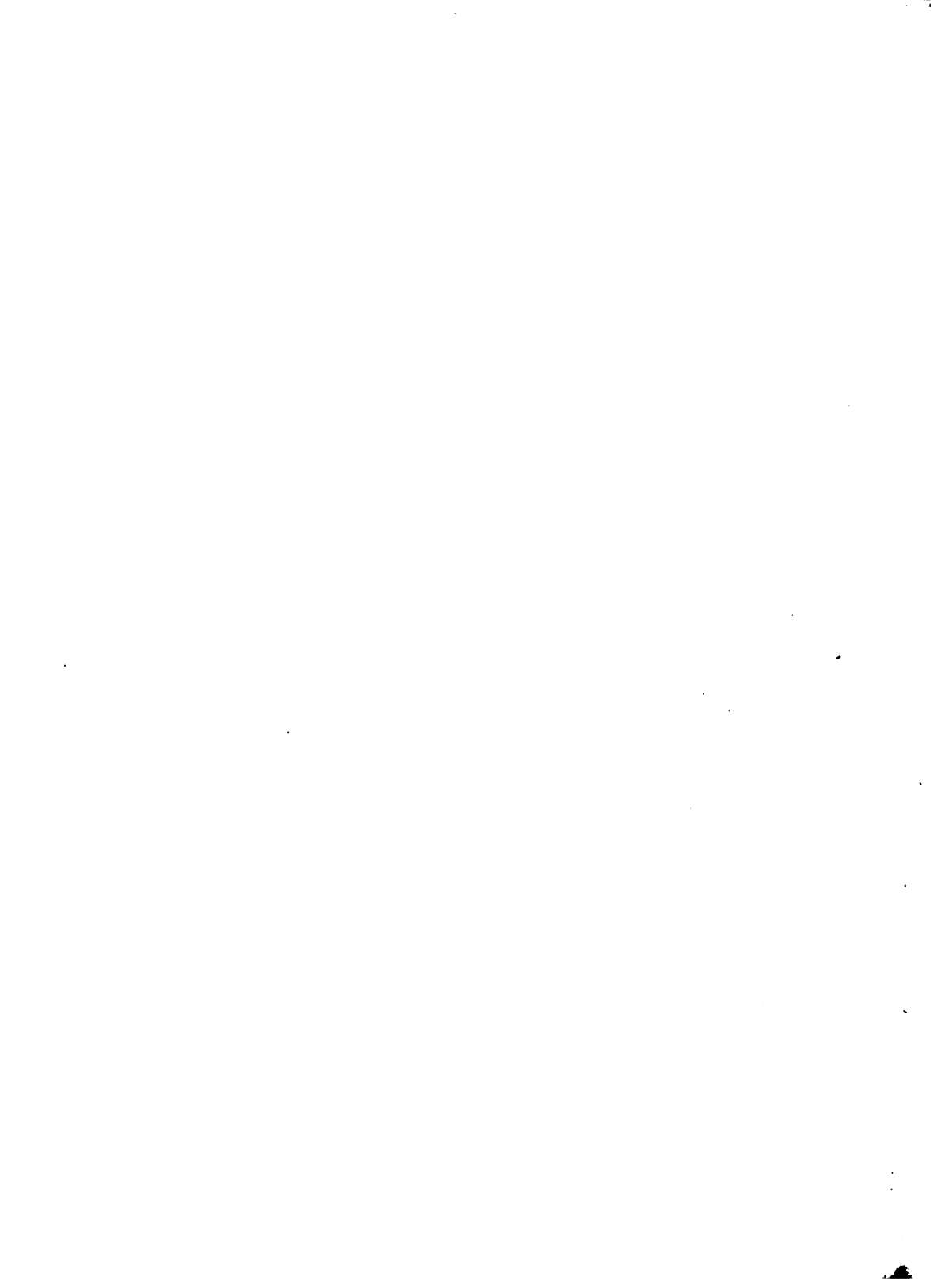


EL SECTOR AGROPECUARIO
en Colombia y el Mundo:
Presente y Futuro



1107

7 SEP 71



— 1984

7 7 SEP 1984

**EL SECTOR AGROPECUARIO
en Colombia y el Mundo:
Presente y Futuro**

CONTENIDO

PRESENTACION	11
---------------------	----

INTRODUCCION

<i>Mensaje del Presidente de la República, César Gaviria Trujillo</i>	15
<i>Palabras del ministro de Agricultura, José Antonio Ocampo Gaviria</i>	19

EL AGRO EN EL CONTEXTO INTERNACIONAL

TENDENCIAS DE LOS MERCADOS MUNDIALES

Tendencias del comercio mundial de los productos agrícolas <i>Paola Marongiu Fortucci</i>	35 ✓
----------------------------------------------------------------------------------------------	------

El comercio frente al desafío del cambio <i>Carlos Gustavo Cano</i>	57 ✓
------------------------------------------------------------------------	------

LA RONDA URUGUAY DEL GATT Y LA AGRICULTURA

Dimensión real del Acuerdo Agropecuario en la Ronda Uruguay <i>Renzo Franco</i>	65
------------------------------------------------------------------------------------	----

Aplicación y efectos de la Ronda Uruguay del GATT <i>Alberto Valdés</i>	77
----------------------------------------------------------------------------	----

Evolución de la posición colombiana ante el GATT <i>Santiago Perry Rubio</i>	85
---------------------------------------------------------------------------------	----

TENDENCIAS DE LAS POLITICAS AGRICOLAS INTERNACIONALES

Modernización del sector ^{AGRA RI} agropecuario en México <i>Jorge Rueda Sousa</i>	95
------------------------------------------------------------------------------------------------	----

Política agraria en la transición a la democracia en Chile: 1990-1993 <i>Maximiliano Cox Balmaceda</i>	103
-----------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----

Las reformas agrícolas en Brasil: una experiencia de costos elevados <i>Mauro de Rezende Lopes</i>	123
-------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----

Política agrícola en Tailandia, Malasia e Indonesia <i>Tom Wiens</i>	137
-------------------------------------------------------------------------	-----

EL AGRO EN EL CONTEXTO NACIONAL

DESARROLLO RURAL

La economía política y social en el desarrollo rural. Comentarios <i>Cecilia López Montaña</i>	159
---------------------------------------------------------------------------------------------------	-----

Desarrollo social rural: el reto al final del siglo XX <i>Juan José Perfetti</i>	165
¿El desarrollo rural, una ilusión? <i>Absalón Machado</i>	179
La política del desarrollo rural en Colombia <i>Ricardo Vargas del Valle</i>	187

INVERSION, TECNOLOGIA Y SOSTENIBILIDAD

Producción agropecuaria: aspiraciones y posibilidades <i>Ricardo Villaveces Pardo</i>	201
Las tres dimensiones: inversión, tecnología y sostenibilidad <i>Fernando Chaparro Osorio</i>	209
El desarrollo sostenible frente a la inversión y la tecnología <i>Camilo Aldana Vargas</i>	226

COMERCIALIZACIÓN Y AGROINDUSTRIA

Comercialización e industrialización <i>Enrique Luque Carulla</i>	233
Comercialización del ganado y la carne en Colombia <i>Juan Manuel Ospina</i>	237
Los mercados agrícolas en Colombia: presente y futuro <i>Alvaro Silva Carreño</i>	245
Lineamientos para un efectivo sistema agroalimentario <i>Juan Manuel de Castells</i>	257
Análisis de la comercialización internacional de productos agroindustriales <i>Luis Guillermo Echeverry</i>	263

LA POLITICA AGROPECUARIA COLOMBIANA

La política agropecuaria colombiana. Comentarios sobre su evolución <i>Roberto Junguito Bonnet</i>	295
La crisis del sector agropecuario <i>César de Hart Vengoechea</i>	305
Política agropecuaria en Colombia <i>Antonio Hernández Gamarra</i>	319

RESUMEN 331

TEMAS DE ANALISIS, DEBATE

<i>José Antonio Ocampo Gaviria, Roberto Junguito Bonnet y Gabriel Rosas Vega</i>	335
Glosario institucional	343

PRESENTACION

Cartagena de Indias, centro histórico de la humanidad, fue el escenario de uno de los eventos centrales en la celebración de los ochenta años del Ministerio de Agricultura: el Primer Foro Nacional Agropecuario. Durante los días 2 y 3 de junio de 1994, más de 500 representantes de diversas instancias del sector agropecuario se dieron cita para debatir las diferentes problemáticas del sector, en las instalaciones del Centro de Convenciones.

Por iniciativa del Ministerio de Agricultura se conformó un grupo de instituciones, oficiales y privadas, que sacaron adelante y con éxito este evento. Estas instituciones fueron el Banco Cafetero, la Caja Agraria, el Fondo DRI, Finagro, ICA, Corpoica, Idema, Incora, INPA, Himat, Vecol, Almagrario, la Bolsa Nacional Agropecuaria, Corabastos, el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) y la Sociedad de Agricultores de Colombia (SAC); la organización estuvo a cargo del Comité Nacional de Comunicaciones del Sector Agropecuario, bajo la coordinación de la Oficina de Comunicaciones del Ministerio.

Los treinta destacados conferencistas incluyeron funcionarios del Ministerio de Agricultura, la FAO, el GATT, el Banco Mundial, el Banco de la República, el IICA, Corpoica, Corporación Colombia Internacional (CCI), Proexport, el Centro de Estudios Ganaderos y Agrícolas, la SAC, Fedepalma, Asocaña y Fadegan.

Ellos abordaron temáticas diversas sobre el agro en el contexto nacional e internacional. Las tendencias de los mercados mundiales, la Ronda Uruguay del GATT y la agricultura, y las tendencias de las políticas agrícolas internacionales, coparon la agenda del primer día.

El segundo día se dedicó a las temáticas nacionales sobre desarrollo rural; tecnología y sostenibilidad; comercialización y agroindustria; así como una mirada analítica y reflexiva sobre la política agropecuaria colombiana.

En el evento, también, se presentó la Primera Muestra Institucional y Empresarial del sector agropecuario, que contó con la participación de cerca de 21 expositores.

El Foro cumplió cabalmente con el objetivo para el cual fue convocado; una instancia de encuentro y concertación, donde se debatieron los problemas más candentes del campo colombiano, con objetividad pero también con vigor.

Estas memorias recogen las ponencias que se presentaron en el evento, la gran demanda de las conferencias por parte de los participantes y los interesados en el certamen nos garantizan que esta obra se convertirá en un material de consulta para la comprensión del desarrollo del agro colombiano.

INTRODUCCION



MENSAJE DEL SEÑOR PRESIDENTE DE LA REPUBLICA

DOCTOR CESAR GAVIRIA TRUJILLO

APRECIADOS ASISTENTES A ESTE FORO:

Motivos de salud por todos conocidos me han impedido atender la gentil invitación que me hace el Ministro de Agricultura, la Sociedad de Agricultores de Colombia y el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, para instalar el Foro Nacional Agropecuario en la ciudad de Cartagena de Indias.

Se realiza este importante foro en el marco de la celebración de los ochenta años de creación del Ministerio de Agricultura en Colombia y la próxima conclusión del período constitucional de la actual administración.

Estas dos circunstancias resultan apropiadas para hacer un alto en el camino y reflexionar sobre lo que ha sido el devenir histórico de la agricultura nacional, así como sobre las condiciones actuales de la misma y sobre los retos y las posibilidades que se le ofrecen hacia el futuro.

Al igual que las del país en su conjunto, grandes y profundas han sido las transformaciones de nuestro sector agropecuario durante los pasados ochenta años. La bucólica y pastoril economía agrícola de los umbrales del siglo XX ha cedido el paso a una cada vez más moderna y tecnificada explotación de nuestros recursos naturales renovables, no exenta, ciertamente, de las dificultades propias de la naturaleza de nuestro desarrollo histórico y de aquellas de las actividades primarias.

No obstante los avances impetuosos de los procesos de urbanización, de la industria y de los servicios, el sector agropecuario ha jugado y continuará jugando un papel central en nuestro desarrollo económico.

Su contribución al crecimiento del producto nacional, su rol fundamental en la generación de empleo productivo y alimentos y su aporte básico en la obtención de divisas son, entre otras, funciones económicas y sociales de la mayor trascendencia.

Después de la angustiosa situación por la que atravesó el sector agropecuario en 1991 y 1992, 1993 mostró una evidente recuperación de las actividades agropecuarias. El sector creció un 5.3% sin café y un 2.6% incluyéndolo. En efecto, según

estimativos del Ministerio de Agricultura, la agricultura sin café aumentó 3.6%, el café descendió en -15.3% y el sector pecuario logró un incremento del 8%.

Hacia la recuperación de las principales actividades agrícolas y pecuarias contribuyeron numerosos factores. 1993 fue normal en términos meteorológicos y, además, el comportamiento del crédito institucional fue favorable debido al aumento en los préstamos para inversión colocados bajo las condiciones de Finagro y la reactivación de la Caja Agraria. Asimismo, contribuyeron las medidas de comercio exterior adoptadas por el Gobierno en materia de franjas de precios y el régimen de salvaguardias.

Como consecuencia de lo anterior, ocurrió un repunte de los cultivos transitorios -en especial papa, maíz, soya, cebada y trigo-, los cuales mejoraron su tendencia. Por su parte, los cultivos anuales y permanentes mantuvieron su crecimiento positivo, gracias a los incrementos logrados en flores, caña de azúcar, caña panelera, palma africana, banano, plátano y yuca. El sector pecuario, cuyo comportamiento puede calificarse de excelente, estuvo sustentado en el excepcional crecimiento del renglón de la avicultura y la recuperación de la ganadería bovina y porcina.

No obstante, en 1993 el sector agrícola continuó afrontando los problemas derivados de la crisis de los años anteriores, reflejada en la baja rentabilidad de la mayoría de sus actividades, que conllevó a la importación de arroz, maíz amarillo y soya, para atender las necesidades de abastecimiento interno, y en el bajo precio internacional del café.

En 1994, se estima que el crecimiento del valor de la producción agropecuaria será superior al de 1993. Se espera alcanzar un incremento de aproximadamente el 5% para la agricultura sin café. En especial, el café, que si bien muestra una disminución de 12% en su volumen de producción presenta una recuperación de su rentabilidad.

Esta reactivación se sustenta en el plan de reactivación desarrollado por el Ministerio de Agricultura, por el prolongado invierno y por el auge en los precios internacionales de los cereales -en especial el arroz- y de otros productos como el azúcar y el café. Además, la evolución del crédito y los incrementos previstos en el gasto público sectorial, contribuyen a confirmar estas apreciaciones.

A pesar de los innegables avances de nuestra agricultura a lo largo del presente siglo, nuestro sector acusa aún hoy rasgos de atraso técnico en muchas áreas, deficiencias notables de infraestructura productiva en riego, adecuación de tierras, comercialización, transporte y carencias inmensas en los sistemas de comercialización

y de información de precios y mercados. Pero, ante todo, la persistencia del atraso en el desarrollo social condena a miles de compatriotas al analfabetismo, la desnutrición, la insalubridad y la ausencia de perspectivas de progreso.

Con miras a la superación de estos "límites al desarrollo" se impone la necesidad de una combinación de políticas y estrategias que, de una parte, generen incentivos al cambio técnico, productivo y comercial y, de otra, contemplen adecuadamente los limitantes sociales y culturales que conspiran contra el desarrollo rural.

La política de modernización e internacionalización de la economía, impulsada en la presente administración, ha buscado avanzar en los anteriores objetivos.

A la par con una gradual exposición a la competencia, los programas del sector pretenden lograr un acceso fácil y expedito a las corrientes modernas de la ciencia y la técnica aplicadas a la producción y comercialización agropecuarias, la reducción de los costos de producción y el allanamiento de las vías de acceso a nuevos mercados. Esto, sin menoscabo a la adopción de acciones compensatorias de política agropecuaria que corrijan evidentes distorsiones en las relaciones de comercio tanto internas como externas.

Con una política económica y social focalizada en la población campesina más pobre y en la mujer rural, se ha buscado avanzar en la superación de los cuellos de botella al progreso campesino tales como el crédito, la adecuación y el acceso a la tierra, la transferencia de tecnología, la comercialización, la vivienda, la educación y la salubridad.

La celebración de este Foro Nacional Agropecuario será, sin lugar a dudas, la primera gran evaluación de la tarea cumplida. La consideración de los aspectos internacionales y nacionales de la problemática agropecuaria, ilustra claramente los dos grandes retos que enfrenta el desarrollo sectorial: la búsqueda del progreso rural colombiano en el marco de la inescapable globalización de la economía y el análisis de los riesgos y contingencias intrínsecas a las relaciones económicas internacionales así como de sus posibilidades y perspectivas .

Al desearles muchos éxitos en sus deliberaciones, no quisiera terminar este breve mensaje sin enviar mi más cordial bienvenida a los conferencistas invitados, a los señores ministros de Agricultura de diversos países de América Latina y el Caribe y a los importantes representantes del agro que se han dado cita en esta hermosa ciudad.

Reciban de nuevo mi agradecimiento y las muestras de mi más alta y distinguida consideración.

PALABRAS DEL SEÑOR MINISTRO DE AGRICULTURA

DOCTOR JOSÉ ANTONIO OCAMPO GAVIRIA

La crisis agropecuaria de los últimos años ha sido, en nuestro país, terreno fértil para agitadas controversias políticas y técnicas. En ningún ámbito ha sido tan controvertida la apertura económica, hasta el punto de señalarla, por parte de muchos observadores políticos y gremiales, como la causa básica de la crisis de rentabilidad, de la fuerte caída de las áreas sembradas y de la paralización de nuevas inversiones. Al mismo tiempo, los precios internacionales de los productos agrícolas han alcanzado los peores niveles reales de que se tenga memoria. En defensa, los gobiernos de los países desarrollados han protegido y subsidiado a manos llenas a sus agricultores, profundizando aún más la caída de las cotizaciones en los distorsionados mercados agrícolas mundiales. En este contexto y en el marco de la Ronda Uruguay del GATT, ha tenido lugar una agitada controversia sobre la necesidad de incluir la agricultura dentro de las disciplinas multilaterales de comercio y, aún más importante, de establecer simultáneamente disciplinas en torno a las políticas sectoriales domésticas.

Las crisis siempre han sido terreno fértil para polémicas agitadas. En los últimos años, sin embargo, se han visto acentuadas por la fuerza que han tomado las corrientes ideológicas partidarias de un Estado minimalista. Los consensos políticos han evolucionado en nuestro país en sentido contrario. Las mejores expresiones de ellos son la propia Carta Política, en cuyo Artículo 65 se establece la "especial protección del Estado" a las actividades agropecuarias, la Ley Agraria que desarrolla dicho principio y la importancia que ha tenido el sector agropecuario durante la campaña presidencial en curso.

Entre los partidarios a ultranza del Estado minimalista, que preferirían que el Ministerio de Agricultura se convirtiera en una oficina de segundo o tercer orden de las entidades encargadas de la política macroeconómica, y los partidarios del viejo esquema de intervención o de transplantar a nuestro país los sistemas de subsidio y protección de los países desarrollados, existe, como es obvio, un amplio espectro de opiniones. Quien ejerce hoy la cartera de agricultura tiene su opinión, que ha quedado plasmada en múltiples decisiones gubernamentales. De alguna manera, hemos tratado de buscar un camino intermedio, ajustando la apertura en algunos casos, pero también avanzando en muchos terrenos nuevos, tratando de encontrar, como lo he manifestado en múltiples ocasiones, el camino adecuado para el sector bajo el nuevo modelo de desarrollo.

En medio de los agitados debates de estos años, esta política ha sido criticada por exceso y por defecto. Los partidarios del Estado minimalista la han presentado como un peligroso retroceso histórico y, peor aún, empleando una curiosa mezcla del lenguaje neo-liberal y el tono contestatario de los años sesenta, como una absurda concesión a los terratenientes. En la esquina opuesta del debate, nos han acusado, por el contrario, de no hacer nada diferente a maquillar una política esencialmente antiagraria. El tono agitado que todavía persiste en torno a la política agraria indica que el tema seguirá siendo centro de atención de las preocupaciones de la próxima administración.

Este foro espera servir de base para el diseño de la política agropecuaria durante el cuatrenio que se inicia el próximo 7 de agosto. Mucho hemos aprendido durante la fase de la crisis y con la ejecución de la posterior política de reactivación. Pero no deseamos hacer un balance de la gestión de la administración Gaviria. La experiencia de los últimos años debe servir de base para las discusiones de este seminario, pero sólo como punto de partida para pensar sobre el futuro. En este contexto, permítanme hacer unas reflexiones sobre cuatro temas diferentes: por qué se necesita una política agropecuaria, en qué escenario internacional nos movemos, en qué temas debe centrarse la atención de la política agropecuaria y unas anotaciones finales sobre el problema cambiario.

¿POR QUÉ SE NECESITA UNA POLÍTICA AGROPECUARIA?

Los economistas estamos enseñados a pensar en la acción del Estado como una respuesta a fallas de los mercados. Es un punto de partida apropiado, pero solo parcial. La equidad es un poderoso y laudable objetivo social que aún los mercados más perfectos no generan automáticamente. Más aún, cuando los recursos productivos están desigualmente distribuidos, entre clases sociales o regiones, el libre funcionamiento de los mercados puede más bien profundizar las desigualdades existentes.

Por otra parte, cuando se habla de corregir las fallas del mercado mediante intervención estatal es necesario tener en cuenta que existen también protuberantes fallas del gobierno. Los amigos del estado minimalista popularizaron en su momento una versión según la cual todos los problemas de nuestra agricultura estaban asociados a la intromisión estatal, en particular a los sesgos antiagrarios que introducía el anterior régimen de comercio exterior. Sostuvieron entonces la versión según la cual la apertura económica haría prosperar automáticamente al campo colombiano. Creo que esta visión está tan desprestigiada en nuestro país que quizás no vale la pena recordarla. Lo hago, sin embargo, en esta ocasión, para no caer en el error opuesto de creer que la solución a los problemas actuales consiste simplemente en volver al pasado, a un modelo en el cual los agentes exigían, como única solución a sus problemas, medidas de protección del gobierno nacional.

Estoy convencido de que la respuesta a la doble crisis de la agricultura y del Estado es promover una mayor participación de agentes privados. El error de los amigos del estado minimalista consiste, sin embargo, en creer que se trata de los agentes privados ya existentes. Por el contrario, la única posibilidad real de reducir la intervención del Estado en presencia de fallas protuberantes del mercado es crear nuevos agentes privados, que asuman funciones de carácter público, y desarrollar simultáneamente nuevas funciones estatales. Consiste en fomentar una participación gremial mucho más activa en la investigación, promover empresas de comercialización en las cuales tengan mayor participación los productores o en desarrollar regulaciones contra los abusos de posiciones dominantes en los mercados, para citar solo algunos ejemplos notorios.

Regresemos, sin embargo, a la pregunta inicial, ¿por qué se necesita una política agropecuaria? La primera respuesta debería ser obvia para cualquier observador y es, de hecho, la que justifica la inclusión de temas agropecuarios en el capítulo de "derechos sociales, económicos y culturales" de nuestra Carta Política: porque el sector agropecuario tiene una transcendencia que excede con creces su importancia económica. Pese al desarrollo urbano del país, la mitad de los pobres sigue habitando en el campo. Los indicadores económicos y sociales más conocidos, referidos a condiciones de educación, salud, calidad de vivienda e ingresos, muestran que la brecha rural-urbana es significativa e incluso creciente. No menos importante, las raíces históricas más profundas de la violencia se encuentran en el campo. Todos los países reconocen, además, en su sociedad rural la base de su cultura y, no menos importante, de su soberanía nacional, puesto que el grueso del territorio está poblado por sus campesinos.

Aunque esta primera respuesta se relaciona más con temas propios de la política social, sin duda nos remite también a asuntos propios de la política agropecuaria, entendida en un sentido amplio, es decir incluida la política de desarrollo rural. Hay que garantizar el acceso de los sectores rurales desfavorecidos a los factores básicos de producción -la tierra, la tecnología, el crédito- y ofrecerles oportunidades para emplear dichos recursos. Esto último exige claramente alguna intervención en la producción y la comercialización de los productos donde predominan los productores campesinos.

Más allá de los aspectos propiamente sociales, existen fallas protuberantes y sensibilidades propias de los mercados de productos agropecuarios. Debido a la escala relativamente pequeña de las unidades de producción, hay una tendencia a subinvertir en investigación y adaptación de tecnología. Es una actividad sujeta a una gran cantidad de riesgos: climatológicos, fitosanitarios y de mercado, estos últimos asociados a la erraticidad de sus precios. Como toda actividad de alto riesgo, ahuyenta

a los inversionistas. Los mercados internacionales de productos agropecuarios están, además, altamente distorsionados. Más aún, 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 elevados costos de transporte, internos y externos, la diferencia entre el precio de un producto importado internado y aquel al cual es rentable exportarlo es considerable, con lo cual la transición de una posición importadora a exportadora neta es necesariamente traumática. Por último, los mercados internos de productos agropecuarios son casi invariablemente monopsónicos u oligopsónicos. 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.

Déjeme agregar a esta extensa lista una observación que se deriva de la teoría contemporánea de comercio internacional: las ventajas comparativas de las naciones son esencialmente creadas. Esta afirmación puede parecer fuera de contexto en un sector que depende en buena medida de las virtudes de la naturaleza. Los procesos de difusión, adaptación y generación de tecnología del sector tienen, sin embargo, las características típicas de lo que en la literatura económica se denominan economías dinámicas de escala, e igual acontece con el desarrollo de servicios complementarios e incluso del propio desarrollo institucional. Así, la competitividad de nuestra industria cafetera depende no sólo de la riqueza de nuestra laderas volcánicas, sino también de la solidez de unas instituciones y una extensa red de servicios cafeteros cuidadosamente desarrollada a lo largo de varias décadas. Igual podríamos afirmar de otros renglones donde hemos alcanzado un gran desarrollo sectorial.

La subutilización o desempleo de recursos productivos es, por supuesto, la falla más protuberante en el funcionamiento de los mercados. La reconversión agrícola ha demostrado ser un proceso particularmente lento y dramático. En particular, en cada región las alternativas disponibles son generalmente reducidas y aún éstas requieren procesos de adaptación y difusión de tecnología y el desarrollo de nuevas redes de comercialización, procesos que no se pueden llevar a cabo en un corto período de tiempo. La crisis agrícola de los últimos años ha dejado, así, un triste legado: amplios recursos productivos, humanos y físicos, subutilizados o desempleados; un campesinado empobrecido y sobreendeudado; un empresariado rural desanimado, que en muchos casos ha abandonado o anhela abandonar el campo. De acuerdo con los estimativos de Fedesarrollo, la brecha de ingresos rural-urbana, que había disminuido en forma sistemática entre las décadas del cincuenta y el setenta, se revirtió en la de los ochenta y, especialmente, en los primeros años de los noventa, de tal

forma que hemos retornado a las disparidades típicas de 1950. Hoy, como entonces, el ingreso por habitante de las zonas urbanas triplica el de las zonas rurales.

EL CONTEXTO INTERNACIONAL

Los mercados de algunos productos agropecuarios son, sin duda, los más distorsionados que existen en la economía mundial. No es del caso ahondar en esta ocasión sobre el origen de esta situación que está firmemente arraigada en las más refinadas filosofías proteccionistas. Basta recordar que la agricultura permaneció en gran medida al margen del gran esfuerzo de liberación del comercio mundial que tuvo lugar en la posguerra en el marco del Acuerdo General de Aranceles y Comercio, GATT.

La fuerte tendencia descendente que han tenido los precios internacionales desde mediados de la década de los setenta ha agudizado estas tendencias proteccionistas. Estas, a su vez, al tornar los mercados libres en residuales, han deprimido y aumentado la inestabilidad de las cotizaciones internacionales. 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.

En este contexto, la inclusión de la agricultura dentro de las negociaciones de la Ronda Uruguay, con el propósito de introducir disciplinas tanto en materia de comercio exterior como de apoyo interno, era un elemento sin el cual cualquier acuerdo hubiera sido inaceptable para los países exportadores de productos agrícolas como el nuestro. Así lo reconoció Colombia a través de sus posiciones a lo largo de la Ronda y de aquellas del Grupo de Cairns, en el cual fuimos participantes activos.

El resultado de la Ronda fue, sin embargo, frustrante. Los niveles de compromiso de los países desarrollados en materia de protección y subsidios a la producción y a la exportación fueron muy inferiores a nuestras expectativas. Como si fuera poco, 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, redujeron aún más el impacto real de estos compromisos. Más aún, cada etapa de negociación, incluida la fase final, no hizo más que reducir los alcances del acuerdo, como si todos los países tuviéramos que medirnos por el metro de lo que los países más proteccionistas del mundo estuvieran dispuestos a aceptar de manera unilateral.

Los alcances son, así, modestos, como lo demuestran las diferentes simulaciones en torno a los efectos de la Ronda Uruguay sobre los precios de los productos agropecuarios. No obstante, el mero establecimiento de disciplinas multilaterales para la agricultura es un avance que no podemos menospreciar, así como el diseño de un nuevo sistema de solución de controversias, que ciertamente será más eficaz que el retórico mecanismo de los paneles del acuerdo precedente, como lo pudimos constatar en nuestra disputa sobre el régimen bananero de la Comunidad Europea.

Poco podemos esperar, por lo tanto, en términos de efectos tangibles de la Ronda sobre las cotizaciones internacionales de productos agropecuarios. Las proyecciones de la FAO y el Banco Mundial no abrigan, además, ninguna esperanza en torno a una fuerte reversión de la tendencia depresiva de los precios internacionales o de las tendencias poco dinámicas del consumo mundial en el largo plazo. La coyuntura reciente de precios nos llena de expectativas favorables, pero la cautela debe prevalecer. Aunque abrigamos la esperanza de que los conferencistas internacionales que hemos invitado a este foro nos convenzan de lo contrario, parecemos estar condenados a seguir viviendo en medio de mercados mundiales inestables y con tendencia a la sobreoferta y tan solo protegidos, muy débilmente, por las nuevas disciplinas multilaterales.

LOS TEMAS CENTRALES DE LA ESTRATEGIA INTERNA

A lo largo de los últimos quince meses hemos sentado las bases de una nueva fase de la política agropecuaria en Colombia. Lo hemos hecho a través de dos grandes líneas de acción: la política de desarrollo rural campesino y el plan de reactivación del sector agropecuario. En muchos aspectos, tales como en las políticas de vivienda rural y de adecuación de tierras, o en el diseño de los nuevos sistemas de ciencia y tecnología agropecuaria y de cofinanciación, hemos desarrollado programas lanzados en fases anteriores de la administración Gaviria, pero en otras hemos hecho rectificaciones o generado nuevas iniciativas.

Especialmente importante para el logro de nuestros objetivos ha sido nuestra participación activa en una gran revolución legislativa para el agro colombiano, cuyo resultado son once nuevas leyes, que incluyen la Ley General Agraria, la creación del Ministerio del Medio Ambiente, la próxima ley de reforma agraria, aquellas que crean el seguro agropecuario y el certificado de incentivo forestal, la creación de cinco nuevos fondos parafiscales y el nuevo estatuto de fondos ganaderos. Hemos reglamentado, además, dos leyes precedentes, la de adecuación de tierras y la de refinanciación del sector. 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 y, de hecho, contiene básicamente la iniciativa que en tal sentido venía discutiendo el congreso colombiano.

Toda esta serie de iniciativas gubernamentales y de nuevas leyes generan un nuevo entorno ordenador de la política agropecuaria colombiana, que descansa sobre dos pilares fundamentales. El primero es la política de desarrollo rural campesino. El segundo es una política agropecuaria activa. Como lo he manifestado en múltiples ocasiones, consideramos que esta última no sólo no es incompatible con la apertura económica sino que es necesaria para que el sector encuentre finalmente su camino bajo el nuevo modelo de desarrollo. Obviamente ambas políticas se interrelacionan de múltiples maneras.

La política de desarrollo rural, aprobada por el Conpes Social en junio de 1993, resume las principales responsabilidades sociales del Estado frente al desarrollo productivo del sector campesino, pero también toca con la provisión de infraestructura de ciertos servicios básicos y el fortalecimiento de la democracia participativa y las instancias de decisión local. En cierta forma, el Estado colombiano cuenta como en ninguna época anterior de la historia con un esquema completo de intervención para el fomento del desarrollo campesino. La revitalización simultánea de la reforma agraria y del programa de desarrollo rural integrado -con su complemento para las zonas más conflictivas y atrasadas del país, el PNR- es la clave del nuevo modelo. Hemos superado, así, esquemas anteriores en los cuales una u otro tenían un papel predominante. La nueva ley de reforma agraria, con los nuevos mecanismos de negociación voluntaria y subsidio directo, múltiples espacios de participación campesina y otras provisiones, y la articulación del DRI al sistema de cofinanciación y, por ende, al proceso de descentralización, han enriquecido, además, uno y otro esquema históricos. A ello hay que agregar el rescate y modernización de la Caja Agraria, que espera darle solidez y mayor agilidad a este banco de los campesinos colombianos.

En el marco de esta política, hemos diseñado nuevos instrumentos de la política de desarrollo rural que han enriquecido los instrumentos tradicionales de acción del Estado. El país cuenta por fin con una política de vivienda rural, montada sobre el sistema de subsidios directos y cofinanciación, cuyo éxito palpable se traduce en la gran respuesta de las comunidades locales a lo largo y ancho del país. Hemos puesto en marcha el sistema de transferencia de tecnología, aprendido a manejar una política de construcción de pequeños distritos de riego y estamos apenas poniendo a marchar el Fondo Agropecuario de Garantías. Con la creación del Fondo Emprender, el gobierno cuenta ahora con un nuevo instrumento para promover la creación o consolidación de empresas de comercialización y transformación en asocio con los productores campesinos.

Desde el punto de vista institucional, la próxima creación del Viceministerio de Desarrollo Rural Campesino y del Consejo Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo

Rural, que crea la ley de reforma agraria, proporciona, además, un esquema apropiado para la nueva etapa del desarrollo rural. Se requiere, sin embargo, aprender a manejar eficazmente todos sus componentes y, ante todo, un esfuerzo presupuestal mucho mayor. Puede ser necesario, además, complementar el esquema existente con nuevos instrumentos. Déjenme mencionar, por ejemplo, dos nuevos elementos.

El primero es un esquema que permita articular plenamente el dinámico sistema de cooperativas de ahorro y crédito al financiamiento del sector agropecuario. Esperamos dejar montado un esquema que permita que las cooperativas de primer grado tengan acceso al redescuento de Finagro, pero podría ser conveniente diseñar una política que permita subsidiar parcialmente el establecimiento de nuevas oficinas de cooperativas de ahorro y crédito en los municipios más pequeños de Colombia. En otro frente, una de las grandes frustraciones de la presente administración ha sido la política de modernización y diversificación, enfocada en cuatro cultivos de economía campesina con problemas agudos de competitividad: cebada, trigo, tabaco y fique. Como los problemas de competitividad subsisten en muchos de estos rubros, será necesario, a mi juicio, combinar la experiencia adquirida con un programa mucho más radical y ambicioso, que incluya subsidios directos por un período de varios años a los productores para que modernicen sus actividades agropecuarias, cambien su cultivos tradicionales poco rentables e, incluso, puedan relocarse en zonas más aptas para el desarrollo agropecuario.

La selección de los temas de desarrollo tecnológico y comercialización como temas específicos de reflexión para este foro no es arbitraria. Conjuntamente con la adecuación de tierras, son las variables que determinan la competitividad del sector en el largo plazo y en las cuales deberán centrarse, por lo tanto, los planteamientos estratégicos de la política agropecuaria. En todos estos campos hemos avanzado en los últimos años, pero queda mucho terreno que recorrer. Esta administración deja, en particular, nuevos esquemas institucionales para el desarrollo tecnológico y la adecuación de tierras, espera dejar igualmente contratados importantes créditos externos para impulsar ambas actividades. Menos se ha hecho en torno a la comercialización. A las acciones tradicionales del Idema y el DRI en este campo, se han agregado recientemente el Fondo Emprender y el incentivo a la capitalización a las inversiones privadas en modernización de la infraestructura de comercialización de productos agropecuarios.

Déjenme resaltar la importancia de contar en todos estos 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 Empezar y el incentivo a la capitalización aplicado a la comercialización son mecanismos para apoyar la modernización de la comercialización, pero en las cuales la iniciativa recae sobre las regiones y los productores.

La creación de múltiples fondos parafiscales es, precisamente, una invaluable oportunidad para que los gremios participen activamente en el desarrollo tecnológico y la modernización 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.

Déjeme hacer una última reflexión sobre comercialización agropecuaria. He señalado que la presencia generalizada de monopsonios u oligopsonios locales es una de las grandes fallas de los mercados de productos agropecuarios. En ese contexto, la reducción de la intervención del Idema en el mercadeo interno durante la fase inicial de la apertura, resultó desafortunada y fue necesario revertirla. Pero la dependencia de las intervenciones del Idema no es una solución de largo plazo, como tampoco lo es la de intervenir en mercados no tradicionales para el instituto, como hemos comenzado a hacerlo en el sector lechero. La organización de los productores es la verdadera solución, incluyendo su penetración en el desarrollo agroindustrial y la comercialización internacional, como lo han hecho productores exitosos en diferentes ramas agropecuarias del país. Es necesario, sin embargo, complementar este esfuerzo con el desarrollo de normas legales sobre competencia interna y control a las posiciones dominantes en los mercados locales, para evitar que una menor ingerencia estatal termine generando simplemente mayores márgenes monopólicos.

Cuando se trata de analizar las políticas de apoyo interno a la agricultura, el debate invariablemente gira en torno a la posibilidad de subsidiar nuestra agricultura. No voy a entrar en una controversia con aquellos que pregonan la conveniencia de acabar unilateralmente con todos los subsidios en un mundo donde el resto de países están

lentos de ellos. Déjame, por el contrario, aclarar por qué no es posible competir con otros países en esta materia. 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% 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 subsidio ahora que la Ronda Uruguay ha determinado la conveniencia de desmontarlos y hacerlos cada vez más generales. Aún el sistema de subsidios mexicano de Procampo, que equivale a un 0,9% del PIB, representaría, dado el tamaño relativo del sector en ambos países, subsidios por cerca al 2% 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% del PIB.

Ciertamente es conveniente aumentar esta última cifra, a quizás un 1,5% del PIB. Sin embargo, el grueso de los recursos deberá destinarse a ampliar programas ya existentes de generación, adaptación y difusión de tecnología, desarrollo tecnológico, desarrollo rural integrado, vivienda campesina e infraestructura de comercialización, a comenzar a ejecutar el ambicioso plan de adecuación de tierras que diseñó la actual administración y a cumplir las metas de reforma agraria que quedaron incorporadas en la nueva ley sobre la materia, que implica más que duplicar los esfuerzos actuales de redistribución.

No obstante, es posible y conveniente tener una política de subsidios selectivos, obviamente coherentes con los compromisos que hemos adquirido en la Ronda Uruguay del GATT. Más aún, la Ley Agraria es un gran compromiso político en este campo, que la presente y próximas administraciones deben acatar, sin duda perfeccionando gradualmente sus provisiones. La ley contempla, en efecto, un sistema de subsidios selectivos, orientado a corregir fallas protuberantes de los mercados de productos agropecuarios. Contempla, en primer término, subsidios orientados a aumentar la inversión en el campo, a través del incentivo a la capitalización rural, que permitan corregir la gigantesca brecha de ingresos entre la ciudad y el campo, y llevar a cabo un apropiado proceso de reconversión agrícola. Incluye, además, subsidios orientados a reducir los riesgos que enfrenta la actividad agropecuaria, mediante el subsidio de las primas de seguros agropecuarios, la capitalización de fondos de estabilización de precios y el subsidio a la participación de agentes privados en el manejo de inventarios de productos agropecuarios. Finalmente, contempla la posibilidad de subsidiar temporalmente productos o regiones que se encuentren en condiciones críticas.

En el frente de comercio exterior subsisten muchos problemas. Sin armonización de

las normas de comercio exterior al interior del Grupo Andino la integración será fuente de todo tipo de distorsiones. En las próximas semanas se hará un nuevo esfuerzo para armonizar el sistema de franjas de precios, sin el cual no habrá un verdadero arancel externo común en la subregión. Más aún, deben eliminarse las distorsiones que introducen los sistemas de perfeccionamiento activo en el comercio intrarregional y posteriormente avanzar hacia una verdadera armonización de las políticas agropecuarias. Mientras no haya una armonización de las normas de comercio exterior y de políticas, será necesario seguir excluyendo los productos sensibles de nuestra agricultura de los acuerdos de integración.

En el frente interno, es mucho lo que tenemos que aprender todavía acerca de cómo evitar que los productos altamente subsidiados a nivel internacional afecten nuestra producción de cereales, oleaginosas y productos pecuarios. Tendremos que desarrollar, en particular, sistemas que eviten las crisis periódicas durante las épocas de cosecha o de abundancia, a través de convenios de absorción, mayores aranceles o restricciones especiales a las importaciones durante los meses respectivos. Es necesario, además, eliminar los evidentes sesgos proimportadores que contiene nuestro 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.

EL PELIGRO CAMBIARIO

Quisiera referirme finalmente al deterioro de la tasa de cambio real, cuyos efectos son ya muy sensibles, no sólo en los renglones que compiten con las importaciones sino en aquellos en los cuales el país tiene una fuerte presencia exportadora. En efecto, el año pasado las exportaciones agropecuarias distintas al café disminuyeron un 3.4%, al pasar de US\$1.377 millones en 1992 a US\$1.331 millones en 1993. Los renglones dinámicos se han ido reduciendo en forma significativa y algunos que hasta hace poco mostraban un comportamiento positivo, como las flores y el banana, comienzan ya a presentar evidentes síntomas de debilitamiento. Este solo hecho debe poner en alerta a nuestra autoridad cambiaria. Debo decir nuevamente, como lo he manifestado en diversas ocasiones, que la mejor política agropecuaria terminará siendo derrotada, a la postre, por la brecha creciente entre la tasa de cambio y los costos de producción que se ha venido experimentando en los últimos años.

En un contexto de apertura económica, es cada vez más evidente que el Ministerio de Agricultura no puede permanecer al margen del manejo de la principal variable de política que afecta a su sector, es decir, de la tasa de cambio. Como las autoridades encargadas de la política industrial y de exportación comparten una preocupación similar, me pregunto si no ha llegado la hora de diseñar un nuevo esquema institu-

cional en el que, respetando la independencia del Banco de la República, los ministerios de Agricultura, Desarrollo Económico y Comercio Exterior, participen en el diseño de la política cambiaria. Esta es, por lo demás, la manera correcta, a mi juicio, de dar plena aplicación al principio constitucional según el cual las funciones del Banco deben ejercerse “[...] en coordinación con la política económica general [...]”, que incluye, como es obvio, además de la política fiscal, la agrícola, la industrial y la de exportaciones. Quiero aprovechar esta feliz ocasión para reiterar esta apreciación, que espero sea acogida favorablemente por la próxima administración y el próximo Congreso de la República.

Quiero agradecer a todos ustedes su presencia en este foro, en particular, a todos los invitados nacionales y extranjeros que nos acompañan como ponentes o moderadores. Quiero hacer igualmente un reconocimiento especial a quienes, bajo la coordinación de Marcela Giraldo, organizaron este evento y a todas las instituciones, públicas y privadas, que han contribuido a hacerlo posible. Estoy seguro de que sus conclusiones ayudarán a trazar el futuro derrotero del sector.

**EL AGRO EN EL
CONTEXTO INTERNACIONAL**





TENDENCIAS DE LOS MERCADOS MUNDIALES

Moderador: Jens K. Mesa Dishington

Presidente Fedepalma

PAOLA MARONGIU-FORTUCCI

Jefe del Servicio de materias primas y productos
tropicales y hortícolas de la FAO. Roma.

*Universidad George Washington. Licenciatura
en Relaciones Internacionales y Economía.*

Universidad Johns Hopkins. Estudios de posgrado.

Universidad de Bolonia y Universidad Americana. Washington.

Posgrado en Estudios Internacionales.

FMI. Analista de mercado de productos básicos.

FAO. Dirección de productos básicos y comercio.

TENDENCIAS DEL COMERCIO MUNDIAL DE LOS PRODUCTOS AGRICOLAS

Paola Marongiu-Fortucci

Es para mí un placer poder transmitirles los saludos del Director general de la FAO, señor Jacques Diouf, con ocasión de este seminario internacional sobre las tendencias de las políticas agrícolas en los países en desarrollo. Se trata de un tema de la máxima importancia, pues la preparación y aplicación de medidas normativas apropiadas, ocupa el lugar central en todos los esfuerzos públicos y privados para dotar a la agricultura de una base sólida y sostenible a largo plazo.

El Director general ha puesto de relieve que en los países en desarrollo, cuya agricultura desempeña una función muy importante en la economía y el empleo totales, se ve obstaculizado el desarrollo general si se abandona la agricultura privada de recursos o discriminada por la aplicación de políticas perjudiciales para los incentivos a los productores. Dicho abandono no solo es inaceptable desde el punto de vista social, por cuanto la mayoría de la población pobre y con frecuencia la población total depende de la agricultura, sino que además resulta ineficaz desde el punto de vista económico. Así, para que las políticas destinadas a la agricultura y al sector rural sean efectivas, deben formar parte integrante de las políticas generales de desarrollo, económicas y sociales de cualquier país.

La FAO desea expresar, pues, su agradecimiento a las autoridades de la República de Colombia que con clarividencia han tomado la iniciativa de organizar este seminario. De él deberían derivarse conclusiones valiosas con respecto a las dificultades en materia de políticas que encuentran los países en desarrollo e instrumentos normativos integrados para aumentar la contribución de la agricultura al crecimiento económico a más largo plazo.

El comercio internacional de los productos agrícolas representa para los países en desarrollo un medio importante de mejorar el bienestar nacional. En 1992, el valor total de las exportaciones agrícolas de los países en desarrollo superó los 92.000 millones de dólares EE.UU., casi el 25% del total mundial (cuadro 1). Además de la generación de ganancias e ingresos y de los importantes beneficios sociales para el

empleo rural, el comercio proporciona también un mecanismo para la transferencia de adelantos tecnológicos. La presión del mercado y de la competencia internacional puede ser una fuerza importante que estimule la innovación, la productividad y la mejora de la calidad.

Por desgracia, se debe reconocer que la mayor productividad y el aumento del suministro de productos agrícolas, no siempre han ido acompañados de mayores ingresos. Los precios de los productos básicos -en particular en el caso de los productos primarios o semielaborados que exportan los países en desarrollo-, han tendido a deteriorarse. El desafío de cara al futuro está en afrontar de nuevo esta situación y concentrar la atención de la comunidad internacional y de los países en desarrollo en la búsqueda de la manera de ayudar a los productores y exportadores agrícolas a hacer realidad sus aspiraciones legítimas de aumento de los ingresos, asegurando al mismo tiempo a los importadores un suministro seguro y el acceso a los alimentos y a otros productos agrícolas a precio razonable.

En la presente intervención, deseo referirme en primer lugar a las principales novedades del comercio agrícola durante el último decenio. A continuación expondré las líneas generales de la evolución prevista hasta el año 2000. Al mismo tiempo, deseo ofrecer algunas breves consideraciones relativas a las posibles repercusiones de la Ronda Uruguay que será objeto de un examen detallado en el siguiente tema del programa de este seminario. Por último, deseo referirme a algunas de las dificultades del comercio agrícola y que podrían ser cada vez más importantes para los países en desarrollo en los próximos años.

TENDENCIAS DEL COMERCIO AGRICOLA

Aunque los precios de algunos productos agrícolas objeto de comercio internacional subieron hacia el final de 1993 y lo ha seguido haciendo en 1994, en general los datos del último decenio se han de calificar de desalentadores, en particular para los países en desarrollo.

El volumen de las exportaciones mundiales de productos agrícolas se incrementó casi un 30% entre 1979-81 y 1993. Durante este período, los países en desarrollo aumentaron su volumen más de un 50%, lo cual demuestra el dinamismo de sus sectores de exportación. El crecimiento de los países desarrollados fue del orden del 20% (cuadro 2).

Si se considera el crecimiento de los ingresos de exportación, la situación se invierte totalmente. Expresados en valores monetarios corrientes, los ingresos mundiales procedentes de la agricultura se elevaron un 45% entre 1979-81 y 1993 (cuadro 3).

1036

Sin embargo, en este caso el mayor aumento correspondió a los países desarrollados con el 55%, mientras que los ingresos de los países en desarrollo subieron un 25%. Traducido en valores unitarios, el índice de los precios medios de exportación para los países desarrollados subió más de un 30%. En los países en desarrollo en realidad disminuyó alrededor de un 20% durante el período iniciado a comienzos de los años 80.

A lo largo del último decenio no sólo se registro una diferencia de rendimiento entre los países desarrollados y en desarrollo, sino que también se produjo un deterioro del valor global de las exportaciones agrícolas frente al de otros productos comercializados internacionalmente. Si por ejemplo, los valores unitarios de las exportaciones agrícolas se desflactan según un índice de precios de los productos manufacturados y del petróleo crudo, la pérdida relativa es evidente. En términos reales o de trueque, los valores unitarios medios del comercio agrícola mundial disminuyeron más de un 10% entre 1979-81 y 1992. En los países desarrollados, los valores unitarios reales eran en 1992 algo superiores al nivel de 1979-81. En los países en desarrollo, sin embargo, se registró una caída muy pronunciada, de casi un 40%. Naturalmente la importancia de estas tendencias tiene un alcance considerable. Muchos países en desarrollo dependen en gran medida de las exportaciones agrícolas para financiar sus exportaciones, incluso las de alimentos, para hacer frente al servicio de la deuda externa y revitalizar su economía.

No obstante, el poder adquisitivo real derivado de las exportaciones agrícolas mostró cierto crecimiento, pues el mayor volumen contrarrestó la reducción de los valores unitarios reales. En comparación con 1979-81, el valor del comercio agrícola total se elevó en términos reales alrededor de un 13%. Ahora bien, el aumento se limitó a los países desarrollados, mientras que en los países en desarrollo considerados en conjunto el valor mostró una tendencia al estancamiento.

PORQUÉ LOS BAJOS INGRESOS POR EXPORTACION

Los factores determinantes de los desalentadores resultados del crecimiento de los ingresos derivados del comercio agrícola, particularmente en el caso de los países en desarrollo, son complejos, pero pueden hacerse algunas observaciones generales con respecto a las causas subyacentes. Deseo referirme brevemente a los siguientes factores: crecimiento lento de la demanda, aumento de la productividad, diversificación inadecuada y proteccionismo.

El aumento relativamente escaso de la demanda de productos agrícolas durante el último decenio estuvo vinculado a un crecimiento económico general más lento, sobre todo en los países industrializados. La tasa media de crecimiento del PIB real

por habitante en los países desarrollados bajó al 2,1%, en comparación con el 2,5% del período de 1970-80; en los países en desarrollo se registró un retroceso de una tasa anual media del 3,2% en los años 70 al 1,4% en los 80. La demanda de importación de productos agrícolas se debilitó considerablemente en los países en desarrollo, pero especialmente en los desarrollados. Naturalmente los productos más afectados fueron los exportados primordialmente a los mercados de los países desarrollados, por ejemplo, el café, el cacao y el caucho natural. Los países de ingresos elevados cuentan con el 60-70% del mercado de estos productos.

Los niveles más elevados de productividad agrícola derivados del mayor volumen de exportación estuvieron con frecuencia acompañados de precios más bajos de los productos correspondientes. Naturalmente, los efectos adversos de esta circunstancia no se distribuyeron a partes iguales entre los países. El aumento de la productividad es beneficioso para los consumidores y los países que están en primera línea del avance técnico, en los cuales la caída de los precios no está necesariamente asociada a unos ingresos menores. Sin embargo, en el caso de los países que carecen de recursos para mantenerse al tanto de las últimas tecnologías, los beneficios de los otros se convierten en costos.

La combinación de una demanda débil y una elevación del volumen de exportación influyó negativamente en los precios de los productos, incluso en los exportados sobre todo por los países en desarrollo. Los productos cuyos precios reales registraron una disminución muy acentuada durante este período fueron los siguientes: el café y el cacao, con cerca del 70%; el azúcar, con el 60%; el algodón y el aceite de palma, con cerca del 50%; el yute y el sisal, con el 35%; y el caucho natural, con más del 20% (cuadro 4).

El mantenimiento de la producción y las exportaciones de productos en unas condiciones de mercado cada vez más deterioradas no sólo fue consecuencia, por desgracia, de la mayor productividad y unos beneficios suficientes. También se debió a la rigidez del mercado a causa de la existencia de inversiones efectuadas durante los períodos anteriores de precios altos, por ejemplo, para las bebidas tropicales, el caucho y los productos derivados de la palma de aceite y del coco. La producción también se vio estimulada por el abandono de las políticas nacionales de ordenación de los productos básicos en muchos países en desarrollo, lo cual permitió a los cultivadores hacerse con una proporción mayor de los ingresos de exportación. Las medidas de sostenimiento y protección del sector agrícola en los países desarrollados contribuyeron ulteriormente a elevar los excedentes de exportación.

LIMITANTES DE LA DIVERSIFICACION

A menudo se considera que la diversificación de la producción y las exportaciones

agrícolas ofrece posibilidades para conseguir niveles más elevados de crecimiento de los ingresos. Pero la diversificación encuentra numerosos obstáculos, entre ellos las limitaciones impuestas por la no disponibilidad de unas condiciones apropiadas de las tierras y el clima y las bien conocidas dificultades para el mejoramiento de nuevas zonas de producción relacionadas con limitaciones de mano de obra, capital e infraestructura. En cuanto se refiere a la distribución, a menudo es insuficiente la información sobre las oportunidades de mercado para los productos no tradicionales. Sin embargo, el principal obstáculo es con frecuencia lo limitado del mercado para las exportaciones agrícolas no tradicionales. No obstante, durante el último decenio se han ido introduciendo en el mercado volúmenes pequeños, pero cada vez mayores, de productos diversificados, y han crecido tanto su cantidad como su valor, a un ritmo muy superior al de los principales productos primarios.

Considerada en el sentido más amplio, la diversificación se refiere no sólo a la transferencia de recursos hacia el cultivo de nuevos productos (horizontal), sino también a los niveles más elevados de elaboración de los productos que tradicionalmente se exportaban sobre todo en forma primaria (vertical), y la búsqueda de nuevas aplicaciones finales de los productos existentes. El aumento de la difusión de los productos exportados ha permitido a algunos países abandonar la dependencia excesiva de un pequeño número de productos. Algunas nuevas exportaciones importantes que han surgido en el mercado internacional son los pistachos, los mangos, los kiwis y las flores cortadas. Sin embargo, en todos estos casos ha sido preciso examinar los problemas relativos a la capacidad de absorción del mercado. En cambio, los niveles más elevados de elaboración siguen ofreciendo las perspectivas más prometedoras para añadir valor a las exportaciones agrícolas.

Dicha elaboración consiste no sólo en la manufactura de productos agrícolas más perfeccionados (por ejemplo, en sustitución de las semillas oleaginosas, los aceites vegetales y las tortas y harinas oleaginosas), sino también en la transformación en productos no clasificados como agrícolas. Así, durante el último decenio se ha registrado un crecimiento más pronunciado de las exportaciones de algodón en forma de productos textiles en lugar de la forma bruta; de los productos del yute en lugar de la fibra; del cuero curtido y productos derivados en lugar de los cueros y pieles. Es evidente la importancia fundamental de la necesidad de mejorar el acceso a los mercados, en general más restringido en el caso de los artículos elaborados.

El proteccionismo ha sido un factor que ha contribuido de manera importante en el pasado a unos resultados poco satisfactorios de las exportaciones agrícolas. En el último decenio se registró un crecimiento del grado de proteccionismo, particularmente en los países desarrollados. La medida de esta protección como equivalente en subvenciones al productor (ESP), aumentó de un promedio del 30% en 1979-81 al

43% al comienzo de los años 90 en los 22 estados miembros de la OCDE. El consiguiente aumento de la producción se sumó muchas veces a la oferta de los mercados internacionales, de manera que la subvención implícita o explícita ejerció una presión a la baja sobre los precios y contribuyó a la alteración de las asignaciones de recursos a la producción en todo el mundo.

Mientras que las políticas agrícolas de los países desarrollados dieron lugar a transferencias netas hacia el sector agrícola, en general ha ocurrido lo contrario con las políticas aplicadas por los países en desarrollo. En el pasado estos han gravado impuestos sobre la agricultura con frecuencia mediante políticas directas e indirectas. Las políticas directas se utilizaron para proteger la importación de productos, incluso alimentos básicos, mientras que sobre las exportaciones recaían muchas veces impuestos. Las medidas indirectas en materia de políticas, como la sobrevalorización del tipo de cambio, normalmente tuvieron un efecto mayor sobre el comercio que las políticas directas.

PERSPECTIVAS DEL COMERCIO AGRICOLA

Las proyecciones más recientes realizadas por la FAO a principios de 1993, en relación con los productos básicos, no tuvieron en cuenta los posibles efectos de las negociaciones de la Ronda Uruguay -entonces aún en curso-, sobre la agricultura. De hecho, sólo ahora se dispone de una información amplia acerca de las concesiones finales. Por consiguiente, en las observaciones que se ofrecen a continuación, sobre las perspectivas del mercado, se incluirán -cuando proceda- algunas referencias a cuestiones derivadas de la Ronda Uruguay.

El crecimiento económico y demográfico y factores sociales como la migración urbana, seguirán influyendo fuertemente en el futuro sobre el consumo mundial de productos agrícolas de todo tipo. Se prevé que el crecimiento de la población mundial en los años 90 será algo más lento que en los dos decenios anteriores, aunque en números absolutos para el año 2000 casi mil millones de personas se sumarán a la población mundial. Más del 90% de este aumento corresponderá a los países en desarrollo, lo cual indica claramente los retos que se plantearán a la agricultura en el futuro.

Con respecto a los ingresos, se calcula que el PIB real aumentará a un ritmo ligeramente más rápido que en los años 80, registrándose cierta aceleración a finales del decenio. Existen ya indicios de que la situación recesional a finales del decenio de 1980 y principios de 1990, está desapareciendo y que el crecimiento de los ingresos podría volver a alcanzar niveles más aceptables. La expansión de los ingresos mundiales generada por los efectos macroeconómicos de la Ronda Uruguay re-

forzará probablemente este crecimiento. Aunque se advierte que un crecimiento más rápido de los ingresos daría un nuevo estímulo a la demanda de productos agrícolas, los efectos sólo se dejarán sentir plenamente después del año 2000. Para entonces, los países desarrollados habrán puesto en práctica los compromisos contraídos en el marco de la Ronda Uruguay y lo mismo habrán hecho en gran parte los países en desarrollo.

En los supuestos antes señalados en relación con los ingresos y la población, y excluyendo cualquier nuevo efecto de la Ronda Uruguay sobre el PIB, las proyecciones indican que el comercio de productos alimenticios y agrícolas crecerá durante los años 90 a una tasa media considerablemente inferior a la de los años 80 (cuadros 5, 5A, 5B). El crecimiento relativamente lento registrado en la primera parte del decenio, como consecuencia de la recesión mundial, se reflejaría en las bajas tasas medias de expansión durante la década.

El crecimiento más lento de la demanda mundial de los principales productos agrícolas sería responsable en gran medida del debilitamiento del comercio agrícola internacional. La demanda crecería más lentamente a causa del menor crecimiento de la población y de los ingresos per cápita en los países desarrollados a principios del decenio de 1990. En el caso de algunas materias primas agrícolas, la creciente competencia de los productos sintéticos limitaría aún más los mercados. El crecimiento de la demanda global de productos básicos correspondería sobre todo a los países en desarrollo, como consecuencia del incremento comparativamente más rápido del PIB per cápita y de la mayor sensibilidad de la demanda al aumento de los ingresos. En cambio, en los países desarrollados se prevé un crecimiento más lento de la demanda debido al elevado consumo ordinario, a unos mercados con frecuencia saturados y a una reducción ulterior del crecimiento demográfico.

En cuanto a los suministros, se considera que la tasa de crecimiento de la producción mundial global seguirá estando, en gran medida, en consonancia con las tendencias anteriores. Estas proyecciones reflejan un aumento moderado de la superficie cultivada, un descenso de las tasas de crecimiento del rendimiento de casi todos los cultivos y modificaciones en los programas de apoyo agrícola como los aplicados en las economías en transición y la reforma de la Política Agraria Común (PAC) de la Comunidad Europea.

En el período que queda hasta el año 2000, está previsto un crecimiento más lento del comercio agrícola mundial tanto en los países desarrollados como en desarrollo. En particular, la evolución de la situación en la ex Unión Soviética, uno de los principales países importadores en el pasado, ha influido y seguirá influyendo en el comercio de muchos productos básicos. El comercio se verá afectado también por los

acontecimientos que se registren en China, donde se estima que el aumento de la producción interna dará lugar a una reducción de las importaciones y, en ciertos casos, convertirá a este país en un exportador neto. Otros factores que influyen en el comercio son la disminución del apoyo, en particular en los países desarrollados; la creciente saciedad de los consumidores en los países desarrollados que podría reducir fuertemente las importaciones de ciertos productos; y la tendencia a que algunos productos, por ejemplo materias primas agrícolas, se consuman y elaboren cada vez más en los países productores.

OBSERVACIONES A LA RONDA URUGUAY

Si se considera el futuro del mercado de los principales productos básicos, es indudable que el acuerdo de la Ronda Uruguay representa una novedad importante. El acuerdo constituye un hito en la política internacional, ya que es la primera vez que la agricultura ocupa un lugar destacado en unas negociaciones comerciales multilaterales. No obstante, aunque el acuerdo sobre la agricultura es bastante amplio y va mucho más allá de las medidas arancelarias y fronterizas, sigue representando sólo un acuerdo parcial en materia de liberalización. En general, los recortes cuantitativos del apoyo a la agricultura son relativamente pequeños y se extienden a lo largo de varios años. Asimismo, se han excluido de los compromisos sobre reducción un gran número de políticas internas de apoyo ("compartimento verde"). Por consiguiente, las disposiciones sobre el acceso a los mercados tendrán probablemente un efecto mayor sobre el comercio, al igual que las importantes medidas relativas a la reducción de las exportaciones subvencionadas.

Aunque sólo se podrá hacer una declaración definitiva acerca de las repercusiones del acuerdo sobre diversos productos, una vez que se haya efectuado un análisis detallado, en estos momentos es posible ya formular algunas observaciones generales sobre la amplitud y la dirección del cambio. Para simplificar, los principales elementos que se han tenido en cuenta al examinar cada uno de los productos han sido la cuantía del apoyo actual y futuro y de las subvenciones a la exportación, los obstáculos arancelarios y no arancelarios que limitan el acceso a los mercados y la ventaja comparativa de la producción.

En el caso de los cereales, recientes estudios indican que los precios en los mercados internacionales aumentarán en comparación con los que habrían prevalecido en caso de que no se hubiera logrado el acuerdo. Los precios del trigo aumentarán de un 5 a un 10% al disminuir las subvenciones. Tenderán a producirse desplazamientos de la producción de los países donde el apoyo a la producción interna ha sido relativamente alto (por ejemplo, la Comunidad Económica Europea y los Estados Unidos de América), a otros donde existe la posibilidad de ampliar la producción con un

costo más bajo (por ejemplo, Argentina y Australia). En relación con los países que son importadores netos, el costo total de las importaciones de alimentos se elevaría, pero en la medida en que el aumento de los precios internacionales se transfiriera a los productores, el incremento del volumen de la producción interna podría reducir la dependencia respecto de las importaciones. En los principales países productores en desarrollo, el crecimiento de la producción podría disminuir a causa de las limitaciones que plantean la falta de tierra disponible, tecnología y demanda efectiva.

En cuanto a los cereales secundarios, se observa también que los precios aumentarán entre 1 y 2%. Este incremento, inferior al del trigo, se debería al grado de protección relativamente inferior concedida en los países desarrollados a la producción de cereales secundarios y a la elasticidad comparativamente más alta en función de los ingresos y de los precios de la demanda de productos pecuarios y, por consiguiente, de cereales para pienso. La fuerza motriz del crecimiento de la producción y del comercio de cereales secundarios en el futuro, será el incremento de los ingresos en los países en desarrollo donde existe una gran demanda potencial de productos pecuarios. Estos factores, sumados a la posibilidad de una expansión ulterior de la producción de cereales secundarios mediante el incremento de la superficie sembrada y de los rendimientos, explicarían los ajustes relativamente pequeños de los precios previstos.

La estructura futura de la producción y el comercio mundiales de arroz sufrirán probablemente cambios de gran alcance como resultado del acuerdo de la Ronda Uruguay. La supresión parcial de las prohibiciones de importación en dos mercados importantes, Japón y la República de Corea, y la mejora del acceso en otros países de altos ingresos, entre ellos los Estados Unidos, podrían impulsar considerablemente los precios y la demanda de importación a finales del decenio. En lo que respecta a los países importadores en desarrollo, especialmente los países de bajos ingresos con déficit de alimentos, un aumento de los precios mundiales podría reducir sus importaciones, poniendo nuevamente de relieve la importancia de aumentar la producción interna. En cuanto a los países exportadores en desarrollo, las perspectivas de una mayor expansión del mercado exigirán un aumento de las inversiones en investigación en materia de producción, nuevas tecnologías de elaboración y comercialización.

El acuerdo de la Ronda Uruguay incrementará probablemente los precios internacionales del ganado y de la carne, especialmente la de bovino. No es probable que los precios de las aves de corral y de la carne de cerdo se vean afectados en gran medida, ya que la pérdida progresiva de subvenciones de los exportadores de la CEE, que desempeña un papel importante en el comercio internacional de estos productos, será contrarrestada probablemente por una disminución del costo de los

piensos que permitirá a dichos exportadores seguir siendo competitivos. Los efectos sobre el volumen del comercio son todavía inciertos ya que algunos países podrían seguir estableciendo obstáculos considerables de carácter arancelario y no arancelario, tales como restricciones veterinarias.

Se observa que las restricciones veterinarias al comercio seguirán limitando las exportaciones de los países en desarrollo y podrían incluso ser evocadas más frecuentemente en el futuro, aunque está también prevista su recusación en la nueva Organización Mundial del Comercio. El acuerdo sobre la aplicación de medidas sanitarias y fitosanitarias, que ofrece una base para atenuar en parte los obstáculos sanitarios, prevé el reconocimiento de zonas exentas de plagas o enfermedades dentro de los países. Esto podría tener especial importancia para algunos países de América Latina como Argentina, Brasil y Colombia, donde los gobiernos han hecho muchos esfuerzos por erradicar la fiebre aftosa en ciertas regiones.

Se analiza que los países en desarrollo exportadores de carne, obtendrán un beneficio considerable de la reducción -por parte de los países desarrollados- de las exportaciones subvencionadas que han solido perturbar el mercado internacional de ganado y carne. Aunque el aumento de los precios internacionales tendrá algunos efectos negativos sobre el consumo, debería beneficiar también a los productores pecuarios de los países importadores en desarrollo y fomentar la inversión en el sector.

OTROS EFECTOS DEL ACUERDO

En lo que respecta a los productos lácteos, las exportaciones subvencionadas representan en la actualidad más de dos tercios del comercio internacional. La reducción de los programas de subvenciones a la exportación en los países desarrollados, principalmente la CEE y los Estados Unidos, podría dar lugar a una reducción del volumen total del comercio, aunque los precios de los productos lácteos se incrementarían en general. Como en el caso de otros alimentos básicos, el aumento de los precios internacionales podría llevar a una reducción de las importaciones en los países en desarrollo con ingresos bajos y medios, aunque también podría estimular la producción interna. Los países en desarrollo como grupo son importadores netos de productos lácteos, y sólo un pequeño número de exportadores, como Argentina, India y Uruguay, se beneficiarían de un incremento del acceso a los mercados y una subida de los precios internacionales.

A diferencia de lo que ocurre en el caso de otros productos alimenticios básicos, las repercusiones del acuerdo de la Ronda Uruguay sobre la economía mundial de las semillas oleaginosas son limitadas, porque el comercio de dichos productos apenas está afectado por elevados obstáculos arancelarios y no arancelarios y porque el comercio

subvencionado es relativamente poco importante. Además, la ayuda interna a dicho sector es comparativamente modesta fuera de la Comunidad Europea. El aumento de la demanda de importaciones de semillas oleaginosas, aceites y harinas oleaginosas, se debería principalmente al incremento de los ingresos generados por el acuerdo, pero en gran medida los efectos sólo se harían patentes después del año 2000. Se espera también que el crecimiento del sector ganadero, derivado del acuerdo, constituya un estímulo indirecto para la producción y comercio de la soja y de la harina de soja.

La Ronda Uruguay tendrá efectos limitados sobre el mercado mundial del azúcar. El compromiso de un mayor acceso a los mercados y el descenso de los aranceles y las exportaciones subvencionadas ofrecerán a los exportadores nuevas oportunidades comerciales, pero los niveles de ayuda a la producción interna se mantendrán en gran parte en algunos mercados importantes, entre ellos la Comunidad Europea y los Estados Unidos. Según las previsiones, el incremento de los ingresos mundiales será el factor que más influirá en el aumento de la demanda y de los precios mundiales del azúcar. Como ha ocurrido hasta la fecha, el crecimiento del consumo de azúcar se concentraría abrumadoramente en los países en desarrollo. Se prevé que al finalizar el presente decenio el 65%, al menos, de las importaciones mundiales de azúcar, y más del 70% de las exportaciones, corresponderán a los países en desarrollo.

Respecto al café, el cacao y el té sin elaborar, los aranceles son en general bajos e in-existentes en los países importadores más desarrollados. Cabe pensar, por tanto, que la liberalización tendrá pocas repercusiones, o ninguna, sobre los mercados. Aunque los aranceles son algo más elevados en el caso de productos con un mayor grado de elaboración, en general los niveles son relativamente bajos. Previsiblemente, los reglamentos sanitarios y fitosanitarios continuarán imponiendo restricciones relativamente más importantes al acceso al mercado de productos semielaborados y elaborados procedentes de países en desarrollo. Además, la participación de las bebidas tropicales elaboradas en las exportaciones totales es muy escasa. Por ejemplo, en el caso del café, el soluble representó en 1992/93 menos del 3% de las exportaciones mundiales de este producto.

En cuanto al banano, producto de extraordinaria importancia que contribuye de manera notable a la generación de ingresos y empleo en muchos países de la región de América Latina y el Caribe, África y, más recientemente, de Asia, las nuevas modificaciones introducidas en el régimen de importación de la Comunidad Europea, que representa alrededor del 35% de las importaciones mundiales, han tenido importantes consecuencias sobre el comercio. El nuevo régimen del banano, incluido en el conjunto de concesiones de la CE en el marco de la Ronda Uruguay, establece un contingente arancelario de 2.1 millones de toneladas en 1994 y 2.2 millones en 1995, con un arancel reducido, con licencias de importación para el "banano del dólar" importado de

América Latina, y contingentes de exportación para algunos países productores latinoamericanos. Las importaciones por encima de los contingentes soportarían unos derechos que en la práctica resultan prohibitivos. Las consecuencias de estas y otras novedades en materia de políticas, serán objeto de un examen en profundidad en la inminente reunión del Grupo Intergubernamental sobre el Banano que se celebrará en Kingston, Jamaica, del 18 al 22 de julio de 1994.

También las materias primas agrícolas están sujetas a unos aranceles elevados cuando el nivel de elaboración es mayor. En general, el comercio del algodón en rama se realiza con pocas restricciones o ninguna. En cambio, el comercio de textiles está limitado por contingentes fijados en el marco del acuerdo Multifibras. Dicho acuerdo quedará incluido en el ámbito de la Organización Mundial del Comercio (OMC) y los contingentes serán sustituidos por aranceles que se reducirán progresivamente a lo largo de un período de 10 años. Previsiblemente, esas medidas fomentarán notablemente el comercio mundial de textiles. Sin embargo, es poco probable que el nuevo acuerdo tenga repercusiones importantes antes del año 2004.

No parece que la Ronda Uruguay tenga consecuencias importantes para el comercio de fibras industriales como el yute, kenaf, sisal, fique, abacá y bonote. Dichas fibras y sus productos se comercian libremente con unos derechos muy reducidos. Como excepciones a esta regla, hay que mencionar el derecho temporal especial que aplica la Comunidad Europea al bramante de sisal producido en Brasil y los derechos que se imponen, en algunos casos, a los productos manufacturados que importan los países en desarrollo. Cuando existen restricciones al comercio, se trata en muchos casos de productos incluidos en el acuerdo Multifibras y las posibles mejoras en las condiciones de acceso al mercado se producirán a lo largo de un período de 10 años. Las perspectivas de mercado de estas fibras continuarán dependiendo, en gran medida, de la competencia de los materiales sintéticos y de la posibilidad de elaborar productos diversificados que puedan capitalizar las propiedades de inocuidad medioambiental de las fibras naturales.

Con respecto a las pieles y cueros, cuero curtido y productos derivados, las restricciones a las importaciones son generalmente mayores para los productos que entrañan un mayor grado de elaboración, por ejemplo, los zapatos, y otros manufacturados y, en menor medida, para el cuero curtido. La importación de materia prima se realiza sin grandes restricciones. Cabe esperar que la Ronda Uruguay intensificará el comercio de productos manufacturados entre los países desarrollados y en desarrollo, particularmente los productos procedentes de los países de América del Sur y Asia, cuya capacidad manufacturera se halla en proceso de rápida expansión. Muchos países productores protegen su industria de elaboración estableciendo medidas restrictivas en forma de impuestos o de prohibiciones de

exportar materia prima, y no parece que la Ronda Uruguay pueda tener consecuencias en este sentido.

LOS DESAFIOS DEL FUTURO

De esta breve panorámica de las tendencias en el pasado y de las perspectivas para el futuro en el ámbito del comercio agrícola internacional se desprende la conclusión de que para mejorar la situación del sector agrícola, es necesario abordar una serie de cuestiones de amplio alcance que requieren una acción concertada a nivel nacional e internacional. Sin duda, el sector agrario aunque acuciado por diversos problemas, sigue siendo una fuente importante de ingresos y de empleo y especialmente permitirá atender las necesidades crecientes de alimentos a nivel mundial.

El principal desafío planteado en el sector del comercio agrícola es el de detener primero y luego invertir la tendencia al estancamiento o a la disminución del valor real de los ingresos de exportación de los países en desarrollo. Para que los países en desarrollo puedan hacer frente a sus necesidades alimentarias que entrañan gastos cada vez mayores, es necesario hacer frente al constante deterioro de la situación del comercio agrícola neto de dichos países. Según las previsiones, las importaciones netas de cereales de los países en desarrollo pasarán de 90 millones de toneladas a finales del decenio de los ochenta, a 120 millones de toneladas aproximadamente hacia el año 2000; y a más de 160 millones para el año 2010. Por tanto, la comunidad internacional ha de garantizar que los países en desarrollo, particularmente los países de bajos ingresos con déficit de alimentos, puedan importar el volumen mencionado de alimentos, pues de otra forma se verá gravemente comprometida la esperanza de que se produzca un incremento del consumo por habitante y una mejora de la situación nutricional.

La preocupación de que la reducción del apoyo y las subvenciones a la exportación, consecuencia de la Ronda Uruguay, puedan producir un aumento de los precios de los principales alimentos en la zona templada, se han reflejado en cierta medida en la Decisión sobre medidas relativas a los posibles efectos negativos del programa de reforma en los países menos adelantados y en los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios. La Decisión aborda la solución de algunos de dichos efectos negativos mediante una serie de medidas dirigidas a mejorar la ayuda alimentaria. Sin embargo, con miras a reforzar la participación de los países de bajos ingresos en la economía mundial, podrían tener mucha mayor trascendencia las disposiciones todavía sin definir relativas a la ayuda técnica y financiera para mejorar la productividad y las infraestructuras del sector agrícola. A pesar de que ha mejorado el marco normativo internacional en el que se desarrolla el comercio de productos agrícolas, las tendencias subyacentes del mercado indican que hasta el final de la presente década seguirá existiendo una fuerte competencia que incluso, tal vez, se intensificará

entre los países exportadores para un gran número de productos básicos. En estas circunstancias, si bien el propósito es reducir los niveles de apoyo a la agricultura y mejorar el acceso al mercado, será necesario mantener una actitud vigilante ante la aparición de nuevas formas de proteccionismo, por ejemplo, medidas sanitarias y fitosanitarias injustificadas.

La diversificación tanto horizontal como principalmente vertical, parece ofrecer buenas perspectivas de incrementar los ingresos en el futuro, pero para que ese potencial se convierta en realidades concretas es necesario que se cumplan una serie de condiciones tanto en las economías nacionales como a nivel internacional. Será necesario intensificar la información sobre las oportunidades del mercado e intensificar los contactos entre los operadores del mercado de los países exportadores e importadores, los investigadores y las autoridades nacionales, para orientar los esfuerzos hacia aquellas esferas que parecen ofrecer resultados más prometedores.

FUNCION DE LA FAO

La FAO está dispuesta a seguir realizando una importante contribución para fortalecer la posición de la agricultura en el mercado internacional. Mediante sus enfoques multidisciplinarios, la FAO continúa esforzándose en generar y difundir el conocimiento científico en los sectores de la alimentación, la agricultura, la pesca y la silvicultura, y en proporcionar a los países miembros la asistencia técnica necesaria para que afronten sus prioridades y programas nacionales.

En cuanto al análisis de la política económica y comercial, la FAO participará intensamente, por conducto de los grupos intergubernamentales de productos básicos, en las actividades complementarias de la Ronda Uruguay evaluando los efectos del nuevo marco normativo en el que se desarrolla el comercio internacional. La FAO realizará esa labor a través del Comité de Problemas de Productos Básicos en el que participan, con regularidad, unos 80 estados miembros. Además, los 11 grupos o subgrupos de productos básicos que constituyen el Comité, llevarán a cabo una tarea intensa y exhaustiva sobre los diferentes productos. Dichos grupos intergubernamentales se ocupan de los cereales, arroz, semillas oleaginosas, grasas y aceites; carne, té, banano, cítricos, yute, fibras duras, pieles y cueros, vino y productos de la vid. La importancia atribuida al trabajo de dichos grupos queda ilustrada por el hecho de que los estados miembros, participantes en ellos, representan un porcentaje muy elevado del comercio mundial, normalmente más del 90%. La tarea de esos grupos abarcará no sólo el análisis de la situación y perspectivas del mercado en un mundo cambiante en el que aparecen nuevas preocupaciones y prioridades, sino también las repercusiones que pueden tener sobre el comercio agrícola las opciones de política dirigidas a fomentar la ordenación sostenible y eficaz de los recursos naturales.

Cuadro 1:
Productos agrícolas - Valor de las exportaciones

Millones de \$ EE.UU.

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
MUNDO	234.371	233.550	213.476	209.151	221.238	206.999	229.170	252.817	287.539	301.981	326.101	328.778	355.153
EN DESARROLLO	72.786	71.014	64.616	66.283	74.532	70.327	74.976	74.557	84.923	87.304	89.702	90.445	92.318
Africa	10.519	9.117	8.346	7.803	8.910	8.635	10.347	9.391	9.385	9.352	9.435	8.991	8.257
América Latina	31.932	31.255	27.833	29.412	31.934	30.907	31.248	28.051	32.192	32.143	35.264	32.571	32.700
Cercano Oriente	5.123	5.709	5.640	5.380	5.872	4.971	5.460	6.062	6.436	6.937	7.032	7.793	7.491
Lejano Oriente	24.511	24.404	22.336	23.191	27.121	25.272	27.360	30.507	36.370	38.290	37.458	40.622	43.364
DESARROLLADOS	161.585	162.536	148.859	142.867	146.706	138.672	154.195	178.260	202.616	214.677	236.399	238.333	262.835
América del Norte	49.993	52.895	46.316	45.734	47.820	37.774	34.583	38.643	49.444	52.027	54.398	54.240	59.172
Europa	92.041	89.334	8.408	81.229	82.820	84.563	102.788	121.273	131.635	138.362	158.681	162.695	178.376
Oceanía	12.539	13.054	12.140	10.539	10.925	11.362	11.409	12.068	15.042	17.408	16.529	15.238	16.138
Otros Desarrollados	4.292	4.314	3.542	3.019	2.959	2.779	2.964	3.417	3.475	3.988	4.219	4.071	4.148

Cuadro 2:
Productos agrícolas - valor de las exportaciones - Índice 1979 - 81 = 100

	MUNDO	EN DESARROLLO	DESARROLLADOS
1980	100,0	100,0	100,0
1981	106,2	108,0	105,5
1982	105,2	110,3	103,2
1983	105,4	113,6	102,2
1984	108,6	116,0	105,7
1985	108,0	125,5	101,1
1986	106,6	124,7	99,6
1987	113,7	121,5	110,7
1988	117,3	131,6	111,7
1989	120,3	136,6	113,9
1990	119,0	139,0	111,2
1991	122,6	145,3	113,7
1992	128,9	155,1	118,6

Cuadro 3:
Productos agrícolas - valor de las exportaciones. Índice 1979 - 81 = 100

	MUNDO				EN DESARROLLO				DESARROLLADOS					
	VALOR	VALOR UNITARIO	DEFLACTADO1/ VALOR UNITARIO	VALOR	VALOR UNITARIO	DEFLACTADO1/ VALOR UNITARIO	VALOR	VALOR UNITARIO	DEFLACTADO1/ VALOR UNITARIO	VALOR	VALOR UNITARIO	DEFLACTADO1/ VALOR UNITARIO	VALOR	VALOR UNITARIO
1980	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
1981	104,5	98,4	98,6	101,6	93,9	95,8	88,6	105,9	100,4	99,9	94,7	105,9	100,4	99,9
1982	95,0	90,3	91,3	92,1	83,3	88,6	80,1	96,4	93,5	92,7	89,9	96,4	93,5	92,7
1983	92,9	88,2	95,8	94,1	82,7	97,0	85,3	92,3	90,4	95,2	93,2	92,3	90,4	95,2
1984	98,3	90,5	103,5	105,6	90,9	111,2	95,7	94,7	89,7	99,7	94,4	94,7	89,7	99,7
1985	91,7	85,0	97,6	99,3	79,0	105,6	84,0	88,0	87,1	93,6	92,7	88,0	87,1	93,6
1986	99,3	93,1	101,3	105,5	84,4	107,7	86,1	96,3	96,8	98,3	98,8	96,3	96,8	98,3
1987	107,7	94,7	98,8	102,9	84,5	94,4	77,5	110,0	99,5	100,9	91,3	110,0	99,5	100,9
1988	122,3	104,3	102,8	117,0	88,7	98,3	74,5	124,9	111,9	105,0	94,0	124,9	111,9	105,0
1989	128,6	106,9	109,0	119,8	87,5	101,5	74,2	132,8	116,7	112,5	98,9	132,8	116,7	112,5
1990	136,8	115,0	106,9	122,8	88,1	95,9	68,8	143,6	129,3	112,2	101,0	143,6	129,3	112,2
1991	136,2	111,1	109,8	122,1	83,8	98,5	67,6	143,1	126,0	115,4	101,6	143,1	126,0	115,4
1992	145,0	112,5	113,3	124,6	80,1	97,3	62,6	154,9	130,7	121,0	102,1	154,9	130,7	121,0

1/ Índice ponderado - Valor unitario manufacturas, petróleo crudo y petróleo refinado.

Cuadro 4:
Indice de precios de
exportación 1979 - 81 = 100

INDICE	1979-81	1985	1990	1991	1992	1993
Bananos	100	151	137	125	100	142
Cítricos	100	126	103	108	90	96
Azúcar	100	22	68	49	49	55
Cacao	100	85	48	45	41	42
Café	100	92	49	46	37	42
Té	100	160	116	106	114	125
Algodón	100	70	97	90	68	68
Lana	100	72	85	65	63	62
Yute	100	178	124	119	97	79
Caucho	100	103	86	83	87	97
Sisal	100	76	94	81	65	81
Cueros	100	100	132	82	79	84
Bovino	100	73	94	116	129	129
Mantequilla	100	68	78	78	87	76
Soja	100	77	85	82	82	89
Aceite de coco	100	81	45	58	77	61
Aceite de maní	100	97	104	96	65	79
Aceite de palma	100	83	48	56	65	63
Maíz	100	90	88	86	84	82
Arroz	100	76	112	121	112	100
Trigo	100	81	80	76	90	83
INDICE DEFLACTADO/	1979-81	1985	1990	1991	1992	1993
Bananos	100	161	107	101	78	115
Cítricos	100	134	80	87	70	77
Azúcar	100	23	53	39	38	44
Cacao	100	90	37	36	32	34
Café	100	98	38	37	29	34
Té	100	170	91	85	89	101
Algodón	100	75	76	72	53	55
Lana	100	77	66	53	49	50
Yute	100	189	97	96	76	64
Caucho	100	109	67	67	68	78
Sisal	100	81	74	66	51	66
Cueros	100	107	103	66	62	67
Bovino	100	78	74	94	100	104
Mantequilla	100	72	61	63	68	61
Soja	100	82	66	66	64	72
Aceite de coco	100	87	35	47	60	49
Aceite de maní	100	103	81	77	51	64
Aceite de palma	100	89	38	45	51	51
Maíz	100	96	69	70	66	66
Arroz	100	80	87	98	87	81
Trigo	100	86	63	61	70	67

Cuadro 5:

MUNDO - Aumento de la producción, demanda y comercio agrícolas en el pasado y proyecciones

	PRODUCCION			DEMANDA			COMERCIO		
	1978-88	1988-2000	1978-88	1978-88	1988-2000	1978-88	1978-88	1988-2000	
Todos los productos básicos	1,9	1,7	2,1	1,7	1,7	2,9	1,3		
Productos Alimenticios	1,9	1,7	2,1	1,6	1,6	2,9	1,1		
Alimentos básicos	1,3	1,6	1,6	1,5	1,5	3,1	0,3		
Cereales	1,8	1,8	2,1	1,6	1,6	2,4	0,8		
Raíces y tubérculos	0,1	1,0	0,2	1,0	1,0	5,5	-3,0		
Legumbres	2,5	1,7	2,5	1,6	1,6	10,0	2,1		
Productos pecuarios	2,2	1,6	2,2	1,6	1,6	2,9	1,3		
Aceites y grasas	3,6	2,9	3,8	2,7	2,7	3,9	2,5		
Azúcar	1,6	1,6	2,1	1,5	1,5	0,7	-0,6		
Frutas	2,1	2,6	2,0	2,4	2,4	3,2	1,3		
Bebidas tropicales	2,9	1,8	2,7	2,1	2,1	2,9	1,4		
Materias primas agrícolas	2,2	2,7	2,8	2,3	2,3	2,6	2,3		

1/ Importaciones brutas

2/ Importaciones netas

Cuadro 5a:
Países en desarrollo - Aumento de la producción, demanda y comercio agrícolas en el pasado y proyecciones

	PRODUCCION		DEMANDA		IMPORTACIONES 1/		EXPORTACIONES 1/	
	1978-88	1988-2000	1978-88	1988-2000	1978-88	1988-2000	1978-88	1988-2000
Todos los productos básicos	3,2	2,8	3,4	2,9	4,7	3,0	3,5	1,9
Productos Alimenticios	3,2	2,8	3,4	2,9	4,6	3,0	3,3	1,9
Alimentos básicos	2,2	2,0	2,4	2,2	4,9	2,5	3,6	-0,2
Cereales	2,9	2,5	3,3	2,5	4,8	2,6	0,7	2,0
Raíces y tubérculos	1,0	1,3	0,8	1,6	14,2	0,0	6,3	-4,4
Legumbres	0,8	2,1	1,0	2,3	9,8	4,5	6,7	1,3
Productos pecuarios	4,3	3,5	4,4	3,5	3,8	2,8	1,9	2,1
Aceites y grasas	5,5	4,0	5,4	4,0	7,0	4,2	6,9	4,2
Azúcar	2,1	2,2	4,5	2,4	4,0 2/	2,7 2/	-0,8 2/	0,9 2/
Frutas	3,8	3,0	3,5	3,7	-2,3	5,8	5,7	2,2
Bebidas tropicales	3,0	1,8	3,0	3,3	2,5	2,8	3,0	1,6
Materias primas agrícolas	3,2	2,8	3,3	3,1	5,7	3,3	4,2	2,0

Cuadro 5b:
Países desarrollados - Aumento de la producción, demanda y comercio agrícolas en el pasado y proyecciones

	PRODUCCION		DEMANDA		IMPORTACIONES 1/		EXPORTACIONES 1/	
	1978-88	1988-2000	1978-88	1988-2000	1978-88	1988-2000	1978-88	1988-2000
Todos los productos básicos	0,9	0,7	1,1	0,5	2,2	0,2	2,7	0,5
Productos Alimenticios	0,9	0,7	1,1	0,4	2,3	0,0	2,8	0,4
Alimentos básicos	0,0	0,9	0,4	0,2	1,9	-2,0	2,9	0,3
Cereales	0,3	1,1	0,7	0,3	0,3	-1,9	2,4	0,3
Raíces y tubérculos	-1,5	0,4	-0,7	-0,2	4,8	-3,3	6,0	0,2
Legumbres	6,5	0,7	5,9	0,3	9,8	0,2	13,0	2,2
Productos pecuarios	1,3	0,4	1,2	0,3	2,6	0,7	3,2	0,7
Aceites y grasas	2,0	1,7	2,7	1,5	2,2	1,0	1,0	0,8
Azúcar	0,9	0,6	-0,1	0,3	-0,7	-6,1 2/	3,6 2/	-7,0 2/
Frutas	0,1	1,9	1,2	1,6	3,7	1,0	0,3	2,7
Bebidas tropicales	1,2	1,9	2,5	1,4	3,0	1,2	-	-
Materias primas agrícolas	0,5	2,5	2,3	1,3	1,8	1,7	-0,3	2,5

1/ Brutas 2/ Netas

CARLOS GUSTAVO CANO

Director ejecutivo Corporación Colombia Internacional.

Universidad de los Andes. Economía.

Universidad de Lancaster. Inglaterra. Master en Economía.

Universidad de Harvard. Posgrado Economía Internacional.

SAC. Presidente.

Fedearroz, Catsa y Texpinal. Gerente general.

IFI. Asistente de la Subgerencia de Inversiones.

DNP. Técnico de la Unidad de Desarrollo Social.

SAC, Incora, ICA, Finagro, Bancos Popular y Estado. Juntas directivas.



EL COMERCIO FRENTE AL DESAFIO DEL CAMBIO

Carlos Gustavo Cano

Las tendencias internacionales de la economía y sus mercados en la última década, nos deja enseñanzas como esta: por más globalización que tengamos en el mundo, al comercio hay que seguirlo administrando. Lo que se debe cambiar y esa es la discusión son los instrumentos para hacerlo. Sin protección o con ella, hay unas variables que se están moviendo en el mundo muy difíciles de anticipar y que van a tener también unos impactos impredecibles sobre la agricultura de nuestros países como es la variable geopolítica. La geografía del mundo está cambiando a una celeridad pasmosa y junto a estas transformaciones, las dinámicas en los mercados también se modifican.

Por ello, en primer término, un reto planteado por la globalización de la economía es que debemos abandonar -como lo hemos denominado en otras oportunidades- el sesgo clorofílico del manejo agrícola. Tenemos que vincularnos mucho más con el mercado y orientar, inclusive, la investigación, la transferencia y la adopción de tecnologías, hacia aquél. Ese es un cambio que debe reflejarse en las estructuras institucionales del manejo agrícola tanto del sector público como privado.

En segundo lugar, a medida que los países se han urbanizado y el comercio internacional crece, aumenta la necesidad de empezar a tratar al sector agrícola dentro del concepto de la cadena de lo alimentario. Aunque se ha ahondado conceptualmente en ello, este enfoque poco lo hemos desarrollado institucionalmente.

La cadena agroalimentaria nos sacaría además de una trampa política a los agricultores pues, proporcionalmente al crecimiento de las ciudades, el tamaño del sector agrícola debe disminuir y al paso que éste -mirado desde el punto de vista primario- disminuya, la importancia política del mismo también tiende a menguarse. Pero cuando hablamos del sector agroalimentario, de la cadena desde el huerto o la finca hasta el consumidor final, en el mercado preseleccionado y dentro de un concepto de administración de los mismos, esa participación es espectacular.

En 1990 el profesor O'Connor de la Universidad de Purdue hizo un ejercicio en el caso norteamericano donde el tamaño de la agricultura, como sector primario, oscilaba

entre el 4% y el 6% del PIB. Y al incluir variables adicionales dentro de un proceso de poscosecha, procesamiento agroindustrial, transporte, empaque, presentación, publicidad, distribución, etc., encontró que el tamaño de la cadena agroalimentaria en los EE.UU superaba el 18% siendo el sector individualmente considerado de mayor importancia. -En nuestro medio no sorprendería que nos acercáramos al 50%. Igualmente estableció, para ese mismo año, que el valor de las ventas de los productos alimentarios superaron en seis y media veces el valor de la producción primaria a nivel de predio rural.

Es así como no se puede ignorar este esquema para el desarrollo y la administración de nuestra agricultura, tanto en el ángulo político como privado. Si adoptamos este enfoque y miramos las necesidades de diversificación -que han tenido mucho de retórica y muy poco de realidad y ejecutoria-, vemos que dentro de un concepto de internacionalización de la economía, lo lógico sería observar los mercados más prósperos. Tienen mayor dinámica en su crecimiento y son los llamados a seguir en el mercado internacional.

LOS NUEVOS CAMBIOS

En esos mercados florecientes, no solamente los internacionales sino también los nacionales -entendido por nacional el mercado de Venezuela local, el de Ecuador en el caso de Colombia-, vemos que las comunidades ricas del planeta son viejas. Tienen menos hijos y una menor expectativa de vida. Son más urbanizadas.

A la vez, presentan otros cambios de comportamiento. La mujer ha abandonado la cocina para ingresar al mercado laboral. El incremento en la frecuencia de consumo de las comidas fuera de casa, también ha sido extraordinario. Y esos hábitos en una población envejecida con mayor poder de compra, nos orientan hacia una tipología de alimentos absolutamente diferente a la que hemos tenido por mucho tiempo dentro del concepto de seguridad alimentaria local. Es una población que está empezando a demandar salud. En términos gráficos, están más interesados en comprar tiempo que en adquirir alguna-cosa.

La naturalidad, la salubridad y la calidad, son elementos que empiezan a jugar un papel mucho más importante que el precio. Para la salubridad y la calidad comienzan a gestarse una serie de condiciones que a veces, y lo estamos viendo, se convierten en barreras no arancelarias al comercio que no podrán derribarlas tan fácilmente en la burocrática nueva Organización Mundial del Comercio (OMC) sustituta del GATT. Seguramente ésta vigilará el cumplimiento, en los próximos 6 a 10 años, de los pactos tímidos que se hicieron para disminuir las barreras arancelarias, las barreras tangibles o las barreras que se pueden medir.

Algo aún no previsto en toda su dimensión es la emergencia que se generará precisamente por las nuevas barreras no arancelarias, las nuevas enfermedades políticas incluso más que las fitosanitarias, resultado de la presión ejercida por los productores locales de los países más prósperos para enfrentar la competencia de los menos ricos.

Así aparecen las barreras de orden ecológico-ambientalista que ya lindan con el control de los empaques como, por ejemplo, la regulación de Alemania donde solamente se admiten aquellos biodegradables y reciclables; el dumping social cuyo exponente máximo de los Estados Unidos, frente al tema de Colombia, ha sido el senador Jhon Kerry; la legislación sobre etiquetas que al parecer se impondrá en los EE.UU., el sistema conocido como "Análisis de riesgo y control de puntos críticos" (Hazard Analysis And Control of Critical Points, Haccp), y que al parecer será de forzosa aplicación por parte de la Food And Drug Administration; la regulación de la Comunidad Económica Europea en virtud de la cual ya es necesario imponer los controles de calidad y la certificación de la misma para entrar a esos mercados.

De esta forma, el desarrollo de nuestro mejoramiento institucional, para administrar esos nuevos retos, tiene también que traspasar la organización del Ministerio de Agricultura. Quiero aquí subrayar lo dicho por el ministro de Agricultura: con los cambios y la apertura, la macroeconomía por sí sola no puede suplir las necesidades de la política sectorial. La oportunidad para ésta existe, pero requiere instrumentos diferentes frente a la variable comercio y aquí únicamente estamos refiriéndonos a las tendencias del mercado internacional.

LA CADENA ALIMENTARIA Y LA REFORMA ESTRUCTURAL

¿Qué debe hacer un país como Colombia frente a los nuevos desafíos? El ministro Ocampo mencionaba, con muy buena argumentación, la necesidad de diseñar unos nuevos instrumentos de política que enfrenten estas realidades. En el caso del comercio, tenemos que convertir al Ministerio de Agricultura también en la cadena de lo alimentario. Introducirlo con más fuerza al manejo del tema de la agroindustria y de las barreras no arancelarias; involucrar la variable de la inteligencia de mercados, de los controles fitosanitarios que se impongan tanto para los alimentos de importación como de exportación.

En cuanto a la investigación y la transferencia de tecnología, se debe orientar más hacia el mercado; asimismo, en este campo, salirnos del ámbito de la finca para tratar aspectos relacionados con el diseño, empaque, políticas de marca e identificación de origen de nuestros productos en los mercados internacionales, con propósitos de diferenciación e identidad.

Esta forma de reorganización en el Ministerio, lejos de suprimirlo tiende a fortalecerlo y a imponer dentro de la cartera una estructura mucho más ágil para que administre no un 16% del PIB, sino probablemente la mitad de la economía. Allí tendríamos los agricultores vinculación con el comercio y lograríamos el rescate de un poder político que ha faltado muchísimo. Porque no basta que tengamos excelentes ministros.

De igual manera, respaldo al doctor Ocampo Gaviria en el planteamiento sobre la creación de nuevas instituciones en respuesta a unas necesidades. Tenemos ante nosotros una nueva generación institucional que debe llegar hasta los gremios y de esta forma los productores pensemos que también podemos hacer gestión pública. No es la privatización tradicional, expresión que además nos ha perjudicado muchísimo. Debe entenderse más bien como la solidarización de la economía. Se puede presentar a través de las organizaciones de economía solidaria como las cooperativas, la transformación de los gremios o instituciones hijas de los gremios, idóneas para administrar la cosa pública. Sería recibir del Estado, como lo recibieron los agricultores hace mucho tiempo en EE.UU., el Credit Commodity Corporation, los centros de acopio para granos, las granjas experimentales para adelantar investigación. En síntesis, obtener palancas que antes estaban en manos puramente gubernamentales para administrarlas con un criterio de servicio público y empresarial mucho más vinculado con el mercado. La Corporación Colombia Internacional que mencionaba el ministro de Agricultura, es apenas una modesta muestra frente a ese desafío de nuevas instituciones que se necesitan crear en nuestro medio. Esas entidades tienen que ir al mercado e integrar la producción con éste.

Por otra parte, se quejaba el Ministro de la estructura de oligopsonios y oligopolios existentes en la economía agraria. No creo que estos sean tan malos. Los buenos o no son los propietarios. En mi opinión, debe intentarse la creación de unas organizaciones que ciertamente se asemejen a estructuras oligopsónicas, pero en manos de los productores. Al respecto miremos tres renglones que han tenido éxito y señalemos cuáles son las similitudes en el arreglo institucional del manejo del mercado: café, azúcar y banano, entre otros.

En estos productos tenemos organizaciones de cartel, integradas, bien administradas tanto del comercio interno como externo. En la medida que esa integración tienda a debilitarse, se va a minar también la fortaleza de esos sectores. En estas materias hay mucho por aprender. No miremos solamente el pasado para criticarlo, sino también para recoger las buenas experiencias .

Otros mercados se observan en países como Nueva Zelanda y Australia con los famosos "marketing boards", que son organizaciones de oligopsonio y oligopolio por producto: de la lana, la carne, la manzana, etc. Quién va a contradecir que Nueva

Zelandia no es un país abierto donde impera el libre comercio y animan las fuerzas del mercado del capitalismo más puro. Ahí hay organización y conciencia de que el mercado hay que administrarlo. A su vez, la ley le ha dado a esos "marketing boards" prerrogativas que les permiten llegar hasta el mercado de una manera ordenada.

LICENCIAS Y SUBSIDIOS

Otro aspecto es el referente a las licencias de importación. Me parece positiva su supresión, pero quizás se deberían establecer las licencias para los exportadores porque connotan una responsabilidad social frente al resto del mundo. La ley 101 - en realidad el reto institucional para el próximo gobierno- nos da unos instrumentos muy interesantes que valdrían la pena desarrollarlos. Darle contenido y aplicación a la norma porque abre la excelente posibilidad de organizar unos "marketing boards" que en la citada ley se denominan Fondos de Estabilización de Precios por Producto. Estos permitirán que los mismos productores, con el recurso del poder coercitivo del Estado, sean sus financiadores a través de los fondos parafiscales. El café es un ejemplo muy elocuente. De ahí que deberíamos apuntar a la integración nuevamente del productor con la gestión pública y el mercado, acudiendo al poder coercitivo del Estado simplemente para que facilite al sector privado la ejecución de las políticas. El Estado debe aparecer como el gran financiador y facilitador de estos esquemas.

Paralelamente no se puede subsidiar hasta llegar al 2% o al 6% del PIB, pero sí de una manera selectiva, escogiendo unos productos en los cuales el país tenga que especializarse, y por intermedio de las instituciones semipúblicas o privadas con responsabilidad pública, irrigar ese presupuesto que en otras partes del mundo tiende a ser más selectivo. Un caso concreto es el de México donde probablemente Procampo va a tener un reto muy difícil de cumplir, como es llegar a través de pagos directos a los productores en una economía muy imperfecta en el sector agrario.

Si nosotros orientáramos esos pagos, esas transferencias del Estado por medio de una nueva generación de instituciones de origen privado con propósito público, estoy seguro que no estaríamos disminuyendo el Estado sino haciéndolo mucho más eficiente y estaríamos comprometiendo a los gremios y a los productores con políticas públicas. Se incluye necesariamente una labor de integración con el Estado.

Este repaso de lo ocurrente en la agricultura tradicional, en el comercio internacional de los cereales y los cambios que estamos viviendo en materia geopolítica, nos muestran que el mercado -reitero- debe seguirse administrando y quizás la forma para hacerlo es con el empleo de instrumentos nuevos mucho más eficientes.

LA RONDA URUGUAY DEL GATT Y LA AGRICULTURA

Moderador: José Antonio Ocampo Gaviria

Ministro de Agricultura

RENZO FRANCO

Consejero GATT. Ginebra

Universidad de Milán. Licenciado en Ciencias Políticas.

Universidad de Roma. Licenciado en Ciencias Estadísticas.

Especialización en Economía Internacional.

Universidad de Milán. Profesor asistente de Economía Internacional.

GATT: Secretaría. División de Desarrollo. Responsable de las misiones de asistencia técnica a países en vías de desarrollo.

Ronda Tokio.

División de Agricultura. Responsable preparación técnica del material examinado por el grupo de altos funcionarios (G18) y del trabajo preparatorio para las reuniones ministeriales de Punta del Este (1982 - 1986), relativas a la preparación y lanzamiento de la Ronda Uruguay.

Secretario grupo de negociaciones sobre recursos naturales.

División de Agricultura y Productos de Base. Coordinador para la asistencia técnica.

Nominado alto funcionario en 1989.

Representante en las reuniones de alto nivel.

DIMENSION REAL DEL ACUERDO AGROPECUARIO EN LA RONDA URUGUAY

Renzo Franco

Para mí es un gran placer estar en este evento tan importante, en la bellísima ciudad de Cartagena, como representante del GATT (Acuerdo General de Aranceles y Comercio) o más bien, debería decir, de la futura World Trade Organization (WTO) u Organización Mundial del Comercio (OMC).

Constituye un reto abordar el tema de la agricultura en la Ronda Uruguay en los actuales momentos cuando el centro de interés se desplaza rápidamente de aquello que pudo lograrse en las negociaciones, a las consecuencias más prácticas para los países, a partir de lo que hasta ahora se ha obtenido.

Permítanme empezar con una advertencia. Técnicamente las negociaciones ya concluyeron. Los textos de los acuerdos y los inventarios de las concesiones, en los que se incorporan los resultados de estas negociaciones, fueron aceptados por los gobiernos en Marrakech el 15 de abril de 1994. El proceso político, sin embargo, no ha concluido todavía. El paso más importante -el de la ratificación de los acuerdos por parte de las naciones, para que empiece a operar la Organización Mundial del Comercio el 1 de enero de 1995-, permanece pendiente para la mayoría de los países. Por consiguiente, la ratificación de los resultados de la Ronda debe seguir siendo un objetivo prioritario para los gobiernos involucrados, en tanto que las consideraciones sobre lo que puede suceder o los detalles de las conclusiones que puedan obtenerse de los acuerdos, no deberían desviar la atención sino ayudar a los gobiernos para el logro de este objetivo.

Con esta anotación, deseo ahora tratar lo que considero son los dos aspectos y logros básicos de las negociaciones agropecuarias en la Ronda Uruguay:

(i) el marco normativo para la reforma de las políticas agropecuarias, el cual está compendiado en el Acuerdo Agropecuario; y

(ii) hasta donde sea posible plantearlo hoy, las consecuencias económicas y prácticas previsibles a partir de lo que se ha logrado en las negociaciones.

EL ACUERDO AGROPECUARIO

Debo aclarar desde un principio, aunque me cueste algo decirlo, que los resultados de estas negociaciones no son precisamente la materialización de los esbozos diseñados por diestros empleados públicos en la penumbra de sus oficinas. Yo diría que más bien son el producto de la acumulación de la sabiduría colectiva en estos siete largos años de negociación. Los resultados reflejan las preocupaciones internas que tuvieron muchas naciones y las directrices tomadas para resolverlas, no sólo por los grandes jugadores, -tales como los países de la Unión Europea o los Estados Unidos de Norteamérica-, sino también por aquellos tan diversos como Nigeria, Nueva Zelanda, Suecia y, por supuesto, el grupo Cairns en el cual Colombia ha contribuido sustancialmente.

La dirección a corregir era aquella en la cual los ensayos de las políticas agropecuarias tradicionales, llevaban a los países involucrados a dificultades insuperables de tipo político, económico y, en cierta forma, de tipo moral. También en esta situación incidió el factor de que el GATT, desde sus inicios en 1948, le ha dado a la agricultura un tratamiento menos estricto que a otros bienes. En consecuencia, las políticas agropecuarias a nivel mundial cumplieron su mayoría de edad en un ambiente en el cual la disciplina internacionalmente era más bien relajada.

A pesar de que los costos se incrementan en los presupuestos nacionales, las políticas locales, especialmente en muchos países desarrollados, no han podido lograr los objetivos formulados como el hacer frente al cierre de puestos de trabajo y mejorar el ingreso de las familias de las comunidades del sector agropecuario. Además, estas políticas han contribuido a crear un universo comercial que ha hecho mucho más difícil el desarrollo de la producción agrícola y las exportaciones de los países en vías de desarrollo.

Sin embargo, la reforma interna de las políticas agropecuarias, realizada únicamente por la presión de las restricciones presupuestales, puede llevar a que las soluciones que se adopten no necesariamente contribuyan a la expansión del comercio, lo que continúa siendo un objetivo crítico de las negociaciones del GATT. El reto al confrontar los gobiernos fue, por tanto, el que estos logaran, incluyendo ramificaciones en términos de políticas agropecuarias internas, un sistema de comercio agropecuario más racional y abierto sin trastornar fundamentalmente la vida de los países y sus relaciones comerciales en términos políticos, económicos o sociales.

Para lograr esto las negociaciones tuvieron que abarcar todos los aspectos que afectaban el comercio agropecuario: medidas de apoyo interno y su corolario indispensable en las fronteras -un sistema de protección- y la disponibilidad de subsidios

de exportación para acceder en forma regular o, en ciertas ocasiones, a los excedentes de la producción.

El concepto central estuvo basado en que se debían desmontar gradualmente todas las políticas internas que tuvieran o pudieran tener un efecto distorsionante sobre la producción agropecuaria o el comercio de este sector. Estas políticas involucraban inmensas cantidades de dinero. Bajo los acuerdos de estas negociaciones, por ejemplo, sólo los países desarrollados se comprometen a que haya una reducción en las políticas y ésta tiene un valor más o menos de US\$150 billones, suma que de ninguna manera es despreciable especialmente en relación con la participación que tiene el sector agropecuario en el conjunto de la economía.

A pesar del compromiso real que están asumiendo las naciones, no se han olvidado las preocupaciones que tienen los agricultores de cada país. Los negociadores se dieron cuenta, desde un principio, que las políticas agropecuarias eran mucho más amplias y que no podían reducirse al mero apoyo de la producción agrícola, ganadera o de otros productos. Continúa siendo una verdadera necesidad real, particularmente en el caso de las economías en vías de desarrollo, el que estos países acomoden la transferencia de ingresos a las áreas rurales para mantener las estructuras sociales e inclusive la seguridad del país. Por esta razón, el Acuerdo Agropecuario asume muchas políticas que pueden ser utilizadas irrestrictamente en el futuro.

En relación con el acceso al mercado, el acuerdo da un gran paso. En cierta forma va más allá que otros sectores, al establecer un sistema de protección de "precio base" que opera en la frontera. En general, los países no podrán utilizar el sistema de cuotas o embargos variables para detener o restringir las importaciones; sólo podrán emplear el sistema de tarifas. Para contextualizar esto diré que más de una tercera parte de todos los productos agropecuarios de los países desarrollados, afrontan en la actualidad la llamada "medida no-tarifaria". Estas medidas operan como barreras para el comercio, frecuentemente impenetrables, difíciles de predecir y muy distorsionantes del mercado a costa de los consumidores y de las economías en su conjunto. Todas estas disposiciones serán eliminadas. Además, los países han hecho acuerdos para que cada vez se mejore más el acceso a sus mercados a través de la consolidación de cierta cantidad de cuotas de acceso por producto o por categorías de productos, con niveles reducidos de tarifas.

También se han hecho acuerdos para que se reduzca el nivel de las exportaciones subsidiadas. Además, si se da una definición apropiada de estas prácticas, el resultado debería ser una mayor transparencia y que se impida la utilización desleal de las mismas. Los intereses de los países en vías de desarrollo importadores de alimen-

tos netos no se han descuidado. La ayuda de suministro de alimentos puede continuar irrestrictamente. Las negociaciones tendrán que realizarse teniendo en cuenta una mejor definición de las prácticas del "área-gris". Ya se hizo el anteproyecto de una declaración específica que haga posible el monitoreo de los desarrollos de los precios de los bienes de consumo a nivel mundial, que puedan afectar las importaciones de estos países y permita encontrar las soluciones apropiadas si se presentan dificultades.

De manera general, se ha tenido en cuenta la posición especial que ocupan las economías en desarrollo al estipular la flexibilidad de todos los compromisos del acuerdo, es decir, dando más tiempo para implementar los acuerdos y aminorando la reducción de tasas, así como excluyendo de los compromisos ciertas políticas en áreas subsidiadas de la economía interna y de exportación.

Hasta ahora me he concentrado en el Acuerdo del Sector Agropecuario, pero para poder tener una dimensión real de la totalidad es esencial recordar otros aspectos de las negociaciones. Por ejemplo: el Acuerdo de las Medidas Sanitarias y Fitosanitarias, el cual posibilitará que el comercio del sector agropecuario sea más homogéneo y transparente y se reduzcan las barreras técnicas; los resultados de las negociaciones sobre los Derechos de Propiedad Intelectual los cuales, entre otras cosas, brindarán protección a las marcas registradas de los productos agropecuarios; y el acuerdo mediante el cual se establece la Organización Mundial del Comercio.

Como ya lo mencioné antes, el centro de atención se está orientando ahora hacia los efectos prácticos que producirá la normatividad del todo y hacia los compromisos que acabo de describir. Ahora me referiré a este aspecto.

EFFECTOS DEL ACUERDO AGROPECUARIO

Cualquier evaluación de los efectos producidos por el Acuerdo Agropecuario, depende de los criterios con los que se haya establecido la medida. Vale la pena recordarlo ya que ello explica cierta clase de contradicción o de resultados diferentes asociados inevitablemente con estos tipos de análisis. Quiero centrarme en dos aspectos en particular:

- (i) una evaluación de un acceso al mercado estático; y
- (ii) una evaluación más dinámica.

(I) RESULTADOS EN TÉRMINOS DEL ACCESO AL MERCADO

Consideremos tres puntos:

- La seguridad del comercio.
- La reducción de los niveles de protección.
- Los compromisos sobre los subsidios.

Seguridad en el comercio

Para tener una visión de conjunto de los resultados obtenidos en términos de la seguridad en el comercio de los productos agropecuarios, debemos recordar que antes de la Ronda de Uruguay sólo una tercera parte de las líneas tarifarias de estos artículos estaba sujeta a concesiones (obligaciones), y muchos países -desarrollados y en vías de desarrollo-, aplicaban medidas no-tarifarias. Bajo el Acuerdo Agropecuario todas las líneas tarifarias de los productos agrícolas serán obligatorias y todas las medidas no-tarifarias serán eliminadas. La seguridad y la predecibilidad del comercio agropecuario se completará de esta manera y, por primera vez, será mayor que la existente actualmente en el comercio de productos industriales.

Reducción del nivel de protección

El acceso al mercado se ha incrementado a través de la reducción de las tarifas. Para los países desarrollados el promedio de reducción requerido se sitúa en el 36% en un período de 6 años. Para los países en vías de desarrollo dicho promedio es del 24% en un período de 10 años. De hecho, la actual disminución de tarifas como resultado de las negociaciones alcanzará el 37% en el caso de los países desarrollados, y algunos productos se beneficiarán de reducciones aún mayores. Dentro de estos se incluyen algunos en los que los países exportadores en vías de desarrollo tienen particular interés, especialmente los productos agrícolas tropicales tales como bebidas tropicales, nueces y frutas, ciertas semillas oleaginosas, tabaco, especias, flores y plantas (40 a 50% de reducción).

Más aún, el acceso al mercado de productos agrícolas semi-procesados o procesados, debe incrementarse como resultado de la reducción en "la escalada de tarifas" en el área de ciertos productos. Finalmente el número de las líneas de tarifas de "duty-free" también se ha elevado.

Compromisos sobre los subsidios

El acceso al mercado y la competencia de los productos agrícolas se mejorará en la medida en que la ayuda interna, sujeta a los compromisos, se reduzca durante el período de implementación de los siguientes niveles básicos: US\$ 150 billones en las economías de países desarrollados, US\$ 4 billones en las economías de transición, y US\$ 19 billones en las economías de los países en vías de desarrollo.

Con respecto a los subsidios de exportación, la liberalización en esta instancia involucra un compromiso doble: cada país que ha otorgado subsidios a la exportación en el período base, debe reducir los desembolsos presupuestales del período base (de nuevo 36% en el caso de los países desarrollados y el 24% para aquellos en vías de desarrollo), y reducir el volumen de las exportaciones subsidiadas (los países desarrollados el 21% y los países en vías de desarrollo el 14%). Estos compromisos afectarán casi un quinto del valor del total de las exportaciones de productos agrícolas de las economías desarrolladas, o US\$ 21 billones. En cuanto se refiere a la reducción del volumen de las exportaciones subsidiadas, se han ofrecido 158 compromisos a lo largo de las negociaciones. Además, los países que no concedieron subsidios de exportación a un grupo particular de productos durante el período base, no podrán en el futuro conceder subsidios a las exportaciones de dicho grupo de productos.

(II) RESULTADOS EN TÉRMINOS DINAMICOS

Debido a la naturaleza de las políticas agropecuarias, siempre en evolución, y a la variabilidad de los parámetros, involucrados en el comercio agropecuario, los efectos del acuerdo en términos dinámicos son particularmente difíciles de definir. No obstante, deseo dirigirme en este sentido a estos tres puntos:

- Efectos en términos del contexto de las políticas.
- Efectos en términos de precios mundiales.
- Efectos en términos del volumen y pautas del comercio.

El contexto de las políticas

En términos simples, la Ronda de Uruguay tuvo lugar en un momento en el que las políticas agropecuarias de las naciones se podían clasificar en dos categorías amplias: (i) países desarrollados con un alto nivel de protección; y (ii) países en vías de desarrollo con un bajo nivel o niveles negativos de protección.

En un sentido estático, el primer grupo puede pensarse como integrado por los países pertenecientes a la OECD, agregando otros como Corea y Arabia Saudita y sacando algunos como Australia y Nueva Zelandia. Los países de la OECD se caracterizan por tener un alto nivel de protección a los artículos producidos internamente y una baja protección a los productos tropicales/no-competitivos. La protección es relativamente alta para los productos del sector ganadero, particularmente para los lácteos, y es más baja para los cereales y aceites de semillas oleaginosas.

Las políticas en estos países han tenido la tendencia a incluir la totalidad de protecciones, programas y planes de subsidio, incluyendo medidas no-tarifarias las cuales

tienen los siguientes resultados: unos altos precios y, por tanto, transferencias directas de los consumidores internos a los productores internos; cuantiosos pagos presupuestales directamente a los productores (con frecuencia relacionados directamente con los niveles de producción); transferencias presupuestales a la totalidad de los insumos del capital y de los insumos físicos con una naturaleza más general de servicios; y un alto (con frecuencia agresivo) subsidio directo e indirecto a las exportaciones. Estas políticas han incidido en altos niveles de las exportaciones netas de la mayoría de los productos agrícolas restringidos internamente. Altos niveles de exportaciones netas en el sentido doble de que tanto las exportaciones actuales como la disminución de las importaciones se deben a medidas de frontera y a unos altos niveles de producción interna.

Los países en vías de desarrollo reflejan con frecuencia un cuadro completamente opuesto, al centrar sus políticas en la población urbana; esto equivale a considerar que mantener para este núcleo poblacional un bajo costo en los alimentos, es un objetivo más importante (al menos a corto plazo) que propiciar un ambiente que pudiera promover en la población rural más altos y eficientes niveles de producción. Algunas de estas naciones tienen ciertamente sectores agropecuarios eficientes y, por supuesto, casi siempre están orientadas a la exportación, como es el caso de Colombia, pero con frecuencia los productos también son penalizados con políticas de gravámenes de impuestos directos o indirectos. Además, en estos países las políticas de otros sectores (no agropecuarios) tienen la tendencia a gravar con impuestos el sector agropecuario, casi siempre, a través de tasas de cambio sobrevaluadas y de altos niveles de protección a las manufacturas de la "joven industria".

Las políticas de los países desarrollados han acentuado estas condiciones en las naciones en vías de desarrollo, a través de barreras para la comercialización de muchos productos que no cumplen sus estándares y que son (y con frecuencia podrían ser más) la base de la producción agrícola. Además la disponibilidad de productos de exportación baratos, provenientes de los países desarrollados, también ha incidido en que no se dé un más amplio desarrollo agrícola.

El efecto del acuerdo sobre el cambio de estas políticas puede, por supuesto, evaluarse sólo condicionalmente y sobre la base de la disponibilidad de evidencias.

Claramente este influirá en que disminuyan progresivamente, pero en forma sustancial, las principales distorsiones del comercio en los países desarrollados y en aquellos en vías de desarrollo. Este influjo deberá crear un efecto dinámico el cual, a la vez, hará que se llegue a un punto donde el grado crítico de la liberalización del mercado, por medio de la competencia de precios, se superará y tenderá a operar autorreforzándose.

El acuerdo también propiciará mayor homogeneidad entre las políticas agropecuarias de los países. Esto facilitará no sólo el comercio internacional sino el interregional, racionalizando las bases para una eficiente producción y exportación en el futuro. Los arreglos preferenciales acordados por los países, por ejemplo, compromisos de libre comercio tales como el Pacto Andino, pueden continuar sin que se afecten bajo la protección del Artículo XXIV del GATT.

Sin embargo, en el sector agropecuario la parcialidad de los países continúa reflejándose a través del nivel de tarifas que se ha consolidado en los respectivos ofrecimientos de miembros del Pacto Andino. En efecto, los países con sectores más desarrollados han ofrecido tarifas más altas para proteger aquél. Esto puede causar dificultades cuando se quiera establecer una tarifa externa común, ya que en la actualidad todas aquellas están fijadas, lo que requeriría una serie de negociaciones en torno al Artículo XXVIII para cambiar el nivel de las obligaciones.

Efectos sobre los precios mundiales

Como está implícito anteriormente, los países pertenecientes a la OECD han afectado negativamente los precios a nivel mundial, especialmente de los productos lácteos y, en menor grado, de los granos, también de otros productos situados en una franja intermedia. La mayoría de los estudios y análisis muestran que los efectos del acuerdo darán como resultado un incremento en los precios de muchos artículos, a medida que el subsidio a la producción se reduzca.

Sin embargo, otros estudios muestran que el precio para algunos artículos permanecerá más o menos estable, en la medida que se reduzca la producción de los países que tienen altos subsidios y se absorba por unos más altos niveles de producción en los países con menos subsidios. El trigo está dentro de esta categoría, ya que las condiciones para su producción son relativamente buenas en muchos países en vías de desarrollo y el producto, como artículo de primera necesidad, casi siempre tiene altos gravámenes.

Si se supone que la implementación del acuerdo llevará a que se reduzcan los gravámenes en los países en vías de desarrollo, el efecto de la caída de los precios podrá incidir en los productos tropicales. Una reducción de los gravámenes incrementará el "output", el cual, a su vez, hará bajar los precios a nivel mundial no obstante la reducción de tarifas lo cual generará una mayor demanda en los países desarrollados. El efecto neto, sin embargo, es todavía positivo para los países en vías de desarrollo.

En resumen, el cambio en los precios tendrá que examinarse tomando como base producto por producto. Los efectos netos tenderán así a variar sobre una base de

país por país, de acuerdo con las pautas de producción y comercio de cada uno de ellos.

Efecto sobre el volumen y las pautas comerciales

Los cambios generales en los precios, tienen un impacto en los niveles de producción y del comercio en todos los países. Deben hacerse suposiciones en torno a la naturaleza física de la producción en la próxima década. La mayoría de los estudios asumen que el crecimiento de la productividad continuará a la tasa actual de 2-3% anual. En relación con la proyección de esta tendencia las pérdidas de la exportación neta en los países con subsidios, no se compensan con el incremento de la producción en la mayoría de los países en vías de desarrollo lo cual conduce a precios más altos para ciertos artículos que ya mencioné previamente. Sin embargo, no hay en absoluto un descenso en la producción o el consumo comparado con la situación actual.

En general, la especialización de la producción, resultante de la ventaja comparativa que tienen muchas de las naciones que en la actualidad no utilizan ningún tipo de subsidios, se hace efectiva con los descensos de la producción en los países de la Unión Europea, U.S.A., Japón y otros con alto proteccionismo y con los incrementos en la producción y participación en los mercados de Latinoamérica, de países asiáticos y africanos con un bajo ingreso y otros países con una baja protección. La mayoría de los estudios muestran que se está llevando a cabo este cambio.

No obstante, otros estudios muestran que el impacto generalizado puede caracterizarse más bien como una adaptación que deben asumir los abastecedores al pasar de ser subsidiados a no tener subsidios, más bien que como un cambio absoluto en los volúmenes comerciales. Estos análisis muestran que la reducción del apoyo y de la protección conduce a un reordenamiento del comercio entre los países de la OECD, con Australia y Norteamérica incrementando las exportaciones de carne, granos y arroz, con el decrecimiento en las exportaciones de productos lácteos por parte de los países de la Unión Europea, europeos y U.S.A.; y el incremento en importaciones de la mayoría de artículos por parte de Japón. En estos casos, los compromisos del Acuerdo Agropecuario pueden conducir a incrementar los precios a corto plazo, pero entonces los precios caerán en la medida en que entren más suministros al mercado provenientes de los países que no tienen subsidios y de aquellos en vías de desarrollo.

Otros estudios también indican que inclusive la liberalización parcial del mercado agropecuario que se logrará con el presente acuerdo, debería incrementar la especialización de la producción agrícola e ir más allá hasta permitir la predicción de un

incremento en el comercio. En particular, el arroz y el azúcar podrían incrementarse sustancialmente. Por otro lado, el comercio de trigo y granos podría sufrir una deflación con la pérdida de la demanda intermedia y la disminución de subsidios para la exportación.

Para los países en vías de desarrollo la evidencia indica que habrá un incremento en la producción de azúcar, trigo, arroz y productos de la ganadería, en tanto que podría presentarse una reducción en la producción de soya y granos. Si se mantiene el proceso de liberalización, la producción y los beneficios económicos serán mayores para los países en vías de desarrollo.

Estos conceptos generales son aplicables por igual a los países en vías de desarrollo, sean exportadores o importadores; sin embargo, estos últimos (importadores de alimentos-netos) son, hasta cierto punto, un caso especial en la medida que sus incrementos en la producción podrían significar unos efectos muy negativos sobre los costos de los alimentos que importan, hasta el punto en que si no se toman medidas remediables, la cantidad de las importaciones de artículos de primera necesidad podría descender. Como ya se dijo, la situación es reconocida en el acuerdo y, por aparte, se ha elaborado el anteproyecto de una decisión ministerial para afrontar estos posibles efectos negativos.

Con respecto al conjunto de los beneficios económicos, los estudios muestran que las ganancias aparentemente mayores se presentan en los países que actualmente tienen el más alto nivel de subsidios, es decir, Asean, Japón, los miembros de la Unión Europea y EFTA. Las ganancias se han estimado en unos US\$ 200 billones por año y esto sólo para el sector agropecuario.

CONCLUSIONES

El Acuerdo Agropecuario negociado en la Ronda de Uruguay fortalece las reglas para encauzar el mercado agropecuario y reducir el impacto de la mayoría de las políticas internas que distorsionan el comercio agropecuario.

El acuerdo constituye un primer paso para reformar las políticas agropecuarias y crear las condiciones para un comercio agropecuario sostenible, crecientemente beneficioso tanto para los países desarrollados y como para aquellos en vías de desarrollo. El acuerdo contiene una cláusula de renegociación que será puesta en marcha a partir del quinto año de la iniciación de su implementación. La evaluación positiva de las negociaciones será todavía más realizada si se les abonan las reformas unilaterales de las políticas agropecuarias que han tenido lugar durante las negociaciones.

El acuerdo consolidará la dirección de estas reformas y ayudará a extender su cubrimiento a todos los productos.

Surgirá rápidamente una mejoría significativa en los mercados agropecuarios mundiales. Aquellas personas que están involucradas en el mercadeo diario, podrán anticipar mucho mejor el abastecimiento futuro, las pautas de demanda y la fijación de precios. La volatilidad de los precios del sector agropecuario se reducirá a medida que los efectos de cambios excepcionales de producción, resultantes de sequías o inundaciones, por ejemplo, se esparzan en un mercado más amplio.

ALBERTO VALDÉS
Especialista del Banco Mundial

Experto en temas de comercio internacional y en particular sobre el impacto de la Ronda Uruguay del GATT.

APLICACION Y EFECTOS DE LA RONDA URUGUAY DEL GATT

Alberto Valdés

INTRODUCCION

Como punto de partida y teniendo en cuenta su perspectiva histórica, debemos preguntarnos inicialmente por qué la agricultura en el GATT ha sido un tema de tanto interés y atención.

En primer lugar, porque el sistema GATT en el pasado no fue capaz de restringir las opciones de política de los países en su agricultura, contrario a lo que sucedía con el sector manufacturero. Había mucha frustración porque las reglas del GATT no eran precisas como para poder imponer alguna disciplina.

En segundo término, porque el sistema de protección en muchos países desarrollados se había tornado altamente costoso. Naciones como Colombia y las suramericanas pueden sacar muchos beneficios de un sistema de reglas claras, pues difícilmente pueden usar su poder económico para negociar con los primeros. En este sentido, puedo asegurar que un sistema de reglas más precisas, con un mecanismo de acuerdos y disputas, es de gran utilidad especialmente para actores pequeños en el concierto internacional. La Comunidad Económica Europea y Estados Unidos, en cierto grado, podríamos decir, requieren menos del GATT. Nosotros, por el contrario, sí lo necesitamos.

Es así como el nuevo acuerdo de la Ronda Uruguay representa un cambio muy radical al incorporar la agricultura al GATT. Tratar de evaluar lo ocurrido allí, resulta prematuro en muchos aspectos. No obstante, haré algunas evaluaciones tentativas sobre sus efectos, contenidos y aplicación.

Comenzaría por plantear varios interrogantes: hasta qué punto el nuevo acuerdo significa una verdadera posibilidad de ocasionar menos conflictos en el comercio internacional; hasta qué punto el comercio estará más vinculado a las posibilidades de competencia de los países y menos relacionado con su capacidad de

subsidiar exportaciones; en qué medida las políticas nacionales se van a alejar de transformarse en programas de subsidios de transferencias de ingresos vía precios a los productores, y van a buscar alternativas que sean más focalizadas con programas de ayuda directa que no tengan tanto efecto en niveles de producción y, por lo tanto, en el comercio.

Recordemos por qué la Comunidad Económica, EE.UU. y Japón, protegen su producción mediante, básicamente, la política de ingreso. Han elegido como instrumento los precios esencialmente para tratar de aliviar una disparidad de ingreso.

Adicionalmente, hay que preguntar hasta qué punto el acuerdo nos va a dejar fuera aspectos importantes que pudieran ser tema de conflictos en el futuro. Considero que lo relativo al medio ambiente es muy alto en la agenda, así como en el sector manufacturero es lo referente a los aspectos laborales. Lo anterior anticipa que tendremos una agenda muy importante para futuras rondas.

Por otro lado, cabría pensar cuáles serían los escenarios si no se hubiera firmado el acuerdo de la Ronda Uruguay en diciembre. Lo más probable habría un incremento en el subsidio a las exportaciones, un aumento en la protección, en unos casos; y se habría continuado un sistema de comercio opaco, poco transparente, muy basado en las llamadas restricciones no cuantitativas, para-arancelarias, donde es muy difícil medir realmente qué está pasando. En ese sentido, la credibilidad de un sistema de comercio internacional con reglas e incentivos para adaptarse a él, ha variado dramáticamente. En verdad, ha mejorado muchísimo.

Dentro de este contexto, el acuerdo fue relativamente favorable -no necesariamente en todos los productos-, mas no por ello se puede descartar que habrá todavía muchas tensiones en el futuro. Sin embargo, lo positivo es que reduce la flexibilidad de los gobiernos de utilizar precios, restringe mucho las opciones de políticas de precios en la agricultura y reduce los instrumentos. Hay una innovación legal que en el pasado no existía: la restricción. Los gobiernos ahora se comprometen explícitamente a observar compromisos en términos de niveles de tarifas, de subsidios internos generales y de subsidios de exportación en el caso de los países desarrollados. Son compromisos específicos que en el pasado no existían, son medibles y, además, pueden ser monitoreados. Esto es completamente nuevo en el GATT y nos muestra un esquema de mayor transparencia, de gran valor para los países que tienen menos audiencia en el concierto internacional.

EVALUACION DEL ACUERDO: DEBILIDADES DE LA NEGOCIACION

A continuación trataré de identificar algunas debilidades del acuerdo, las señalaré

según los tres grandes temas de importancia negociados para la agricultura en la Ronda Uruguay: el sistema de reglas nuevas en relación con el acceso al mercado (básicamente tarifación); los subsidios de competencia a las exportaciones, y los niveles de apoyo y subsidios internos.

ACCESO AL MERCADO

En materia de acceso al mercado, bajo el acuerdo las naciones se comprometieron a "tarificar", a eliminar sus licencias, cuotas, etc., y a seguir un programa de reducción de aranceles. En este punto se prevé una dificultad porque en la etapa de transición, entre los años 1995 y 2000 para los países desarrollados -es más larga para los subdesarrollados-, muchos de ellos inflaron sus tarifas equivalentes. Es decir, aplicaron el siguiente mecanismo: el país estimaba cuál era su tarifa equivalente a todos los esquemas de protección, la ofrecía y, sobre esa base, adquiría el compromiso de reducirla gradualmente por un porcentaje.

La verdad es que, por lo visto hasta el momento, las tarifas registradas equivalentes iniciales han resultado, en diversos casos, mucho más elevadas de las que rigen efectivamente en los países. Tal circunstancia le da a esas naciones la flexibilidad de partir de un nivel mucho más alto del cual vienen reduciendo sus aranceles. Eso evidentemente significa que el nivel de acceso al mercado es menor al que habría sido si no fuera este el caso. Creo que fue lo que sucedió con la inflación de aranceles de la CE, de las naciones desarrolladas y también -reconozcámoslo- de varios de nuestros países. En algunos casos de la CE los aranceles iniciales ya eran bastante altos, con lo cual partieron de aranceles muy elevados, sin tener que recurrir a una mayor manipulación de las cifras.

En acceso al mercado, la reducción se hace sobre un promedio no ponderado, lo que implica reducir un 36% de aranceles. Como es un promedio no ponderado, se le da bastante flexibilidad a los países para lograrlo sin reducir mucho el arancel en los productos más sensibles. Sin embargo, hay un mínimo establecido para reducir que es el 15%. Se podría pensar que si el mínimo es el 15%, ¿cómo van a llegar al 36% en promedio? Habrá flexibilidad para jugar un poco y evitar que haya una reducción de aranceles mayor en los productos más sensibles. Sobre el particular, hay una buena noticia y es que la Comunidad decidió reducir por no menos del 20% el arancel en cada uno de sus productos, o sea, ofreció más de lo que estrictamente estaba comprometida según el acuerdo.

Otro cariz del acceso al mercado es la provisión de salvaguardias para casos en que haya un aumento excepcionalmente alto en importaciones y una drástica reducción de precios en frontera para productos de importación. Lo más probable es que la salva-

guardia se use con mucha frecuencia. Mi impresión es que esta provisión le da mucha flexibilidad a los países para imponer tarifas adicionales ante la baja de precios internacionales e imponer restricciones cuantitativas con aumentos. Tiene beneficios y perjuicios. Para el importador, por ejemplo Colombia, le da más flexibilidad, pero como exportador se la quita, en el sentido de que va haber menos transmisión del precio internacional al doméstico, por esta flexibilidad del uso de salvaguardia.

Algunos países también utilizaron para la salvaguardia de precios uno inicialmente muy alto, lo que se llamó "tigger" o precio de gatillo que es demasiado elevado, como es el caso de la Comunidad donde el precio es tan alto que podrán aplicar, si quieren, dicha salvaguardia con mucha flexibilidad, teniendo en cuenta instrumentos bien específicos.

En cuanto a las provisiones de acceso mínimo, que fue un complemento del acceso al mercado en las tarifas, igualmente están basadas en agregados de productos. Aquéllas le permiten a los países, como los de la CE, tener bastantes facilidades de cumplir con la exigencia de un acceso mínimo de importaciones en relación con el nivel de consumo de cada país, trasladándolas de un producto a otro. La carne es un buen ejemplo, el traslado se hace entre ganado vacuno, cerdo, aves, etc., lo cual da mucha flexibilidad. No sucede igual con el trigo y el arroz que están en categorías diferentes. Al mismo tiempo, la Comunidad y todos los países que dan acceso preferencial -como entiendo el acuerdo-, pueden incorporar el ingreso de importaciones bajo acceso preferencial, en su acceso mínimo. La CE puede usar la Convención de Lomé o las preferencias que le ha dado a Europa Oriental. Estos se acreditan al sistema y aun aquellos países que no tienen sistemas preferenciales, evidentemente que tendrán más flexibilidad.

SUBSIDIOS A LAS EXPORTACIONES

En segundo orden, en el área de subsidios a las exportaciones habrá menos campo de maniobra y flexibilidad para los países que subsidian exportaciones, que el pasado. Hay un compromiso bastante sustancial de reducción tanto del gasto presupuestal del gobierno (36%) como del volumen subsidiado (21%). Hay estimaciones de US\$2 millones al año para la CE y de US\$ 400 millones para EE.UU. Las proyecciones, hechas por economistas de la Comunidad Europea, indican que en el año 2000, por ejemplo, la CE tendrá que reducir el volumen de cereales exportados con subsidio en aproximadamente 8 millones de toneladas. Para poder cumplir tendría que exportar 8 millones menos de lo que exporta en el año base, unas 360 mil toneladas al año menos en cereales, azúcar y carne vacuna. Estas son restricciones muy sustanciales y por ello soy optimista de que hay una disciplina interesante en materia de subsidios.

Al mismo tiempo, EE.UU. se ha comprometido a una reducción considerable de

los subsidios de exportaciones en trigo -es el principal-, productos lácteos y aceite vegetal. Una debilidad, como yo la entiendo, se refiere a que en el subsidio de exportaciones no hay algo taxativo que prohíba a los subsidios vía crédito a las exportaciones, los cuales constituyen, de facto, subsidios disfrazados.

AYUDA INTERNA

Respecto al nivel del subsidio general, el tercer punto, lo que se denominó el "Aggregate Measurement of Support", (la Medida Global o Agregada de Ayuda, MGA), el acuerdo fija una metodología que obliga a un cálculo preciso. Los países tienen que decir: nosotros tenemos un gasto en subsidios, sumado a las transferencias vía aranceles, de tantos millones de dólares al año. De hecho, el 20% de reducción en este subsidio agregado es a nivel de todo el sector agrícola, lo cual concede nuevamente mucha flexibilidad a los países importadores, como la CE, para decidir, con mayor libertad, qué productos protege más durante toda esta etapa. Sin embargo, me parece fundamental en este contexto destacar que unilateralmente la Comunidad ha ido reduciendo altamente los niveles de subsidio en varios de sus productos en los últimos años (cereales, vacuno, cerdo, etc.). Así parecen revelarlas las cifras observadas sobre el gasto en subsidio más la protección. De esta manera, la Comunidad no va a tener tropiezos para cumplir el compromiso.

En otras palabras, la buena noticia es que en el marco de la Ronda Uruguay, numerosos países decidieron unilateralmente abrir su economía. Hay una estrategia de comercio diferente. Sin ir lejos, se puede citar a la Comunidad que en los últimos años, por presión fiscal o por lo que fuera, ha ido reduciendo el nivel de los subsidios considerablemente. Hay en este sentido una tendencia que es consistente con una estructura de comercio menos subsidiada. El azúcar es una excepción, pues la Comunidad no ha hecho nada con este producto.

Quizás lo más desafortunado en materia de los subsidios internos es que, por la presión ejercida por la CE y Estados Unidos, se dejaron por fuera de la medición, de lo que se incluye en los subsidios, los "deficiency payments" (EE.UU.) o pagos de compensación (CE), que se hacen a los agricultores por diferencias esencialmente de precios, que están exentos de esta disciplina, excepto en la medida en que no pueden aumentar. O sea como lo entiendo, están en lo que se llamó la caja verde (green box) y, por lo tanto, no sujetos a la inclusión en el "Aggregate Measurement of Support", la Medida Global o Agregada de Ayuda, (MGA).

TENDENCIA DEL PRECIO INTERNACIONAL

Por otra parte, tras reconocer que los mercados internacionales agrícolas están

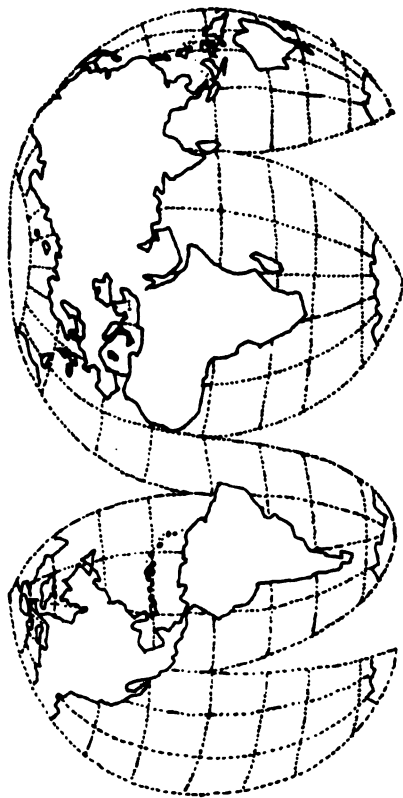
distorsionados, surge la pregunta acerca de cuán distorsionados estaban en términos de cómo afectaban los precios internacionales, y no cuánto gastaban los países en subsidiar a sus agricultores. Cuando uno considera el resultado de las políticas de protección en los países desarrollados y en los subdesarrollados, encuentra que el efecto de los precios internacionales -es justamente el contrario: los primeros países protegen más en tanto que los segundos desprotegen, es decir, tienen el efecto de producción inverso-. La distorsión de dichos precios es mucho menor de lo que a priori se piensa. Con algunas excepciones, como los lácteos, los cereales, y el ganado vacuno. Son valores inferiores al 10%, relativamente pequeños, lo cual confirma aún más que no se debería esperar mucho efecto en el aumento del precio internacional con la firma del acuerdo de la Ronda Uruguay. Quizás se presente una tendencia a un leve aumento.

Por último, me preocupa muchísimo la amenaza de usar el medio ambiente como una nueva restricción. Para los productos perecederos, por ejemplo, habrá una creciente presión no solo en cómo el producto llega al consumidor sin residuos tóxicos etc.-es lógico que se debe hacer-, sino que ésta se ejercerá cada vez más sobre el proceso de producción en nuestros países. Por este medio, habrá una exigencia que será difícil de monitorear.

Cuadro 6

Por primera vez en las negociaciones del GATT se establecieron reglas y compromisos en subsidios internos y a la exportación.

- Acceso a mercados.
- Barreras no arancelarias.
- Salvaguarda especial.
- Subsidios internos.
- Subsidios a la exportación.
- Cláusula de Paz.



SANTIAGO PERRY RUBIO

Viceministro de Agricultura

Universidad de los Andes. Ingeniería Industrial.

Estudios en Macroeconomía y Microeconomía.

Estudios en Evaluación Social de Proyectos.

Evaluación de los proyectos de adecuación de tierras (PAT).

Ingeniería y estudios.

Corporación Financiera del Cauca.

Estudio de prefactibilidad para la creación del Grupo Gestión.

Banco Mundial. Participación estudio "Finanzas municipales y departamentales en Colombia".

Ministerio de Agricultura - JUNAC.

Consultoría sobre producción de alimentos para el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria.

Misión de Estudios del Sector Agropecuario. Consultor.

Corpoica. Director ejecutivo

ICA. Gerente general.

Asoexport. Asesor económico de la presidencia.

Ministerio de Agricultura. Asesor económico.

Ronda Uruguay del GATT - Grupos de agricultura y productos tropicales.

Negociador.

DNP - Unidad de Estudios Agrarios. Asesor.

FAO. Consultor.

EVOLUCION DE LA POSICION COLOMBIANA ANTE EL GATT

Santiago Perry Rubio

ANTECEDENTES

El 15 de diciembre de 1993 culminó la octava ronda de negociaciones del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT). Dicho acuerdo fue una de las instancias creadas en la segunda posguerra para regular el desarrollo de la economía internacional y, específicamente, para promover la eliminación de las trabas al comercio mundial. En materia de agricultura, el GATT no ha arrojado resultados alentadores. Prueba de ello es el hecho de que la agricultura no haya sido un tema relevante y exitoso en el marco del acuerdo: no fue objeto de mención, mucho menos de negociación en las primeras rondas y, cuando se trató, en la Kennedy (1964-1967) y en la Tokio (1973-1980), los progresos fueron irrisorios.

Más aún, las actividades agropecuarias no han sido amparadas por las prohibiciones más terminantes del GATT, lo que ha permitido a los países industrializados recurrir, bajo la protección de sus normas, a las prácticas discriminatorias más vilipendiadas: Estados Unidos logró en 1955 una dispensa para imponer restricciones a un amplio número de productos agrícolas; los miembros de las comunidades europeas han hecho valer su arancel variable a la entrada de bienes del campo; Japón no ha sido molestado por sus simpatizantes barreras y subsidios e, incluso, Suiza logró introducir en su Protocolo de Adhesión provisiones especiales que la autorizan a utilizar diversas cortapisas al comercio agrícola. Como si fuera poco, las mismas normas del acuerdo consagran excepciones para el comercio de bienes agropecuarios. En efecto, el artículo XI permite que bajo ciertas circunstancias se establezcan restricciones cuantitativas a las importaciones y el párrafo tercero del artículo XVI fija las condiciones en que se pueden otorgar subsidios a las exportaciones.

La recién culminada ronda de negociaciones no fue una excepción a esa trayectoria de la agricultura en el GATT, pues el acuerdo fue muy inferior a lo esperado y no alcanzó los objetivos que se habían consignado en la declaración de Punta del Este, suscrita en septiembre de 1986, los cuales se traducían en la necesidad de propender por la más completa liberación en el mercado de productos tropicales y por eliminar las restricciones y los obstáculos que impiden el libre comercio agrícola internacional

en las áreas de acceso a los mercados, ayuda interna y subsidios a las exportaciones. Esta ronda, considerada como el intento más ambicioso de liberalizar las transacciones internacionales, se lanzó en un momento particularmente crítico para la agricultura mundial y, en general, para el libre comercio. La creciente utilización de barreras proteccionistas, en especial de las no arancelarias, la cada vez más frecuente violación de las normas del GATT y el impresionante aumento de los subsidios¹, generaron distorsiones en las cotizaciones internacionales y restaron posibilidades de competencia a las tradicionales naciones exportadoras de bienes del agro, cuyas economías se resintieron como consecuencia de la pérdida de mercados y divisas.

EVOLUCION DE LA RONDA

Trece naciones², ubicadas en los más diversos parajes del globo, desarrolladas unas y en desarrollo otras, que sólo tenían en común su condición de exportadoras de frutos del agro y su imposibilidad de subvencionarlo masivamente, conformaron el Grupo de Cairns para abogar por la reducción de los subsidios y los elevados aranceles que usufructúa la agricultura en las principales potencias. Gracias a la actividad que desplegaron, aquélla se incluyó en la declaración ministerial de Punta del Este como uno de los trece grupos de negociación, y se le otorgó particular importancia.

Siguiendo este criterio, las propuestas iniciales presentadas por Estados Unidos y los miembros del Grupo Cairns, se encaminaron a lograr una reducción del 90% en los subsidios a las exportaciones y del 75% en las barreras al acceso y en la ayuda interna, en un término de diez años. La oferta de la hoy llamada Unión Europea fue, desde el comienzo, opuesta a la liberación: se limitaba a una modestísima reducción del 30% en los apoyos internos proporcionados a sus agricultores, sin especificar compromisos en las otras áreas. Tal situación obedecía, fundamentalmente, al hecho de que los países comunitarios basaban su política proteccionista en la imposición de barreras al acceso y en la fijación de precios de intervención altos, así como en el otorgamiento de subsidios a las exportaciones, de tal manera que las subvenciones internas no constituían el eje principal del apoyo a los agricultores.

Los productos tropicales³, claves para la generación de divisas en los países pobres, por iniciativa de estas naciones fueron objeto de otro grupo de negociación, al cual

1 El apoyo estatal al sector agropecuario en los países desarrollados alcanzó elevados montos y creció aceleradamente a lo largo de la década de los ochentas: entre 1979-81 y 1984-86, los costos presupuestales anuales de las políticas sectoriales de la Comunidad Económica Europea, Estados Unidos y Japón aumentaron de 110.100 millones de ECUs a 208.200.

2 El grupo CAIRNS fue formado por Australia, Nueva Zelanda, Canadá, Hungría, Filipinas, Indonesia, Malasia, Tailandia, Argentina, Brasil, Uruguay, Chile y Colombia.

3 Si bien es cierto que no se logró establecer una lista oficial de los productos que lo conformaban, se estableció un alto grado de consenso en que los componían las bebidas tropicales (café, cacao, té y sus procesados; las especies, flores y plantas; algunas semillas oleaginosas y sus aceites y tortas; el tabaco, el arroz y las raíces tropicales; las frutas y nueces tropicales; las maderas tropicales y el caucho, y el yute y las fibras duras.

el mandato de los ministros confirió la principal prioridad, señalando, además, que en él se debería propender por la más completa liberación. La declaración de los ministros estipulaba que las naciones industrializadas no exigirían reciprocidad por las concesiones que efectuaran en esta materia. Los países en desarrollo propusieron la inmediata abolición de las trabas no arancelarias al acceso de estos productos y la de los aranceles en un plazo breve. Los industrializados, por su parte, plantearon la eliminación gradual de las barreras arancelarias y no arancelarias, la inclusión del principio de la reciprocidad sectorial y la realización de las negociaciones producto a producto, con base en listas de ofertas y solicitudes. Más aún, Estados Unidos era partidario de vincular el grupo de tropicales al de agricultura, de tal manera que no se otorgara un tratamiento especial a los primeros.

Las constantes dificultades para llegar a un consenso hicieron muy compleja la negociación agrícola y dieron al traste con los esfuerzos realizados en Montreal en diciembre de 1988, en la Revisión de Mitad de Período, para avanzar más rápidamente en la ronda. Más aún, la reunión ministerial de Bruselas que debería dar culminación a la ronda en 1990, abortó por culpa del desacuerdo agrícola. Las comunidades, otros países europeos y Japón, se negaron a discutir compromisos específicos y sustanciales de reducción en las tres áreas comprendidas en la negociación del grupo de agricultura. El Grupo Cairns y Estados Unidos no aceptaron continuar con las conversaciones, en ninguno de los grupos de negociación, mientras esas posiciones no se modificaran. De tal manera que al presidente de la reunión ministerial no le quedó otra alternativa que levantar el encuentro, extender el período de la ronda y postergar el diálogo hasta cuando soplaran vientos más propicios ⁴.

PROYECTO DUNKEL DE ACTA FINAL

En los primeros meses de 1991 se reanudaron los contactos y, poco a poco, los países reacios a la liberación del comercio agrícola dieron muestras de mayor flexibilidad, lo que permitió que se reiniciaran las negociaciones. Además, se activaron las presiones de sus industriales y de los demás sectores que aspiraban a sacar provecho de una mayor libertad en el comercio internacional. Antes de culminar ese año, el entonces Director general del GATT, Arthur Dunkel, propuso un texto de Acta Final cuyo capítulo sobre agricultura incluía modestas reducciones en las tres áreas de negociación: 36% en acceso al mercado, 20% en ayuda interna y 36% y 24% para los subsidios a las exportaciones, en cuanto a desembolsos presupuestales y cantidades subvencionadas, respectivamente, con un período de aplicación de seis años. Aunque la propuesta no fue adoptada como definitiva, se tomó como base para las negociaciones.

⁴ Entre tanto, las subvenciones crecían. En 1990 las transferencias gubernamentales a los agricultores en el conjunto de países de la OECD se elevaron a la impresionante cifra de US\$ 299.000 millones, superando las registradas en 1987, año que había presentado hasta entonces los mayores subsidios: en las Comunidades llegaron a US\$133.400 millones, en Estados Unidos a US\$ 74.100 millones y en Japón a US\$ 59.000 millones.

EL ACUERDO BLAIR HOUSE

Como consecuencia de las presiones originadas al interior de cada uno de los países comunitarios y del peso presupuestal cada vez mayor de la Política Agrícola Común (PAC), la Comunidad aprobó, en mayo de 1992, una reforma tendiente a reducir los precios de intervención y a desligar los subsidios del fomento a la producción y a las exportaciones, modificándolos por subsidios directos para el mantenimiento del ingreso de los productores y subvenciones a la conservación del ambiente y del paisaje, a la no utilización de métodos intensivos de laboreo y al retiro de tierras de la producción (set aside). Tales subsidios serían finalmente amparados por la llamada "caja verde", cláusula que legaliza todas aquellas subvenciones que presuntamente no distorsionan el comercio y que, por lo tanto, no deben someterse a los compromisos de reducción. La reforma, que daba un viraje considerable en la política sustituyendo los precios de sustentación por pagos directos para apoyar el ingreso de los productores, no estableció metas específicas de reducción de las barreras a las importaciones, ni de los subsidios a las exportaciones, dos de las áreas críticas de la negociación agrícola del GATT. La anterior situación, sumada a la presión política ejercida por agricultores y ganaderos en muchas naciones comunitarias, a la importancia que representan las exportaciones de bienes del sector para países como Francia y, especialmente, a la traumática inestabilidad política y económica prevaleciente en Europa Central y del Este, llevaron nuevamente a un progresivo estancamiento de la Ronda.

Desde entonces los países en desarrollo fueron testigos de cómo la negociación comercial multilateral más importante de la historia mundial, se convirtió en un diálogo bilateral entre Estados Unidos y la Unión Europea frente al cual las demás naciones actuaban como simples espectadores. En ese contexto, Estados Unidos y la Unión Europea se reunieron en Washington, en noviembre de 1992, para concretar el llamado "Blair House Agreement", acuerdo que incluía compromisos más modestos y laxos que los consagrados en el "proyecto Dunkel". En efecto, el nuevo "acuerdo agrícola" se limitó a la reducción del presupuesto apropiado para subsidios a las exportaciones en un 36% y del volumen de las exportaciones subvencionadas en un 21%, y a disminuir los precios de sustentación en un 20%. Y con el fin de no "empantanar" las negociaciones se avino en no imponer a los pagos directos reducciones superiores a las fijadas en la reforma a la Política Agrícola Común, al mismo tiempo que incluyeron en la "caja verde" muchas de tales subvenciones. Adicionalmente, ni este acuerdo, ni la reforma a la PAC, establecieron compromisos en el área de acceso al mercado, con lo cual este punto quedó sujeto a la propuesta de fijar tarifas para todas las barreras no arancelarias como mecanismo para aminorar la protección.

Las presiones provenientes de Francia impidieron la consolidación del Blair House como base del acuerdo agrícola final del GATT. Por esa razón, Estados Unidos y la

CEE debieron introducir nuevas enmiendas al acuerdo agrícola, las cuales se concretaron en la modificación del período de base para la reducción de los subsidios a las exportaciones, de tal manera que disminuyeran los compromisos de reducción, en la flexibilización del proceso de rebaja de las subvenciones, eliminando la obligación de hacerlo en forma lineal, en la ampliación de la "caja verde" y en la prolongación de la cláusula de paz. En virtud de esta última, los subsidios que otorguen las partes contratantes no podrán ser objeto de acciones antisubsidio ni de otras disposiciones previstas para combatir la competencia desleal, tales como la aplicación de medidas antidumping y la imposición de derechos compensatorios, de tal manera que las naciones pobres no tendrán, durante el término de duración de la cláusula, posibilidad de defenderse de los subsidios agrícolas de los países poderosos.

Vale la pena anotar que la posición sostenida por las naciones industrializadas y, en especial, por los miembros de la Unión Europea, se encaminaba a mantener los subsidios internos y a no reducir en forma considerable los niveles de ayuda a las exportaciones, puesto que es la forma en que compiten con las naciones que tienen ventajas comparativas naturales en agricultura. De esa manera, los países ricos aplican más abiertamente la política consistente en sustituir la protección en frontera por subvenciones internas, en tanto que las naciones menos desarrolladas, que no cuentan con los recursos financieros para subvencionar masivamente a sus agricultores, deben fortalecer la protección en frontera, estableciendo mecanismos arancelarios que les permitan competir. De ahí que los países en desarrollo buscaran que se les concediera el trato especial y diferenciado, el cual les permitiría obtener plazos más amplios y compromisos de reducción menores que los estipulados para los desarrollados.

EL ACUERDO FINAL

Finalmente, en diciembre de 1993 se llegó a un consenso en las negociaciones de la octava ronda del GATT (cuadro 7). En materia de agricultura, el acuerdo final estuvo muy lejos de los porcentajes de reducción que inicialmente se habían propuesto y no colmó las expectativas que se habían formado los países en desarrollo en relación con la liberación del comercio mundial. En efecto, las accidentadas negociaciones fueron dirigiéndose poco a poco hacia el rumbo que fijaban las naciones ricas y, en especial, los miembros de la Unión Europea, de tal manera que no sólo no fue posible obtener una reducción considerable en las tres áreas que importaban a la agricultura sino que, además, los industrializados lograron legalizar buena parte de sus subsidios, integrándolos a la llamada "caja verde", y ampliaron el período de aplicación de la "cláusula de paz".

En cuanto a los subsidios a las exportaciones, se acordó que los países desarrolla-

dos realizarían una reducción del 36% en los desembolsos presupuestales y del 21% en las cantidades subvencionadas, en un término de seis años, y que la harían en forma gradual. En lo relacionado con el apoyo interno se convino un promedio del 20% y se tomó 1986-88 como período de base. Dicho porcentaje, sin embargo, no se aplica a las subvenciones que presuntamente no distorsionan las cotizaciones internacionales -dentro de las cuales quedaron incluidas casi todas las que usan los países industrializados-, ni a aquéllas que se otorgan en cumplimiento de un programa gubernamental destinado a controlar los excedentes de producción. En el tercer tema se avino en convertir las barreras no arancelarias en tarifas fijas, aplicables a partir de julio de 1995. Y se fijó en un 36% el porcentaje promedio de reducción, con un mínimo de 10% por producto, para los países desarrollados, los cuales contarán con un período de seis años para llevarla a cabo. Para los países en desarrollo, se fijó un porcentaje del 24%, con una reducción mínima del 10% y un período de 10 años. Asimismo, se estableció que los controles sanitarios no podrían usarse como obstáculos comerciales y que su aplicación debía tener siempre un fundamento científico.

En relación con los productos tropicales, vale la pena anotar que, a pesar de que el mandato consignado en la declaración ministerial de Punta del Este había sido explícito en la necesidad de propender por la más completa liberación del mercado mundial de estos bienes, los industrializados finalmente lograron que las negociaciones de este grupo se realizaran dentro del de agricultura y que, por lo tanto, no se obtuvieran porcentajes de reducción superiores al promedio de aquélla. Fue así como, por ejemplo, Estados Unidos consiguió establecer que sus tarifas arancelarias para algunos productos tropicales no se modificaran significativamente.

Otro tanto ocurrió con la Unión Europea, cuyos miembros no aceptaron eliminar considerablemente las restricciones cuantitativas a las importaciones. Pese a ello, los países latinoamericanos exportadores de banano lograron suscribir con la Unión el acuerdo bananero, el cual permitirá regular el nivel de las exportaciones y asegurar el acceso de este producto a los mercados europeos.

POSICION DE COLOMBIA

Algunos países en desarrollo, liderados por Colombia y Brasil, defendieron a lo largo de la Ronda el trato especial y diferenciado. Esa consideración, que finalmente se incluyó en el acuerdo pese a la oposición de varias naciones industrializadas, buscaba que las naciones atrasadas fueran eximidas de asumir ciertos compromisos y que, en otros casos, se estableciera mayor flexibilidad y plazos más amplios para cumplirlos, teniendo en cuenta que estos países no compiten en los mercados externos en las mismas condiciones que los países ricos y que sus

economías no logran contrarrestar las distorsiones que se presentan en las cotizaciones internacionales, a raíz de los desmesurados subsidios agrícolas.

Asimismo, los subdesarrollados consiguieron que no se sometieran a reducción las subvenciones internas destinadas a fomentar el desarrollo rural, a incentivar la inversión y a estimular la diversificación de los cultivos ilícitos. De no haber consagrado estas cláusulas, los países en desarrollo habrían salido muy mal librados de la Ronda. Su efectividad depende, en todo caso, de la oferta agrícola final presentada por estas naciones y de cómo las aprovechen hacia el futuro.

Nuestro país buscó valerse de la mayor flexibilidad que otorga dicho tratamiento, propendiendo por conquistar un amplio margen de negociación en futuros foros internacionales y por crear condiciones que faciliten el funcionamiento del sistema de franjas de precios. Fue así como la oferta presentada se estableció que el arancel consolidado más bajo, al concluir el período de reducción (en el año 2004), será del 70%. Asimismo, en el diseño de la nueva política agraria ha aprovechado la exención de compromisos de reducción que se acordó para los países en desarrollo, como en el caso del subsidio a la inversión al que equivale el incentivo a la capitalización rural.

Como puede verse, el acuerdo logrado representa un paso hacia la liberalización del comercio mundial. El mismo, sin embargo, resultó ser muy inferior al que se auguraba en los inicios de la Ronda y no colmó las expectativas de los países en desarrollo. En efecto, aunque el acuerdo extendió al comercio de bienes agropecuarios, incluidos los productos tropicales, las disciplinas que ya regían el comercio de las demás mercancías, estableció cronogramas mínimos de reducción arancelaria y de rebajas en los niveles de ayuda interna y en las subvenciones a las exportaciones agropecuarias, así como consagró un tratamiento diferencial y más favorable para las naciones menos desarrolladas, los países industrializados lograron obtener que la gran mayoría de sus subsidios internos quedaran amparados por la "caja verde" y que otros obtuvieran un término de vigencia mayor, como consecuencia de la prolongación de la "cláusula de paz". De esta manera, en la práctica, la disminución de los subsidios en los países ricos será aún menor de lo que se esperaba y los países en desarrollo seguirán encontrando importantes tropiezos y distorsiones para competir en los mercados internacionales.

Cuadro 7 Ronda Uruguay: Evolución

ETAPA AREA	CONDICIONES	1986 PROPUESTAS INICIALES	TEXTO DUNKEL 1991	BLAIR HOUSE AGREEMENT 1992	ACTA FINAL 1994
ACCESO AL MERCADO * P.D.	Período de Base Período de aplic. Porcentajes P.D.	75%	1986 1993-1999 36% mínimo 15%	X	1986-1988 1994-2000 Promedio 36% Mínimo 15%
ACCESO AL MERCADO ** P.E.D.	Período de Base Período de aplic. Porcentajes	75%	1986 1993-2003 24% mínimo 10%	X	1986-1988 1994-2004 Promedio 24% Mínimo 10%
AYUDA INTERNA P.D.	Período de Base Período de aplic. Porcentajes	75% CEE:30%	1986-1988 1993-1999 20%	1986-1988 1993-1999 20%	1986-1988 1994-2000 20%
AYUDA INTERNA P.E. D.	Período de Base Período de aplic. Porcentajes	75%	1986-1988 1993-1999 1.3%	1986-1988 1993-1999 20%	1986-1988 1994-2004 1.3%
SUBSIDIOS A LAS EXPORTACIONES P.D.	Período de Base Período de aplic. Porcentajes	90%	1986-1990 1993-1999 Desemb. 36% Cantidad 24%	1986-1990 1993-1999 36% 21%	1986-1992 1994-2000 36% 21%
SUBSIDIOS A LAS EXPORTACIONES P.E.D.	Período de Base Período de aplic. Porcentajes	90%	1986-1990 1993-1990 Desemb. 24% Cantidad 16%	1986-1990 1993-1999 X	1986-1992 1904-2004 Desemb. 24% Cantidad 14%

* P.D.: Países desarrollados

** P.E.D.: Países en desarrollo

TENDENCIAS DE LAS POLITICAS AGRICOLAS INTERNACIONALES

Moderador: Juan José Salazar Cruz

Representante IICA, México

JORGE RUEDA SOUSA
Especialista política agraria
México

University of Essex. Maestría en Economía.

Instituto Tecnológico Autónomo de México. Licenciatura en Economía.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Jefe Departamento de Política Monetaria.

Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos. Asesor del subsecretario de Planeación.

Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos. Dirección General de Asuntos Internacionales.

Director de Financiamiento Internacional.

Universidad Iberoamericana. Instituto Tecnológico Autónomo de México. Profesor de Economía.

MODERNIZACION DEL SECTOR AGROPECUARIO EN MEXICO

Jorge Rueda Sousa

Para poder entender la situación actual del campo mexicano es necesario retroceder a la situación del país en el año 1986, cuando México ingresó al Acuerdo General de Aranceles y Comercio Exterior (GATT) con lo cual se inició un proceso de liberalización comercial. Este proceso fue intensificado en el año 1988 como parte de la política para erradicar o bajar a niveles cercanos al 10% la inflación. Asimismo, se llevó a cabo un proceso para redefinir la posición del Estado en la economía. De 1.170 empresas paraestatales que existían en estos años, la mayoría fueron vendidas, liquidadas o transferidas a los gobiernos del Estado. En la actualidad quedan alrededor de 20 empresas paraestatales. De esta manera, el gobierno redujo una buena parte de su gasto y complementó su acción eliminando todos los subsidios. Así el déficit del sector público se redujo del 11% del PIB -incluso del 15% en algunos de esos años- hasta lograr el gobierno un superávit financiero cercano al 3%. Sin embargo, este proceso que se hizo en toda la economía, no llegó al sector agropecuario donde su etapa de modernización solo comenzó hasta el año de 1990.

EL SECTOR AGROPECUARIO MEXICANO

En México existen 23 millones de personas que viven en las zonas rurales. De esta cifra, el 22% constituye la población económicamente activa, es decir, 5 millones de personas en el país se encuentran en el sector agropecuario. El gran problema es que este grupo de habitantes económicamente activo, únicamente aporta a la economía el 8% del Producto Interno Bruto. O sea, tenemos un gran volumen de población en México cuya productividad es realmente baja, lo cual nos da un indicio del nivel de pobreza que puede existir en las zonas rurales mexicanas y la sensibilidad que hay actualmente en ese sector.

La política agropecuaria clásica que tenía México se basaba en los precios de garantía. Estos los fijaba el gobierno que se comprometía a comprar la totalidad de las cosechas producidas y después las comercializaba. Lo cumplía por intermedio de una empresa llamada Compañía Nacional de Subsistencias Populares (Conasupo)

que contaba con un enorme presupuesto. Pero fue retirada de la compra de todos los productos, excepto del maíz y el frijol. Los precios de garantía fueron eliminados y automáticamente se bajaron los precios al nivel internacional. En consecuencia, la primera gran acción que se hizo fue eliminar los precios de garantía para todos los productos, dejándolos exclusivamente para el maíz y el frijol.

ACCIONES PARA LA MODERNIZACION

El paso siguiente para la modernización del sector agropecuario fue la venta o liquidación de las empresas paraestatales del área. Entre ellas se destaca la entidad que producía y comercializaba la totalidad de los fertilizantes que se utilizaban en México (Fertimex). Tenía bastantes plantas que fueron vendidas a particulares.

Otra acción que se realizó fue la descentralización. En una área que antes estaba restringida para el gobierno se permitió la participación de los productores privados en la producción y comercialización de semillas mejoradas, con la venta a estos de la empresa que cumplía dicha labor. El gobierno conservó algunas de sus plantas para hacer investigación.

Igualmente merece atención la liquidación de los seguros debido a la cancelación de la compañía que aseguraba la totalidad de las cosechas en México. Era una función que realizaba con poco cuidado. Muchas veces los propios productores destruían sus cultivos y cobraban el seguro. Lo hacían así básicamente para evitarse los costos de levantar una cosecha. En muchas ocasiones ni siquiera sembraban. Únicamente arruinaban el terreno y cobraban el seguro.

REFORMAS AL COMERCIO EXTERIOR

Una vez se eliminaron los precios de garantía, se tuvo que hacer la reforma en el sector agropecuario para el comercio exterior. Se eliminaron todos los permisos de exportación y los aranceles a la exportación de los productos mexicanos. Al quedar los altos aranceles a las importaciones y los permisos previos de importación, se dejaron únicamente los permisos para el maíz y el frijol -se incluyó también la leche en polvo-, para ser más congruentes con la política de precios de garantía establecida para los dos primeros productos. Fue así como bajaron notoriamente los aranceles en el sector agropecuario, luego de tener en 1986 tasas cercanas al 100% de arancel promedio, hacia el año 1991 el avance ya era de 9,3% . Comparado con el resto de la economía, es un arancel alto porque ese mismo año el arancel promedio era de de 7,1%.

Seguidamente se emprendió la reforma del artículo 27 constitucional que garantizaba a

todos los productores el derecho a la tierra. Cualquier productor que no la tuviera, podía invadir algún terreno o hacer una solicitud al Estado y éste tenía la obligación constitucional de entregársela, lo cual - es de imaginar- causaba una gran incertidumbre.

Solo unos cuantos productores tenían el denominado certificado de inafectabilidad que les garantizaba, en cierta medida, la posibilidad de que sus terrenos no fueran invadidos. Los que carecían de este documento, todo el tiempo corrían el riesgo de que los jornaleros u otras personas les invadieran los predios. Cuando sucedía así y no los podían sacar del terreno, acudían a la Secretaría de Reforma Agraria para que el gobierno les hiciera justicia demandando la aplicación de la constitución y la parcelación de sus bienes. Como efecto, se eliminó dicho artículo constitucional, se garantizó la propiedad privada de la tierra, con unos límites que antes tenía, y se declararon legales los latifundios e ilegales las invasiones.

Un latifundio en México tiene como terreno máximo permitido de riego 100 hectáreas, 200 de temporal o su equivalente para ganado, unas 500 hectáreas ganaderas. Se permiten además las asociaciones en el campo, lo cual no se aceptaba antes. Todos estos cambios y reformas sucedieron en el lapso comprendido entre 1991 y 1994.

Con la reforma comenzó a haber un mayor nivel de inversión en el campo, pero aún no era suficiente. Seguidamente el país firmó un Tratado de Libre Comercio (TLC) con los EE.UU., con el cual en 15 años la mayor parte de los aranceles entre los dos países será igual a cero. Este tratado hará que el campo se modernice a pasos más acelerados.

Con el TLC se eliminarán todos los aranceles en un lapso de 15 años y llegaremos a un nivel de cero por ciento aranceles con EE.UU. y el Canadá, para poder tener un perfecto comercio. No obstante, México empezó a tener ciertas dificultades. Al retirarse Conasupo de la comercialización de los granos y todos los productos, no solo los productores quedaron desprotegidos. Comenzó también a faltar la comercialización.

Para tal efecto, se creó una pequeña empresa denominada Aserca -originalmente con 70 empleados de distintos niveles- para intervenir en las negociaciones de precio como apoyo y servicio a la comercialización. Era la encargada de juntar, por un lado, a los productores y, por el otro, a los comercializadores o industrializadores. Debía reunirlos, dialogar con ellos, ayudar a que se pusieran de acuerdo con el precio. (Quizás puede resultar raro este sistema porque Colombia tiene la Bolsa Agropecuaria, mientras que México no.) Únicamente en circunstancias muy radicales,

cuando el problema ha sido muy grande, Aserca ha dado apoyo a la comercialización. Son tres los casos: sorgo de un Estado, la soya y el arroz a nivel nacional. Tienen ayudas que no superan los 15 dólares/tonelada por persona o comercializador.

EL PROGRAMA PROCAMPO

Una vez cumplidas las acciones descritas, comienza a hacerse evidente la necesidad de brindar una política de apoyo al campo que, como hemos señalado, reúne un 22% de la población económicamente activa y sólo produce el 7% del PIB, y cuyo sector tiene un nivel de pobreza muy alto.

Por órdenes del Presidente se inició la elaboración de un programa llamado Procampo, destinado a apoyar al sector rural. No es un programa de subsidio, sino de ayuda al ingreso. Esta es la diferencia.

Procampo que comenzó en este ciclo agrícola, no va a subsidiar la producción. Es un programa que cae en la caja verde porque no incentiva la producción y está basada en la registrada durante los últimos 4 años, entre 1990 y 1993. Su ayuda será exclusivamente para ocho productos: arroz, soya, sorgo, cárdamo, maíz, frijol, trigo, algodón y cebada.

¿Cómo funciona? Antes de que el programa fuera lanzado y dado a conocer a los productores, el gobierno levantó un padrón de los mismos. Las personas que producían en el país esos granos básicos y las oleaginosas, fueron censadas. Se registraron, se supo dónde vivían, se determinaron las superficies y se formó un directorio, el cual se dio a conocer posteriormente a la opinión pública. Los que faltaron se pudieron inscribir. Luego se informó que el gobierno federal canalizaría un programa de apoyo al sector por un tiempo limitado de 15 años.

Durante los 10 primeros, se dará un pago por cosecha basado en el hectareaje y la producción pasada que, para el período de los dos años iniciales, será equivalente a US\$100; a partir del año tercero hasta el décimo, el apoyo será de US\$115 a US\$120, según el tipo de cambio, dejándolo en términos reales. A partir del año 10 y hasta el 15, los pagos comenzarán a caer en forma real y en el año 15 serán iguales a cero.

¿Por qué 15 años? Es el tiempo para que los productores puedan ajustarse, cambiar de cosecha, modernizarse o simplemente salirse del sector y generar economías de escala. Pero el predio en México tiene un promedio de extensión de 2.3 hectáreas. Por tal motivo, no puede haber economías de escala con este espacio por productor.

Una vez que el programa esté trabajando, quedará bajo el encargo de Aserca para no crear un organismo nuevo ni más burocratismo, y utilizar únicamente la infraestructura ya establecida en el país.

Quiero agregar que el directorio de los productores se levantó por intermedio de la División que tiene la Secretaría de Agricultura en los estados. Esta Secretaría funciona en la capital y tiene delegaciones en cada estado que suman 73. Cada delegación se halla dividida en Distritos de Desarrollo Rural (DDR) y en el país hay 193. Cada Distrito dispone de Centros de Apoyo al Desarrollo Rural (Cader) de los cuales hay más de mil. Cada uno de estos Cader fue el encargado de levantar el censo.

Una vez concluido el empadronamiento, fue verificado por estos funcionarios. Ellos serán igualmente quienes certificarán que cada uno de los cultivadores esté recibiendo el apoyo (cuadro 8). Estos obtendrán el cheque por ciclo, cuando saquen la cosecha. Ya tienen la certidumbre del pago que asciende a 11.5 mil millones de nuevos pesos (cerca de US\$3.5 millones), cerca del 1% del Producto Interno Bruto de México que se va a canalizar. Significa un incremento en los subsidios de apoyo al campo del 50%, comparado con la suma que se daba anteriormente en subsidios, apoyo a fertilizantes y tecnologías, etc., que era de 5.5 miles de millones de nuevos pesos.

¿Qué se pretende? Los precios de garantía del frijol y el maíz tenderán a desaparecer y todos los demás precios, junto con los de estos dos productos se alinearán. El pago lo recibirán 3.3 millones de productores de los cuales cerca de un millón, son productores de autoconsumo que además no se beneficiaban con el precio de garantía. Más aún, tenían que pagar precios altos por consumirlo. Es lo que hacen algunos productores. Siembran su maíz y de él viven. Cogen unos cuantos granos, van a la tienda y lo cambian por otros productos. Consiguen algo de dinero. Deciden seguidamente irse a trabajar a las ciudades, se emplean como obreros y luego regresan a su pueblo de origen para cultivar maíz allí nuevamente.

Ahora, esos productores no solo van a enfrentar un precio más bajo, cuando quieran comprar maíz para su subsistencia. También cogerán un cheque que quizás en su vida nunca habían recibido. En este ciclo por finalizar, otoño-invierno 93/94, hubo 750 mil productores beneficiados. Obtuvieron los cheques sin generar, por su trámite, nuevos empleos por cuanto son de la Tesorería de la Federación que los envió a los bancos. Estos los entregaron a los Distritos de Desarrollo donde cada uno de los productores fue a recogerlo. Son cheques que resultan casi igual que dinero. Únicamente se verifican las firmas. No pueden ser cobrados por nadie porque están a nombre de cada productor.

¿Qué harán con esos cheques los productores? Algunos lo gastarán simplemente, otros lo invertirán en mejoras tecnológicas y unos cuantos abandonarán el sector en un período de 15 años. Habrá quienes buscarán capacitación sobre la forma de cómo trabajar la tierra.

Es necesario señalar que el precio de garantía del maíz era un 150% superior al establecido internacionalmente. Sobra imaginar la cantidad de productores que decidieron cambiarse a la siembra de este cultivo. Era un negocio más rentable producir maíz que tomates en el norte para exportación a los Estados Unidos. Muchos productores de legumbres y hortalizas que dedicaban sus terrenos de alta tecnología y riego a estos cultivos, con el precio alto del grano abandonaron esas siembras y comenzaron a producir maíz.

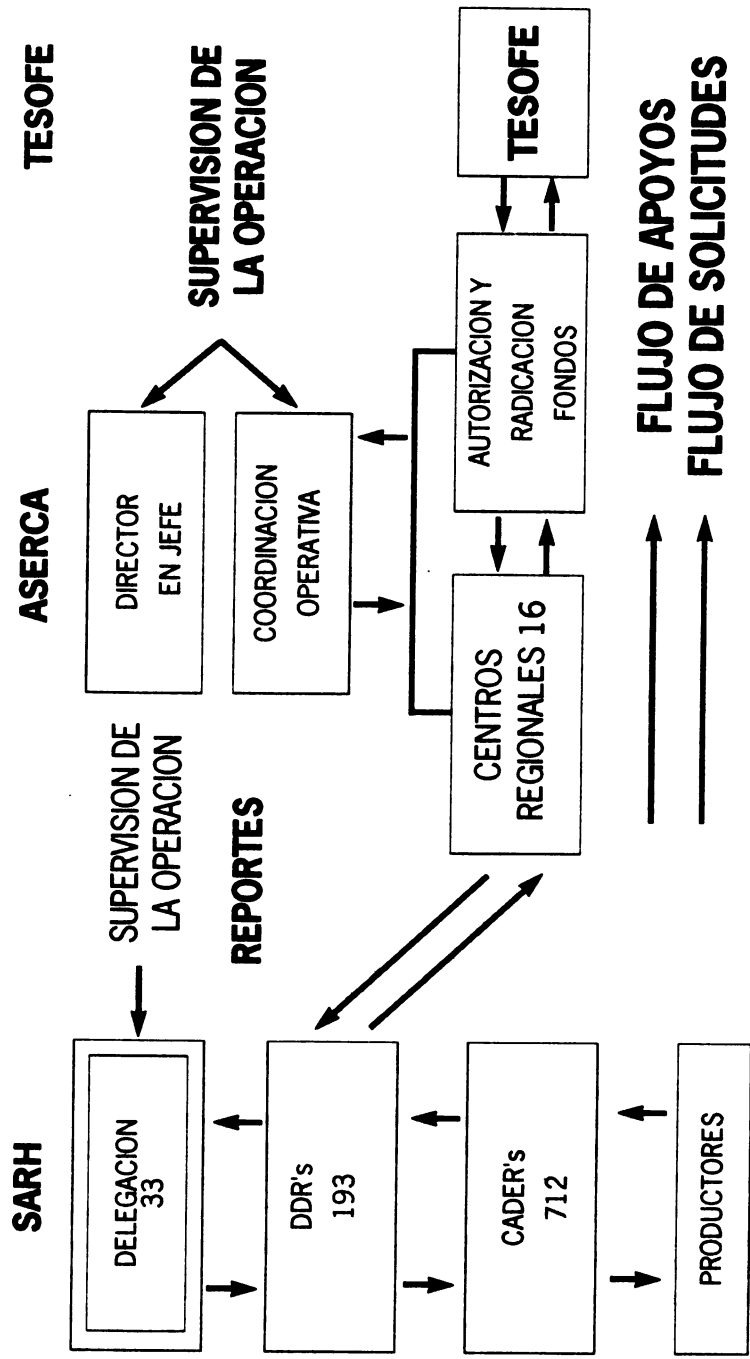
Mientras algunos cultivos disminuyeron, la producción del maíz se elevó de 11 millones de toneladas a cerca de 17 millones. Empezó a registrarse un superávit del grano, algo que no tenía mucho sentido. Esto sucedía igualmente porque el gobierno garantizaba la compra de todo este producto.

Con los últimos cambios introducidos al sector agrícola, otros cultivadores destinarán sus tierras a distintos productos que correspondan mejor. En relación con el maíz, esperamos disminuya su producción y haya una mejor canalización de los recursos.

Ahora con la producción no va a pasar absolutamente nada. Porque los cultivadores tendrán que dedicarse a las áreas que les corresponde y el pago se basará en la producción anterior, no en la corriente, y en el hectareaje para entregar. El aumento de las hectáreas o de la producción no implicará un incremento de la ayuda.

Con el programa Procampo, los productores -durante estos 15 años- tienen tiempo suficiente para adaptarse, capitalizarse y dedicarse realmente a lo que quieren hacer con su tierra. Y deben complementarlo con el apoyo tecnológico con el que la Secretaría en poco tiempo también comenzará a favorecerlos.

Cuadro 8 PROCAMPO será operado mediante una estructura eficaz



MAXIMILIANO COX BALMACEDA

Consultor internacional. Chile

Universidad Católica de Chile. Ingeniero agrónomo.

Universidad Berkeley. California, USA. Maestría en Ciencias.

London School of Economics. Maestría en Economía.

Alalc. Asesor agrícola.

Universidad Católica de Chile. Profesor investigador.

Banco Mundial. Economista sectorial y de proyectos.

FAO, BID, BIRF e IICA. Consultor internacional.

Centro de Estudios del Desarrollo. Chile. Coordinación agrícola.

Ministerio de Agricultura de Chile. Subsecretario. Viceministro.

POLITICA AGRARIA EN LA TRANSICION A LA DEMOCRACIA EN CHILE: 1990-1993

Maximiliano Cox Balmaceda

ANTECEDENTES

Luego de la crisis de 1982/83, cuando la producción silvoagropecuaria nacional llegó a niveles sólo comparables con la otra crisis de los años 30, el gobierno militar ejecutó una política macroeconómica unida a una política agrícola que permitió recuperar rápidamente la producción. La vuelta a una política de tipo de cambio real alto, la mayor regulación del mercado de capitales y una política agraria que ofrece una relativa seguridad de mercados, mediante las bandas de precios a cuatro cultivos básicos y otros elementos de política sectorial, devuelven la rentabilidad perdida al sector y con ella el dinamismo productivo. Sin embargo, este crecimiento fue en general un "copar la capacidad instalada" sectorial, sin que se efectuaran los ajustes estructurales necesarios para proceder a una segunda fase de crecimiento.

SITUACION DEL AGRO AL ASUMIR EL GOBIERNO DEMOCRATICO

Si bien, como se vio, en los años 80 se produjo una importante revitalización de la producción sectorial, existía en el modelo implementado una serie de problemas que debían ser encarados por el nuevo gobierno en los ámbitos productivos, de equidad, de conservación de recursos y en términos de la institucionalidad para el desarrollo agropecuario.

RESTRICCIONES EN EL AMBITO PRODUCTIVO

La vigorosa expansión de la producción sectorial comenzaba a mostrar signos de agotamiento. Los rubros de mercado interno encontraban un bajo techo de demanda debido a la acelerada caída en el consumo per cápita que acompañó la regresiva redistribución de ingresos generada por los procesos de ajuste macroeconómico, mientras que los productos exportables también mostraban signos de saturación en los principales mercados de destino los cuales, además, se encontraban limitados en forma explícita o implícita por las dificultades políticas que encontraba el gobierno militar.

Signos de esta saturación de mercados eran los fenómenos de sobreproducción en rubros como trigo, arroz, maíz; en aquellos destinados para el mercado interno, y las diversas medidas abierta o encubiertamente proteccionistas que implementaron sucesivamente los principales mercados de exportación chilenos (episodio de las "uvas envenenadas", cuotas a las manzanas en la CEE, abuso del "marketing Order" por parte de EE.UU., etc.). Además la dinamización productiva había sido un "copar la capacidad instalada" del sector y, por tanto, sin efectuar los cambios internos que requería para prepararse para la nueva etapa que venía.

Los mercados agrícolas distaban mucho de ser transparentes. Hacia 20 años que no se realizaban inversiones significativas en obras medianas y mayores de riego, con lo cual se limitaba la capacidad de diversificación de la agricultura chilena. Algo similar ocurría con los caminos rurales y otras obras de infraestructura rural y tanto la institucionalidad pública como privada, no estaban en condiciones de responder a los nuevos desafíos que enfrentaba el sector. En buena medida, la restricción aplicada al gasto público como resultado de los sucesivos ajustes, había significado la reducción de las instituciones públicas ligadas al agro en forma lineal, pero sin que ello significara un mejoramiento en la eficiencia o un reforzamiento de actividades cruciales para un sector empeñado en penetrar los mercados externos. Debido al déficit de recursos y personal especializado, los controles sanitarios, indispensables para sustentar las ventajas comparativas del país, se habían deteriorado peligrosamente, a la vez, la institucionalidad para dar información y orientación al sector productor así como la que debía dar apoyo al pequeño productor, había sido especialmente dañada por el excesivo celo privatizador. Todas estas instituciones son indispensables en un contexto de acelerados y difícilmente predecibles cambios en los mercados externos y en las condiciones de producción. Tampoco se contaba con un sector productor organizado en asociaciones representativas y que pudieran asumir programas de desarrollo de sus asociados y proveerles los servicios que requieren a fin de adaptarse con rapidez a los cambios que venían.

A partir de este diagnóstico se elaboró la política de desarrollo productivo del nuevo gobierno, apuntando a iniciar un largo proceso de preparación para la diversificación y flexibilidad productiva en el agro chileno.

EL DETERIORO MEDIO AMBIENTAL

La fuerte expansión de la actividad privada, la ausencia de una adecuada normativa y la incapacidad del aparato estatal para cumplir su rol de garante e impulsor del bien común, provocaron un severo daño medio ambiental que ponía en peligro la sustentabilidad del crecimiento sectorial en el largo plazo. La exigua capacidad fiscalizadora, por ejemplo, del ente estatal a cargo del desarrollo forestal, la Corporación Nacional

Forestal (Conaf), facilitó la tala rasa de importantes extensiones de bosque nativo, estimulada por la fuerte demanda externa del "wood-chips" de madera de fibra corta. También la falta de normativas y de control, estaba provocando serios problemas de contaminación de las aguas de riego y del aire en los alrededores de grandes instalaciones mineras o industriales. Por su parte, el auge frutícola y, en general, la modernización del proceso productivo sectorial, comenzaba a generar amenazas reales a la salud de la población.

Asimismo, como consecuencia de la aplicación de normativas legales aprobadas en 1979, en pleno auge de la política de libre mercado, se produjo una acelerada expansión de las ciudades sobre terrenos agrícolas de primera categoría, generando problemas no sólo al sector agrícola sino también y principalmente urbanísticos. En 1955 la ciudad de Santiago ocupaba 18.400 hectáreas, 20 años después 40.000 has, y en 1991, 115.000 has, el grueso de las cuales correspondía a suelos de las categorías 1 a 3 de riego, es decir, la mejor calidad de suelos. La población en cambio sólo se duplicó en los mismos 26 años. Como consecuencia de la extrema liberalidad de la legislación y normativa vigente, entre un 15 a un 20% de los suelos de primera clase de riego se han transformado en terrenos urbanos. Estos aparecían como los temas más acuciantes en el ámbito medio ambiental.

LA EQUIDAD DEL PROCESO DE DESARROLLO AGRARIO

El dinamismo productivo mostrado por el sector durante los 80 no logró traducirse en un desarrollo equitativo del sector rural. Más bien, acentuó la tendencia a generar importantes brechas entre el sector campesino y el sector de agricultura comercial que coexisten en la agricultura chilena. Entre 1977 y 1987 mientras la producción generada en el sector comercial se expandía en un 34%, el campesino lo hizo sólo en un 10%. Por ello, la realidad de la pobreza rural se mantuvo con gran fuerza en este período. No por casualidad, las regiones donde hacia finales de los '80 este flagelo alcanzaba mayor significación (las regiones IV, VII, VIII y IX), eran predominantemente rurales y 73 de los 100 municipios más pobres del país eran rurales y los 27 restantes presentaban altos índices de ruralidad.

Esta situación era el claro resultado del grado de abandono en que se había sumido al sector de pequeña agricultura que concentra a los pobres del campo. El Instituto de Desarrollo Agropecuario (Indap) cuya función era proveer de crédito y asistencia técnica a estos sectores, lograba llegar a poco más del 10% del total de los pequeños agricultores del país. El resto quedaba librado a su suerte, en circunstancias que era evidente que sus integrantes no podrían acceder por sí solos al mercado formal del crédito bancario, ni menos procurarse la asistencia técnica. Tampoco estaban en condiciones de presionar por un trato más equitativo, ya que la represión política, el

amedrentamiento a los dirigentes, el desmantelamiento de sus organizaciones, el brusco repliegue del aparato estatal de apoyo y la crisis económica, habían generado un agudo proceso de marginación de los sectores de pequeña agricultura. El número de cooperativas campesinas se redujo de 300 que existían en 1973 a tan sólo 60 en 1989, la mayoría de las cuales operaba a un nivel mínimo.

En medida importante, el drástico recorte del gasto público y del gasto social explica que la infraestructura de servicios básicos en las comunas rurales acusara durante los años anteriores no sólo un estancamiento, sino en numerosos casos un agudo deterioro.

La habitabilidad en las áreas rurales pobres experimentó así un severo retroceso, incentivando la migración hacia núcleos urbanos sin que este éxodo se tradujera en mejores oportunidades de vida para sus protagonistas. La integración de los poblados y villorrios pobres al desarrollo nacional, se tornó aún más dificultosa acentuándose la segregación y marginación de sus habitantes respecto del desarrollo económico y social.

La experiencia de la fase expansiva de la economía chilena bajo el modelo económico durante el régimen militar, demostró en forma elocuente que el crecimiento económico puede coincidir con una agudización de la marginalidad y la pobreza, y con la sobreexplotación y deterioro de los recursos naturales y del medio ambiente. Quedaba claro entonces que la continuación de las nuevas tendencias productivas, sin ocuparse de los problemas distributivos y medio ambientales y sin preparar la segunda etapa del proceso de modernización, terminarían ahogando el proceso de crecimiento sectorial debido a la inestabilidad social que generaba, al creciente deterioro de los recursos naturales que sustentaban dicho crecimiento, y al agotamiento del proceso en los cauces naturales que llevaba.

LA POLITICA AGRARIA DEL GOBIERNO DEMOCRATICO

MARCO GLOBAL

El programa económico de la administración Aylwin apuntaba en forma explícita a la mantención del dinamismo alcanzado por la economía en los años 80, pero haciéndolo compatible con dosis crecientes de equidad social y sustentabilidad medio ambiental. La novedad de esta estrategia, en un escenario en que se otorgaba elevada prioridad a la preservación de los equilibrios macroeconómicos, llevó a determinados sectores a poner en duda su viabilidad, máxime en presencia de una elevada deuda social acumulada que planteaba el peligro de que el tránsito a la democracia coincidiera con una explosión de reivindicaciones, por largo tiempo reprimidas.

La política económica se planteó en términos de una fuerte disciplina fiscal y de una mantención de la apertura al exterior de la economía chilena. Ello significó, durante el primer año, efectuar un ajuste para restringir una demanda agregada fuertemente expansiva a fines del período anterior, para sólo ir permitiendo una gradual expansión posterior de la economía. Esta política macroeconómica trala como corolario una moderada expansión del gasto público, condición sine qua non para lograr la mayor y mejor distribución de los beneficios del crecimiento, a fin de ir saldando la deuda social.

La estrategia macroeconómica apuntaba a una progresiva y programada reducción de la inflación interna, para lo cual la moderación del gasto público era un elemento esencial. También clave para este objetivo, así como para garantizar una eficiente asignación de los recursos internos, era la mantención e incremento de la apertura al exterior. A tal fin se efectuó una reducción general de los aranceles del 15% a 11%, manteniendo el carácter de arancel único parejo y se elaboró un programa de diversos acuerdos bilaterales, de libre comercio o de complementación económica, celebrados con varios países latinoamericanos.

Bajo este marco, la política cambiaria pasó a ser la resultante de las fuerzas del mercado, restringida por dos factores exógenos: una política fiscal inflexible, luego del acuerdo logrado con un partido de la oposición y que condicionó la aprobación de una reforma tributaria que otorgaba los recursos para el mayor gasto social, pero que impidió todo nuevo tributo directo durante el período; y una política monetaria restringida por los niveles de endeudamiento que presentaba el Banco Central fruto de la operación de salvataje de la banca privada en la crisis financiera de 1983. Por ello, sólo la tasa de interés permanecía como instrumento de regulación de la actividad económica general. Este marco llevó a un crecimiento sostenido y acelerado del producto con un fuerte influjo de divisas, lo cual generó una acelerada apreciación del peso y con ello una reducción en la rentabilidad de las actividades transables, entre las cuales la agricultura está en los primeros lugares.

Además de este marco económico, la política sectorial debió ejecutarse con un mínimo de ajuste institucional condicionante auto-impuesta por el gobierno en consideración a su carácter transicional. Ello significó tener que buscar desarrollar una política agraria integradora y sustentable con una institucionalidad estatal creada a mediados de los 60, frente a una realidad económica y social claramente diferente.

OBJETIVOS

Dentro del entorno global y conforme al diagnóstico reseñado respecto a la situación sectorial al asumir, la política se orientó a perseguir tres objetivos principales y un objetivo instrumental. En primer lugar, se buscaba mantener el dinamismo productivo y el pro-

ceso de modernización iniciado en el sector, pero sobre todo interesaba, en este aspecto, ir preparando al sector para el agotamiento de las fuentes de crecimiento que lo habían dinamizado en los años 80, eliminando las restricciones que pudieran retrasar o frenar los necesarios ajustes que van requiriendo las cambiantes condiciones del mercado internacional.

Un segundo gran objetivo era comenzar a revertir el proceso de deterioro de los recursos naturales e incluso promover su recuperación.

El tercer objetivo era claramente el prioritario para el nuevo gobierno y, a la vez, el de más difícil consecución. Se trataba de apoyar la plena inserción de la pequeña agricultura en la modernidad y combatir la pobreza rural.

Por último, se planteaba un objetivo instrumental cual era el de ir mejorando la institucionalidad pública a fin de adecuarla a las nuevas exigencias que traería aparejada la segunda modernización del agro. Se requería una institucionalidad algo más y mejor dotada que la heredada, pues las tareas que los objetivos planteados demandaban, requerían de un mayor rol del Estado, sin por ello repetir el gigantismo y burocratismo que caracterizó al sector previo a los ajustes privatizadores. También en el orden institucional se requería recomponer el tejido social de la producción, promoviendo la organización efectiva de los productores, en especial de los pequeños. Pero esta promoción debía hacerse principalmente canalizando los programas de apoyo gubernamentales a través de grupos de productores voluntariamente asociados, evitando caer en la tentación en que se cayó durante el período de acelerado cambio social en el campo entre los años 1964 y 1973, en que el Estado tomó un rol organizador más que de facilitación de los esfuerzos voluntarios de los miembros.

LAS REALIZACIONES: MODERNIZACIÓN PRODUCTIVA Y DE MERCADOS

Las acciones en este campo se orientaron a ampliar y mejorar los mercados para la producción nacional por el lado de la demanda y, por el lado de la oferta, a mejorar la capacidad de respuesta del sector productor.

En el ámbito interno, la importante redistribución de ingresos que se fue produciendo como fruto de las políticas macroeconómicas implementadas en el contexto de la estrategia de "Crecimiento con Equidad" y que se tradujeron en importantes mejoramientos reales en los ingresos de los grupos más pobres, significaron en el hecho incrementar sustancialmente la demanda por productos agrícolas de consumo interno.

También se tomaron otra serie de medidas para mejorar la operatoria de los mercados internos agrícolas. Se fortaleció la operatoria de la ex-Oficina de Planificación Agrícola

(Odepa), hoy Oficina de Estudios y Políticas Agropecuarias, dedicándola a establecer sistemas de información para los productores utilizando modernos sistemas de computación y de información geográfica con apoyo satelital (SIG); se establecieron legislaciones y normativas que buscaron modernizar y dar mayor transparencia al proceso comercializador. En tal sentido apuntaron la nueva ley sobre Bolsa de Productos Agrícolas y la Ley y Reglamento para la Tipificación de Carnes. Pero sin duda los mayores esfuerzos en este ámbito se volcaron a agilizar la acción de la Sociedad Anónima estatal llamada Comercializadora de Trigo S.A. Esta entidad, creada a mediados de los 80 al iniciarse la aplicación de las bandas de precios y al constatar el gobierno militar que los intentos por regular el mercado interno de trigo utilizando entidades privadas fracasaban, fue establecida con una visión de "mal menor" y con carácter transitorio. El nuevo gobierno la visualizó como un elemento clave en la regularización del mercado triguero y posteriormente de los otros granos. El carácter fuertemente oligopsónico de estos mercados hacía indispensable, a fin de evitar que las bandas operaran en favor de los intermediarios, la operación de un ente que, sin entrar a subsidiar al productor, garantizara la eficaz operación del mercado. Las reglas de operación de la empresa fueron claras y simples desde el principio: fijar sus precios de intervención o compra con anterioridad a la siembra, precios que están estrechamente relacionados al piso de la banda del cual se descuentan los costos de almacenaje y financiamiento de stocks, de tal modo que el precio resultante permite cubrir los costos de la empresa; abrir los poderes compradores principalmente en aquellas zonas apartadas con escasos compradores y de concentración de producción de pequeños agricultores utilizando, en lo posible, a organizaciones de productores para comprar por encargo de Cotrisa, como una forma de fortalecer las organizaciones y abaratar costos. Como resultado de estas reglas claras y estables, el mercado del trigo que se encontraba en grave estado de desajuste al momento de asumir el gobierno democrático, se regularizó prontamente y operó fluidamente en los 3 años siguientes. A la vez la empresa se deshizo, sin incrementar las pérdidas en que había incurrido la administración anterior, de stocks de trigo acumulados en el período anterior y hacia finales del gobierno comenzó a generar utilidades. Es interesante destacar que en los últimos años, la credibilidad generada por la política ha sido tal que Cotrisa ha efectuado compras reales por alrededor del 1% de la producción. Sin embargo, el mercado ha quedado perfectamente regulado. La operatoria de Cotrisa se expandió transitoriamente a los mercados del maíz y del arroz durante la temporada 1993 y acaba de comenzar a intervenir el mercado del maíz nuevamente. Ello fue necesario por la forma oligopsónica en que comenzaron a operar los compradores internos. En este caso, la intervención es más compleja ya que en estos productos no existe una banda de precios que le otorgue un seguro para intervenir. En todo caso, la acción de Cotrisa se enmarcó siempre en los principios enunciados, entrando a comprar al valor equivalente al costo de importación. Nuevamente en estos casos el resultado fue el mismo: una pequeña compra por Cotrisa y la pronta regularización del mercado,

haciendo innecesaria su operatoria posterior. Ello ocurría, sin embargo, provocando un alza en el precio ofertado por los compradores privados al inicio de cosecha de un 20% para el arroz y de un 12% para el maíz, al mismo tiempo que rebajaba el precio cobrado al consumidor. (Cotrisa se adjudicó una propuesta pública para abastecer el arroz al Servicio de Salud por ofertar el menor precio y, al mismo tiempo, haciendo una ganancia en la operación).

En el ámbito de los mercados externos el gobierno Aylwin buscó capitalizar, comercialmente, la buena voluntad política que se había generado en el contexto internacional con el advenimiento de la democracia, y desplegó una importante ofensiva que se orientó a América Latina y la dinámica región de Asia-Pacífico, en forma prioritaria. Como instrumento fundamental de esta estrategia estuvo la representada por los diversos viajes encabezados por el Presidente y donde se hacía acompañar por sectores políticos de gobierno y oposición, sectores privado y público y representantes laborales. En el caso de América Latina, se complementaba este esfuerzo político-económico con la negociación de tratados de libre comercio o de complementación económica bilaterales. Fruto de estos esfuerzos es que las exportaciones horto-frutícolas hacia las dos regiones prioritarias se incrementaron sustancialmente, en especial, hacia América Latina que ya constituye el tercer mercado de importancia

Apoyos a la oferta

Dos fueron los elementos centrales de apoyo a la capacidad de respuesta de los productores: investigación, transferencia tecnológica y riego.

a) Investigación y transferencia tecnológica: consciente del carácter clave de ambos elementos en la nueva etapa de modernización sectorial, el nuevo gobierno orientó buena parte de sus esfuerzos en este sentido. Así, se negoció con el BID un crédito para fortalecer y modernizar al Instituto de Investigaciones Agropecuarias (INIA), el cual permitió readecuar su institucionalidad interna y definir e implementar nuevas prioridades en ambos campos.

Las adecuaciones institucionales apuntaron a descentralizar su operatoria a fin de hacer la investigación más responsiva a las prioridades que surjan del terreno. Para ello también se establecieron Comités Asesores Externos con participación de medianos y pequeños agricultores, así como de los directivos regionales del sector público agrícola. En materia de nuevas prioridades, se revirtió una directiva del gobierno anterior en orden a que el INIA debía atender preferentemente a los agricultores medianos y grandes y se le otorgó el mandato preciso de privilegiar en las acciones de investigación y transferencia a los sectores más desfavorecidos: pequeños productores y zonas de secano. A la vez, dio prioridad a la investigación en sistemas produc-

tivos medio ambientalmente sanos y se reforzó en forma importante la acción en tecnologías de punta (biotecnología, reproducción in vitro, etc.).

En el ámbito de la transferencia tecnológica, se estableció al inicio del gobierno un convenio con Indap mediante el cual se trazó un programa conjunto para transferir tecnología al pequeño productor. Mediante este programa se establecieron Centros de Ajuste y Transferencia Tecnológica (CATT) en campos de los agricultores, lográndose cubrir durante el período cerca del 50% de las zonas atendidas por Indap.

Si bien la prioridad de la acción de INIA se orientó hacia los pequeños productores, los productores comerciales continuaron recibiendo el apoyo de INIA para sus grupos de transferencia tecnológica (GTT), solo que esta vez debieron comenzar a cancelar los costos del servicio. A la vez, se procedió a incorporar la asistencia gerencial a fin de mejorar los niveles de rentabilidad de sus actividades, en vista al proceso de estrechamiento de márgenes que estaba ocurriendo. Por último, en este aspecto, se crearon nuevos instrumentos de apoyo a la investigación mediante la creación de dos fondos que aportan recursos públicos a esfuerzos de investigación desarrollados por universidades, institutos tecnológicos y sector privado. De ellos cerca de un 50% se canalizó hacia el sector silvoagropecuario.

b) Riego: para un país con el grado de aridez de Chile, el riego representa una de las mejores formas de aprovechar su principal ventaja natural: el clima. Sin riego, las alternativas productivas se ven severamente restringidas, de modo que la provisión de agua en la temporada seca representa un instrumento de política esencial para favorecer la diversificación productiva. Sin embargo, hacía prácticamente 20 años que no se llevaba a cabo un programa importante de riego. El nuevo gobierno desarrolló un ambicioso programa que incluyó obras mayores, medianas y pequeñas, a lo largo de todo el país. Dicho programa significa la inversión de cerca de US\$500 millones y permitirá, al cabo de 10 años, incrementar en cerca de un 30% el área regada del país. Especialmente significativo ha sido la explosiva demanda por parte de los pequeños productores de obras de carácter predial. En efecto, el nuevo gobierno flexibilizó la aplicación de la ley que reglamentaba la bonificación a las obras de pequeño riego, permitiendo que accedieran a este beneficio los pequeños productores, que prácticamente no habían hecho uso de él. El resultado de esta flexibilización fue que durante el período se presentaron medio millar de proyectos, beneficiando a unos 27.000 campesinos y que regarían 130.000 hectáreas, más de lo que regara el proyecto nacional de obras medianas.

c) Preservación del patrimonio sanitario: también en apoyo a la oferta sectorial, se implementó un proyecto con financiamiento BID que ha permitido reforzar todo el accionar del Servicio Agrícola y Ganadero.

Políticas de preservación de los recursos naturales renovables

Las políticas en este ámbito se orientaron a revertir el deterioro ocurrido en cada uno de los recursos de interés para la sustentabilidad de la producción sectorial principalmente aire, agua, suelos y bosques.

a) Aire: en este ámbito se estableció una normativa para fijar niveles máximos de emisión de SO₂ y material particulado para proteger aquellas áreas de interés por sus recursos naturales renovables y de interés silvoagropecuario. También se establecieron obligaciones a las megafuentes de contaminación en las áreas rurales de crear redes de monitoreo de las emisiones para determinar programas de reducción de las emisiones, poniéndose varios de ellos en práctica.

b) Aguas: el gobierno inició un programa de tratamiento de las aguas servidas en los principales centros urbanos y se reglamentó el cultivo en aquellas zonas regadas con aguas fuertemente contaminadas, prohibiéndose el cultivo de hortalizas de hoja que crecen a ras de suelo en ellas.

c) Suelos: en este aspecto se revirtió la política de libre transferencia de suelos agrícolas a usos urbanos, preparándose una legislación que busca regular en mejor forma esta transferencia, preservándose los suelos de mayor calidad para su uso agrícola. Esta legislación está pendiente en el congreso.

Conscientes de la estrecha relación entre pobreza y deterioro de los recursos naturales, el gobierno con apoyo del Banco Mundial comenzó la preparación de un programa de alivio de la pobreza rural de conservación de recursos en el secano de la Cordillera de la Costa, donde se presentan los mayores problemas erosivos del país. A la vez, se encuentra en formulación un programa de protección y manejo racional de seis de las cuencas con mayores problemas de destrucción vegetal y de suelos en el país.

d) Bosques: los mayores esfuerzos en el ámbito de la preservación y mejoramiento de los recursos naturales se orientaron a la protección de los bosques, donde la dinámica acción del sector privado estaba provocando serios deterioros.

Se fortaleció la acción de prevención y control de los incendios forestales y se incrementó casi en cinco veces el número de controles a los planes de explotación forestal. Desgraciadamente las múltiples deficiencias que presenta la judicatura en el país, ha significado que en este campo una mínima parte de las infracciones denunciadas fueran cursadas por los tribunales. Se hicieron importantes esfuerzos por potenciar las áreas silvestres protegidas que cubren un 18% del territorio nacional, incorporan-

do a la iniciativa privada para el desarrollo eco-turístico de ellas y se amplió la cobertura del sistema en 65.000 hectáreas.

Pero sin duda la iniciativa de mayor relevancia en este aspecto fue el envío al parlamento de una ley de Protección y Desarrollo del Bosque Nativo que fue aprobada por la Cámara de Diputados y se encuentra pendiente en el Senado. Esta legislación busca proteger este recurso y regular su explotación sustentable, lo que permitiría incorporar unos 4 millones de hectáreas de bosque productivo a la economía forestal.

El entorno favorable a la explotación forestal significó que en los tres últimos años de gobierno se batieran los récords históricos de plantaciones forestales, las cuales sobrepasaron las 100.000 hectáreas anuales. Si se compara con un nivel de explotación de 30-40.000 hectáreas por año, se puede apreciar que el stock de bosques se ha ido incrementando a un ritmo de al menos 40.000 hectáreas por año.

Como se señalara anteriormente, fueron estas las políticas prioritarias que se aplicaron durante el período y ellas apuntaron esencialmente a mejorar la inserción de los campesinos y pobres rurales en la modernidad. Las políticas se orientaron a favorecer a tres grupos-objetivos diferentes: los agricultores familiares, los pobres rurales y las organizaciones campesinas. El sesgo productivo que presentan los diversos instrumentos de que dispone el Ministerio de Agricultura, significó que los mayores esfuerzos se volcaran a favorecer a los pequeños productores sin por ello dejar de considerar también a los pobres rurales en general.

Apoyo a la pequeña agricultura

En este ámbito las acciones se orientaron a incrementar y mejorar los recursos tecnológicos y financieros que se hacían disponibles para los pequeños productores. Se implementaron nuevos programas que apuntaban a potenciar los recursos productivos en manos de los pequeños productores y se buscó mejorar la inserción a los mercados de su producción.

a) Desarrollo tecnológico: a fin de no correr el riesgo de desarticular un programa que estaba en operación y, a pesar de las críticas que existían respecto a él, en los primeros años se procedió a ampliar la cobertura del programa de transferencia tecnológica que estaba en operación desde el gobierno militar. Mientras ocurría esto, se realizó una profunda evaluación del programa en conjunto con las organizaciones campesinas y de los Organismos No-Gubernamentales (ONG) con experiencia en el ámbito de la transferencia tecnológica. Como resultado de este análisis se introdujeron una serie de mejoramientos a la operatoria del programa a fin de hacerlo más

responsivo a las necesidades de los usuarios. Los principales cambios introducidos fueron los siguientes:

- Estrecha relación de los agentes privados de extensión agrícola con la labor del Inia, mediante el convenio Indap-Inia antes nombrado y la operatoria de los CATTs.
- Creación de mecanismos de participación de los beneficiarios y sus organizaciones en la elaboración, acompañamiento y evaluación del programa.
- Cambio de la modalidad de extensión, de la atención individual a la atención grupal, condición indispensable tanto para mejorar la eficiencia del programa como para fomentar la organización en la base.
- Establecimiento de una planificación micro-regional y con un horizonte de mediano plazo para las acciones de transferencia tecnológica.
- Flexibilización de la normativa del programa a fin de poder incorporar realidades locales, así como nuevos programas co-financiados por ONG's, municipios, etc., que incluyeran otras actividades de desarrollo, además de la transferencia tecnológica.
- Mayor transparencia en el proceso de adjudicación de los subsidios de asistencia técnica a las empresas transferencistas, el cual pasó a ser anónimo.
- Establecimiento de un programa de mejoramiento de la calidad de la transferencia mediante la capacitación permanente de los extensionistas y el apoyo con medios audio-visuales y de comunicación masiva.

Al mismo tiempo el programa expandió fundamentalmente su cobertura, prácticamente duplicando los niveles de atención al pasar de 26.000 campesinos atendidos en 1989 a 51.000 en 1993.

b) Recursos financieros para la pequeña agricultura familiar: en este aspecto, esencial para incorporar al campesino a la modernidad, se tomaron diversas acciones que apuntaron a ampliar el universo de los beneficiarios incorporando a grupos más pobres y a las organizaciones dentro de ellos, y a ampliar la cobertura del programa. Se crearon así las líneas de crédito básico para los sectores más pobres y el crédito a organizaciones y se amplió la cobertura de 47.600 campesinos favorecidos en 1989 a 72.000 en 1993. Igualmente, como una forma de cumplir su función de prestatario de último recurso, se inició un programa de graduación de aquellos clientes más desarrollados hacia la banca, utilizando para ello los subsidios generados por el Programa de Asistencia financiera para pequeñas empresas.

c) Programas de potenciamiento de los recursos de la pequeña y mediana agricultura: se ejecutaron diversas acciones que buscaban potenciar el escaso recurso tierra que poseen los pequeños productores. En esta categoría cayeron los programas de riego campesino, los de forestación y titulación. La importancia del programa de regadío ya ha sido mencionado, basta sólo agregar que hasta la llegada del gobierno democrático los sectores campesinos prácticamente no habían accedido al beneficio del subsidio al riego, esencialmente por dos razones: debían competir en licitaciones abiertas con productores comerciales que ofrecían solicitar un menor por ciento de subsidio que el máximo permitido por la ley, lo cual les otorgaba puntos adicionales en la licitación; porque los estudios y obras debían ser pre-financiados antes de recibir la bonificación. El nuevo gobierno estableció concursos separados para pequeños productores e Indap en convenio con el Fondo de Solidaridad e Inversión Social (Fosis), otorgaron el financiamiento para ejecutar los estudios y las obras. La respuesta del sector campesino fue explosiva y ha puesto a dura prueba a la institucionalidad pública para responder.

El programa de forestación campesina apunta a incorporar al pequeño productor agropecuario a la producción forestal, uno de los sectores dinámicos y con buenas perspectivas futuras, así como a generar el autoabastecimiento familiar en combustible, reduciendo así la fuerte presión que existe sobre el bosque nativo para abastecerse de leña. El programa significó forestar más de 27.000 hectáreas en predios de pequeños productores.

Por último, es clara la importancia de poseer títulos de dominio saneados por parte del pequeño productor. Ello le permite acceder a los mercados formales de crédito de tierra y los diversos subsidios estatales. Durante el período se regularizaron más de 50.000 títulos a nivel nacional.

d) Apoyo a la inserción de mercados: se trata sin duda de tal vez el elemento más importante en la modernización de la pequeña agricultura, pero donde la experiencia estatal es difícil de aplicar. Por ello la estrategia seguida ha sido principalmente la de dar apoyo a la acción de las organizaciones en este campo, haciendo Indap el papel de coordinador y facilitador entre canales de comercialización expeditos y competitivos y las organizaciones campesinas. En tal sentido, se estructuraron convenios con Cotrisa para operar poderes compradores de trigo por parte de organizaciones; con comercializadores de leguminosas, mediante licitaciones abiertas de lotes de producción campesina; con empresas procesadoras de leche a fin de establecer centros de acopio lechero para los pequeños productores y obtener así los precios asociados con volumen, nivel de acidez, etc., entre otras iniciativas. Pero sin duda el esquema más promisorio es el que se ha ido estructurando con las agroindustrias, mediante el cual Indap ofrece canalizar crédito y transferencia tecnológica a través de la agroindustria a condición de la estructuración de un contrato de producción con seguridad de merca-

do, abastecimiento de insumos y condiciones de pago justas para los beneficiarios de Indap. Estos programas se iniciaron luego del segundo año de gobierno, habiendo operado en forma satisfactoria los de trigo y lácteos, estando en sus inicios los de leguminosas y agroindustria.

Programas de combate a la pobreza rural

No obstante, la falta de instrumentos específicos para apoyar a los grupos pobres sin tierra o con escasez de ella, se implementaron una serie de acciones originadas en el Ministerio. Ellas incluyeron dos programas de desarrollo rural en localidades pobres de la región de la Araucanía (donde se concentra la población indígena de Chile) y que apuntan a desarrollar iniciativas de promoción productiva y social identificadas e implementadas por la propia comunidad. Sin duda, el esfuerzo más interesante en este sentido fue la operación del programa de lucha contra la sequía que por tercer año consecutivo afectó a Chile durante 1990-91. Siguiendo este enfoque participativo se beneficiaron a unos 300.000 pobres rurales en las zonas afectadas con diversos proyectos de infraestructura social identificadas y construidas por ellos mismos. A la vez que inició, luego de la democratización de los municipios en 1992, una modalidad de apoyo en convenio con las municipalidades de localidades rurales pobres para ejecutar diversas actividades de desarrollo rural.

Simultáneamente se han estructurado programas nacionales de apoyo a grupos vulnerables, como es el caso de la incorporación plena de la mujer en los programas regulares del Indap, especialmente en los de transferencia tecnológica, donde se capacitaron unas 34.0000 mujeres en el período, así como la estructuración de talleres de formación y capacitación a lo largo de todo el país, respondiendo a las demandas y necesidades planteadas por las propias beneficiarias. También de gran interés fueron los programas de apoyo a la inserción productiva de los jóvenes rurales. En conjunto con ONG's, organizaciones campesinas y otras instituciones, se apoyaron y estimularon iniciativas productivas y de microempresarios en el área de la producción en invernaderos, agroindustria pequeña, comercialización, articulando en un proyecto económico empresarial instrumentos tales como el crédito, la tecnología, la capacitación y la gestión.

Apoyo a las organizaciones campesinas

Es imposible lograr la plena modernización de la pequeña agricultura si no se cuenta con organizaciones fuertes, representativas y que presten los necesarios servicios a sus socios. Por ello, desde los inicios el gobierno buscó privilegiar la organización de los productores y apoyar el fortalecimiento de ellas. Para tal efecto, se establecieron diversas instancias de participación de los dirigentes a fin de incorporar sus propuestas

dentro de la política del gobierno, primero a nivel central, las que luego se han ido estructurando en las regiones. Fruto de estos contactos es que se hicieron las modificaciones ya reseñadas en los programas de transferencia tecnológica, la estructuración de los programas de inserción a mercados, entre otros hechos concretos surgidos con el insumo de la organización.

Los principales apoyos a la organización se refieren, en primer lugar, al establecimiento de un sesgo organizativo en todos los programas de desarrollo campesino ejecutado por el Estado. Así se estructuró el programa de transferencia tecnológica con base en la atención grupal y se favoreció en la adjudicación de los subsidios estatales a aquellas organizaciones que contaban con equipos de transferencias; se crearon los créditos directos a organizaciones; se favoreció la agrupación de campesinos para los proyectos de riego; y la inserción a mercados se canalizó fundamentalmente a través de las organizaciones. Pero junto con este sesgo organizativo de los programas existentes, se estableció un programa especial de asesoría técnica y gerencial a las organizaciones. En él se financia un consultor que ejecuta un plan de trabajo, con objetivos y metas precisas y por un tiempo fijo. Este programa partió en 1992 y ha beneficiado a 55 organizaciones de base, 26 federaciones de productores y 17 organizaciones de productores. El resultado de estas políticas ha sido que sólo en cooperativas se ha más que duplicado en el número existente al inicio del gobierno, pasando de 60 a 134 en todo el país.

EL ENTORNO MACROECONOMICO Y LA EVOLUCION SECTORIAL

La presiones inflacionarias acumuladas durante el último año del gobierno militar, obligaron al nuevo gobierno a aplicar durante el primer año un ajuste macroeconómico que llevó a reducir la tasa de crecimiento del producto de 9,9% en 1989 a 2,1% en 1990. Posteriormente, la economía reasumió su expansión creciendo al 6,1% en 1991, 10,3% en 1992 y al 6,0% en 1993. Esto ocurría al mismo tiempo que la tasa de inflación disminuía anualmente y las condiciones de pago externas mejoraban también año tras año. Estos resultados responden a una política macroeconómica que se caracterizó por generar importantes superávits fiscales y por mantener reglas globales del juego muy estables, profundizando la apertura al exterior

La favorable evolución de la economía generó tres efectos principales que han afectado la rentabilidad de la actividad silvoagropecuaria. Por una parte, el crecimiento sostenido de la economía en un contexto de creciente apertura al exterior ha significado un incremento en la afluencia de divisas y, con ello, una tendencia a la revalorización del peso. Esto se ve reafirmado por una mayor afluencia de capitales extranjeros, fruto del favorable entorno económico imperante al cual se agregan con el sólido restablecimiento de la democracia en el país, un clima político conducente a la inversión de largo

plazo. Así, la inversión extranjera materializada se mantiene a altos niveles durante el período. Estos dos fenómenos generan una revalorización real del peso de 16% durante el mismo lapso de tiempo.

Por otra parte, el constante crecimiento económico dentro de un marco abierto al exterior, junto con la liberalización de la actividad sindical y la activa búsqueda por parte del gobierno de dosis crecientes de equidad social, significan un fuerte crecimiento del empleo y, por tanto, una constante alza en los salarios.

Si a estas tendencias se agregan dos efectos venidos del exterior, pero que refuerzan los tres factores anteriores, la baja en los precios internacionales de un conjunto de productos agrícolas de consumo interno y las crecientes prácticas proteccionistas por parte de los países de destino de las exportaciones hortofrutícolas chilenas, se puede apreciar un clima de reducción de expectativas de expansión productiva para el sector. Es preciso recordar que el sector agrícola en Chile es esencialmente transable y abierto al exterior, teniendo como único elemento de protección un arancel parejo vigente para todas las importaciones y que fue rebajado durante el período del 15 al 11%. Asimismo, las bandas de precios son sólo un elemento estabilizador y no provocan protección sino temporalmente.

La respuesta del sector

No obstante lo anterior, la producción global continuó expandiéndose, solo que a una tasa menor que en el período de recuperación de la crisis (1983-89). En efecto, el PIB sectorial creció durante el período al 3,8% anual y el valor bruto de la producción agrícola lo hizo al 5,1%.

Sin embargo, estas cifras esconden profundos cambios que se fueron experimentando al interior del sector, ya que el principal efecto de las condiciones macroeconómicas se hicieron sentir sobre los cultivos anuales de mercado interno, llamados cultivos tradicionales. Ellos caen en un 10% durante el período y la superficie dedicada a ellos lo hace en 280.640 hectáreas desde 1987-88, año del máximo cultivo de estos rubros. En cambio las hortalizas, las frutas, la producción ganadera y el subsector forestal, se expanden sustancialmente. En efecto, la superficie dedicada a estos subsectores se expande y compensa con creces la disminución en cultivos tradicionales, de modo que la superficie dedicada a praderas naturales (abandonadas) incluso disminuye en el período. Efectivamente, se ha estado produciendo al interior del sector un profundo cambio en la estructura de producción que ha significado una drástica disminución de los terrenos dedicados a la actividad agrícola tradicional, algunos de los cuales se han continuado cambiando a usos frutales y hortícolas, siguiendo la tendencia que venía manifestándose desde los años 70, pero incluso en estos rubros se aprecia un ralentamien-

to en su expansión. En cambio, es la ganadería y la actividad forestal la que ocupa su lugar. La primera fundamentalmente succionada por la fuerte expansión de la demanda interna como producto de la acelerada redistribución de ingresos provocada por las medidas macroeconómicas de mejoramiento social, acelerado mejoramiento del salario mínimo, de la asignación familiar y continuas bajas en los niveles de desempleo. Mientras tanto, el sector forestal se expande como respuesta a la evidente ventaja natural que el país posee en este campo, frente a un mercado externo con perspectivas de largo plazo favorables y un entorno de políticas económicas y sectoriales percibidas como favorables por el sector privado. Estos cambios, sin embargo, no se han efectuado sin costos. La irrupción del sector forestal en los terrenos agrícolas significa profundos cambios en los patrones de poblamiento y genera fuertes presiones políticas al producirse el desarraigo de los pobladores de los terrenos forestados. No obstante estos problemas, los indicadores indirectos de salud económica del sector permanecen positivos. Los niveles de desempleo rural disminuyeron consistentemente en el período, al igual que el desempleo general y la inversión sectorial continuó siendo cuantiosa. A su vez, el balance comercial silvoagropecuario continuó expandiéndose durante todo el período, salvo un pequeño retroceso el último año, producto del profundo impacto que provocó en las exportaciones frutícolas la aplicación de las sobretasas arancelarias por parte de la Unión Europea (cuadro 9).

Pese a lo anterior, el efecto del entorno macro sobre la rentabilidad de los principales rubros tradicionales de la agricultura chilena, generó un clima de crisis y ha provocado fuertes presiones por proteger estos rubros de la competencia externa. El gobierno, sin embargo, mantuvo y ha mantenido inalterable su decisión de no ceder a esta tentación aun cuando se otorgaron apoyos especiales para ayudar a los productores de rubros tradicionales a efectuar ese tránsito, mediante programas específicos en créditos especiales y apoyo técnico sin entrar a distorsionar el mecanismo asignador de recursos.

BALANCE Y SUGERENCIAS

La experiencia chilena de los últimos años muestra algunos hechos que pueden ser de interés para el resto de los países de la región.

a) Queda clara la estrecha relación que guarda la política macroeconómica y el desempeño sectorial. Este hecho que ha sido continuamente repetido en los textos de investigaciones reciente, está siendo vívidamente experimentado por el sector de Chile. El sector no tiene instrumentos que puedan afectar favorablemente su rentabilidad si el entorno macroeconómico opera en el sentido inverso. Los instrumentos utilizados por el ministerio de Agricultura en Chile apuntaban fundamentalmente a crear las condiciones para facilitar la reconversión productiva que los mercados indicaran, dando un especial apoyo a quienes estaban de partida en peores condiciones para enfrentar

estos procesos, esencialmente, sectores de pequeña agricultura y zonas de secano. Pero ellas no podían devolver a los "cultivos tradicionales" la rentabilidad perdida por efecto de la apreciación del peso.

b) En el caso chileno, la agricultura lideró la recuperación económica luego de la crisis de 1982-83, pero una vez que el crecimiento del resto de la economía se hace autosustentado, los diversos cambios que van aparejados con este proceso afectan desfavorablemente al sector agrícola, el cual a su vez tiene límites físicos para crecer en forma sostenida a tasas del 6 ó 7%. Los dos cambios estructurales claves que se producen en el caso chileno y que afectan desfavorablemente la rentabilidad sectorial son: la afluencia de capitales externos y el continuo y acelerado crecimiento económico en condiciones de pleno empleo laboral. Ambos fenómenos se producen en forma simultánea con la llegada del gobierno democrático el cual, al mantener las normas económicas estables y agregar a ellas un sistema político sólidamente establecido, generó las condiciones para una fuerte afluencia de capitales y un crecimiento económico sostenido. En otras palabras, la agricultura se transforma en el primer sector en sufrir los efectos del éxito económico general.

c) En esta situación, surgen de inmediato las presiones proteccionistas las cuales se expresan con fuerza en el ámbito político. En el caso chileno esta fue la situación en la contienda parlamentaria, no así en la presidencial donde los temas de mayor relevancia nacional se ventilaban. Es interesante reseñar que los países desarrollados, enfrentados a este dilema Europa y EE.UU. en la post-guerra y los primeros "tigres" asiáticos en los años 50, optan por el camino fácil de la protección.

d) El ajuste sectorial que requiere este proceso de desarrollo acelerado debe efectuarse tarde o temprano. Los países desarrollados han podido retardarlo 40 años, nuestros países no tienen recursos internos, ni capacidad política internacional para lograr diferirlo tanto tiempo. Más bien, el camino alternativo que está siguiendo Chile es el de otorgar apoyos públicos transitorios y no distorsionadores del proceso de asignación de recursos para acelerar el proceso de ajuste. Vale decir, apoyar a los productores a acelerar el tranco en el sentido del mercado y no contra él. Esta fue la estrategia seguida por Chile en los 60 cuando se echaron las bases de las actuales ventajas comparativas sectoriales. Fue con apoyo público que se incentivaron las plantaciones y la industria de procesamiento frutícola, las plantaciones e industria de procesamiento forestal y los establecimientos ganaderos y lecheros de la zona sur del país. Fueron ellas claramente intervenciones a favor de lo que iba a ir determinando el mercado. Esta estrategia debe insertarse en un esquema de deconcentración del desarrollo económico, ya que en el fondo los argumentos para proteger al sector agrícola son más bien para lograr un poblamiento difundido, siendo la actividad agrícola el sector económico que mayor difusión de población requiere.

Cuadro 9

Balanza comercial de productos silvoagropecuarios (millones de dólares de cada año)

	1989	1990	1991	1992	1993*	Tasa de Variación (%)	
						Acum. anual	Acum. 89/93
Exportaciones de productos							
Primarios	802,6	1.093,3	1.363,0	1.378,3	1.265,0	8,8	40,2
Agrícolas	107,5	96,6	73,4	107,0	95,0	-3,0	57,0
Frutícolas	552,6	747,5	999,1	988,2	868,0	12,0	41,4
Hortícolas	19,8	28,8	32,4	25,1	28,0	9,0	-83,5
Pecuarios	30,1	25,3	21,8	18,8	14,0	-17,4	180,5
Forestales	92,6	205,1	236,3	238,3	280,0	29,4	
Industriales	977,9	1.029,4	1.145,2	1.429,2	1.501,0	11,3	53,5
Agrícolas	68,1	61,0	56,4	54,0	53,0	-6,0	-22,2
Vinos y Alc.	37,0	71,9	88,4	121,8	150,0	41,8	305,4
Frutícolas	95,6	117,7	187,8	228,6	217,0	22,7	127,0
Hortícolas	67,5	93,8	102,4	135,0	145,0	21,1	114,8
Pecuarios	40,4	43,7	50,1	50,4	46,0	3,3	13,9
Forestales	689,3	641,3	660,1	839,4	990,0	7,4	33,0
Total Exportaciones	1.780,5	2.122,7	2.508,2	2.807,5	2.766,0	11,6	55,3
Importaciones de productos							
Alimentarios	214,0	290,5	403,1	539,7	520,0	24,9	143,0
No Alimentarios	55,2	84,0	100,7	99,4	105,0	17,4	90,2
Total Importaciones	269,2	374,8	503,8	639,1	625,0	23,4	132,1
Balanza Comercial de Productos							
Saldo	1.511,3	1.747,9	2.004,4	2.168,4	2.141,0	9,1	41,7

FUENTE: Elaborada por ODEPA con información del Banco Central de Chile

* Proyección

MAURO DE REZENDE LOPES

Economista y analista Fundación Getulio Vargas. Brasil

Universidad de Río de Janeiro. Economista agrícola.

Universidad Federal de Vicosa. Brasil. Maestría en Economía Agrícola.

Universidad Purdue. USA. Doctorado en Economía Agrícola.

Corporación de Crédito de Brasil. Economista y director.

Ronda Uruguay del GATT. Negociador.

Banco Mundial. Consultor y asesor.

LAS REFORMAS AGRICOLAS EN BRASIL: UNA EXPERIENCIA DE COSTOS ELEVADOS DE LOS AJUSTES PARCIALES

Mauro de Rezende Lopes

LAS REFORMAS PARCIALES

Las reformas de la política agrícola en Brasil, a partir del año 1986, fueron más que todo impulsadas por una crisis de escasos recursos públicos para financiar el agro y toda la economía. Los déficits públicos de los años anteriores crearon condiciones para un corte significativo en los gastos sectoriales. No fueron en definitiva una directriz de política sectorial, con decisiones aceptadas por los productores. Con la re-democratización del país, en 1985, no fue posible revivir el modelo anterior en el cual la capacidad del Gobierno Federal, de recaudar recursos y hacer la intermediación financiera para promover el crecimiento, no tenía límites.

Estaban faltando dramáticamente recursos en sectores considerados, casi consensualmente, de función típica del Estado: salud, educación, bienestar y seguridad. La solución encontrada fue reducir la oferta, por parte del Estado, de productos y servicios privados. La Constitución de 1988 representó una gota de agua que provocó la falencia del modelo del pasado, cuando hizo la redistribución del ingreso de tributos para los estados y municipios y centralizó los gastos a nivel federal.

Sin embargo, se puede decir que la dirección de las reformas fue correcta. Las reformas fueron de fondo en los sectores del comercio exterior y de los mercados domésticos. El agro brasileño aprendió con la crisis. El sector se preparó para la competencia con las importaciones, acabó por reducir su elevado grado de "exposure" financiera y comenzó a incorporar más y más tecnología, con grandes avances en los niveles de rendimientos de los cultivos. Comenzaron a surgir fuentes alternativas de financiación al sector productivo y al sector de comercialización. Las agroindustrias, principalmente de gran porte, comenzaron a destacarse como ofertantes del crédito a la producción.

Concluyendo, puede afirmarse que la disminución de los recursos oficiales para financia-

ción de la producción y comercialización, se encuentra razonablemente absorbida por el sector rural del país.

Las reformas, sin duda, tuvieron el sentido correcto, pero fueron también parciales. No se hizo en Brasil un conjunto de reformas amplias en todos los sectores de insumos y servicios a la agricultura. El tipo de cambio permanece crónicamente sobrevaluado, lo que causa una pérdida sensible de competitividad de las exportaciones del país. Estimaciones recientes indican que el tipo de cambio está sobrevaluado en un 22%, en relación con la paridad del poder de compra. Esta forma de tributación del agro brasileño no fue reformada y sigue siendo una limitación al crecimiento de otros sectores potenciales en las exportaciones.

Las experiencias de muchos países que hicieron reformas sectoriales profundas, nos enseñan que las reformas parciales pueden ser de elevados costos. Lo que más se afecta con las reformas parciales es el empleo en el agro. La apertura para la competencia externa puede reducir, como en el caso de Brasil, el nivel de empleo en sectores que compiten con las importaciones. Si el tipo de cambio está sobrevaluado y no hay reducción de costos de insumos, servicios y transporte para la agricultura, el sector pierde competitividad y no genera empleo para absorber la mano de obra que sale de las actividades bajo competición con las importaciones.

En este trabajo discutiremos los costos relativos de los ajustes parciales de las políticas agrícolas y las políticas que afectan la competitividad del sector primario de la economía brasileña.

LAS REFORMAS AGRICOLAS EN BRASIL

LA DESREGLAMENTACION DEL COMERCIO EXTERIOR

En lo que respecta a las reformas arancelarias la desgravación de 1990, hecha para un período de 1991 a 1994, con la resolución del ministerio de Hacienda No. 365, el gobierno decidió reducir los aranceles agroindustriales en un promedio de 62% al 12%. Los productos industriales tuvieron una disminución de aranceles de 85% a 14% y la economía como un todo tuvo una reducción de aranceles de 35,5% a 14%. Algunos productos agrícolas tuvieron una baja de aranceles a cero, como en los casos del algodón y los frijoles.

Lo más grave fue que los aranceles de los insumos, en particular de los tractores y maquinaria de cosecha, algunos fertilizantes (los más utilizados) y productos químicos productos tuvieron aranceles superiores a los productos enunciados inicialmente. Esto no es consistente con la apertura y constituye una protección efectiva ne-

gativa para el sector productor. Los productos quedaron con aranceles uniformes del 10%; y los equipos de siembra con 20%, los tractores 30%, los fertilizantes 25% y las máquinas de cosecha 30%.

En una economía abierta la protección nominal debe converger para la protección efectiva. La discriminación sectorial en contra del sector agrícola, no contribuye para la eficiencia del agro y representa una forma indirecta de tributación de las exportaciones y de los bienes producidos domésticamente que compiten con las importaciones. Este es un ejemplo de las reformas parciales que discutimos, reformas incompletas que graban el agro brasileño.

Como está la estructura de aranceles, la protección efectiva es menor que la protección nominal de 10%. Un estudio hecho por el Banco Mundial evidencia este punto. Cuando tenemos en cuenta la protección del sector de transportes, y las ineficiencias de los puertos, la protección total del sector de insumos es más alta, entre un 35 y 40%¹.

Además de esta protección de los insumos, hay la protección de los productos procesados. En el caso del algodón, por ejemplo, la fibra tiene un arancel de 0%, los fios de 10%, los textiles de 15% y las confecciones de 20%. La discriminación sectorial, por reformas parciales de aranceles, tiene dos dimensiones claras: la protección de los insumos y la protección del "valor adicionado". En proceso de apertura, el Estado tiene que ser neutral, no tomar partido de sectores específicos, porque el agro también tiene valor adicionado y ofrece empleo a la población.

En el marco del acuerdo del Mercosur, la desgravación arancelaria fue de una aplicación de márgenes de preferencia, desde enero de 1991, de 47%, llegando a 100% en diciembre de 1994. La propuesta del arancel externo común es de aranceles de 7 a 9% para los productos agrícolas "in natura", algunos productos con 6% (algodón), y aranceles más altos de insumos. Los medicamentos tendrán 12%, los defensivos 16%, las máquinas y tractores un 25% y los productos industrializados entre 14 y 16%. Este conjunto de aranceles va a mantener la discriminación de los productos agrícolas de forma inconsistente con un bloque que se pretende abierto.

Las reformas parciales en los aranceles va a perpetuar las discrepancias de tratamiento de los niveles de protección en contra del agro brasileño. Esta es una situación insostenible que debe ser revisada lo más pronto posible.

LA EXTINCION DE LOS INSTITUTOS DE COMERCIALIZACION

Con las reformas en el comercio exterior, fueron extintos los siguientes institutos de co-

¹ The World Bank. Brazil. The Management of Agriculture, Rural Development and Natural Resources. Volume II. May 27, 1993. Cuadro 2.1 e página 38.

mercialización: el Instituto de Azúcar y Alcohol (IAA), el Instituto Brasileño del Café (IBC), y la Comisión del Trigo Nacional (Citrin). Con las reformas del gobierno de Collor de Melo, a partir de 1990, el Estado salió de las actividades de mercadeo de esos productos.

Los presupuestos del cacao fueron recortados, en el fondo Fungecacau, que perdió casi todos los recursos hasta 1991. Las partidas en café fueron reducidas un 75%, hasta 1989. Hoy se mantienen solamente los gastos derivados de los compromisos internacionales de reducción de las exportaciones del producto. En relación con 1988, los gastos hoy son menores en un 40%. Los gastos por trigo fueron disminuidos a cero. Finalmente, el corte del sector de azúcar y alcohol fue de 91%, entre 1988 y 1991. Sin embargo, no hay una desregulación total de esos sectores, pues el gobierno sigue creando legislación y reglamentación para las actividades de producción y mercadeo: con una y otra reforma parcial. Pero los avances de desregulación fueron significativos.

LA DESREGLAMENTACION DE LOS MERCADOS AGRICOLAS

La reducción de la interferencia del Estado en los mercados agrícolas ocurrió con la resolución 657 de 1989. El gobierno, sin abandonar totalmente el modelo anterior de intervención "ex abrupto" en los mercados, con compras estatales y ventas de subsistencias (para controlar precios), comenzó a tomar conciencia de que debían implantarse reglas estables de acción para permitir que los actores privados, en los mercados de stocks, pudiesen desarrollarse.

Las existencias del gobierno (compras de las empresas estatales, en particular de la Compañía Nacional de Abastecimiento, dentro del programa de precios mínimos), comenzaron a comercializarse bajo reglas y disciplinas rígidas, abriéndose de esta forma un espacio a la iniciativa privada para actuar sin el riesgo institucional, un riesgo de actuación de empresas (instituciones) estatales, para el cual no hay seguro.

Hay mucho más para hacer en esta área. Las posibilidades de intervención están garantizadas por la legislación existente y otras normas que están cursando en el congreso. El gobierno no tiene una voluntad firme de salir de los mercados agrícolas, en particular en los planes de estabilización. Los controles de precio siguen siendo un riesgo para los agentes privados de mercadeo de productos agrícolas. Pero en las condiciones de la legislación actual, es muy difícil intervenir en los mercados de la misma forma que se hacía en el pasado.

UNA REVOLUCION DE LOS GASTOS PUBLICOS EN AGRICULTURA

La reducción de los gastos públicos en agricultura comenzó en 1986. El corte más drástico ocurrió entre 1988 y 1991. Los recursos del seguimiento gubernamental, las

despensas del presupuesto federal, de las empresas estatales, de las operaciones de crédito a la producción y comercialización, de los estados y de los municipios, fueron reducidos de 4,22% del PIB a 1,74%. En términos de montos de gastos de presupuesto, estos disminuyeron de 12.3 mil millones de dólares en 1986, a 3.2 mil millones en 1991². En el primer año de la administración Collor, 1990 en relación a 1989, los gastos públicos crecieron 32%, y los gastos en agricultura fueron reducidos en un 50%.

Los cortes más importantes fueron:

a) En los gastos con abastecimiento (precios mínimos, almacenamiento, stocks reguladores del abasto e importaciones de alimentos por el gobierno), entre 1986 y 1991 fueron reducidos de 3.36 mil millones de dólares a 4 millones.

b) En los gastos de comercialización de cacao, café, azúcar, trigo y otros productos, la reducción fue de 8 mil millones de dólares a 460 millones.

c) En las aplicaciones de recursos federales en el crédito rural, la reducción fue de 10.2 mil millones de dólares a 3.4 mil millones.

d) La extensión rural federal fue extinta, solamente quedan de los 340 millones de dólares, un monto de 40 millones con la extensión hecha por los estados.

e) Crecieron todavía los gastos en educación rural (de 153 millones de dólares a 239 millones), reforma agraria (de 260 millones a 1.09 mil millones) y la preservación de la fauna y de la flora (de 60 millones de dólares a 250 millones).

La dirección de los cortes fue correcta en el sentido de que mayores gastos fueron otorgados a la educación, preservación ambiental, reforma agraria y salud pública (de 14 millones a 270 millones de dólares). Pero, en el total, la reducción de los gastos totales fue de 15.78 mil millones de dólares a 7.29 mil millones.

Los servicios para la agricultura fueron descentralizados en los estados y municipios, haciendo inversiones significativas en esos sectores.

LA REDUCCION DE LA IMPORTANCIA DE LA POLITICA DE PRECIOS MINIMOS

El gobierno sigue actuando en los precios y comercialización agropecuaria a través de la Política de Garantía de Precios Mínimos (PGPM). Los instrumentos para la implementación de esa política han sido los propios precios mínimos, los Préstamos del Go-

² Barros, G. S. C. et alii. "Gastos Públicos na Agricultura: Tendências e Prioridades". Estudos de Política Agrícola. No. 2. IPEA. Brasília, Página 7-20.

bierno Federal (EGF), las Adquisiciones del Gobierno Federal (AGF), los Precios de Intervención (PI), recientemente transformados en Precios de Venta de las Existencias Públicas (PLE). La PGPM cubre la mayor parte de los granos (cereales y oleaginosos) de consumo interno y de exportación (soya y polvo cerífero de caranday).

La PGPM tiene como objetivos básicos asegurar una renta mínima a los productores, impulsar el almacenamiento y estabilizar los precios dentro y fuera del período de cosecha y comercialización. La política sufrió críticas por razones de que no hay reglas definidas para el establecimiento de los referidos precios, lo que además de abrir espacio para una politización del proceso decisorio, también se constituye en una fuente de inseguridad para los productores. Bajo ese cuestionamiento, los recursos para la política sufrieron cortes drásticos³.

Como no había evidencia empírica en contrario, permaneció la directiva de reducción de los recursos ya escasos, sin que la política pudiera seguir garantizando los precios sostenidos. La única excepción fue la adquisición de productos importados (carne vacuna en 100 mil toneladas y trigo, 750 mil toneladas), operaciones que tuvieron pérdidas financieras elevadas para la Compañía Nacional de Abastecimiento. Esta compañía resultante de una fusión de tres compañías estatales, actúa en las áreas de las empresas incorporadas con atribuciones de suministrar los subsidios a ventas de stocks, mantener las existencias públicas, participar en los programas sociales de abastecimiento alimenticio y operaciones de depósitos, silos y frigoríficos. Todas esas atribuciones van quedando cada día más como una letra muerta en las legislaciones, sin operaciones de monto.

En términos globales, los recursos para compras gubernamentales se redujeron de 3.1 mil millones de dólares en 1986, a 2.1 mil millones en 1987, y 13 millones en 1992. Para el crédito de comercialización la reducción de los recursos fue de 3.2 mil millones de dólares en 1986, a 2.4 mil millones en 1987 y llegando a 617.6 millones en 1992⁴. Es reconocido que la salida del gobierno de la comercialización tuvo consecuencias muy favorables para el sector. El estado, con su financiamiento y adquisiciones hacia un "crowding out" en los mercados de existencias privados, mantenía los agentes del mercado de stock en posición de defensa sin participar del mercado, esperando que el gobierno comprara la producción para después venderla a precios más bajos.

Los cortes fueron consecuencia de un modelo de intervención en el pasado, que terminó en la acumulación, en algunos años, de existencias indeseables y, en otros, la

³ Lopes, M.R. "O Ajuste Econômico Brasileiro e Seu Impacto na Política Agrícola Nacional". Trabajo para el Seminario promovido por la Comisión Sectorial para el Mercosur (COMISEC). Montevideo. Uruguay. 22 de febrero de 1994.

⁴ The World Bank. Brazil. The Management of Agriculture, Rural Development and Natural Resources. Volume II, May 27, 1993. Cuadro 2.7.

ocurrencia de "déficits" de abastecimiento que llevaba las autoridades económicas a estimular o frenar el sector productivo, a través de los precios mínimos, creando la inestabilidad del desempeño de la política. Este fenómeno en Brasil no es único. Los costos de estabilización en una economía autárquica son reconocidamente muy elevados. No es posible tener una política de estabilización de precios que sea barata. El Estado tiene que confiar en el sector privado y en los mercados internacionales para una estabilidad, aunque relativa, de precios.

LAS CONSECUENCIAS DE LAS REFORMAS PARCIALES ADOPTADAS

La consecuencia más importante del conjunto de reformas parciales hechas en la política agrícola de Brasil fue que el país hoy es un gran importador de productos agrícolas. Esa era una tendencia natural con la apertura. El país no es competitivo en todos los productos. Pero decir que el país no es eficiente en la producción de cereales, granos y oleaginosas, es una afirmación -en lo mínimo- errada. Con tantas distorsiones que existen, con la tributación directa e indirecta sobre la producción y las exportaciones, con la sobrevaluación del tipo de cambio, decir que el país no es competitivo es una afirmación equivocada.

Los efectos de la apertura pueden ser constatados en los niveles de protección nominal de la agricultura. Hay estimativos de protección nominal para los años de 1986 a 1992⁵. Las tasas nominales de protección ponderadas de los productos agrícolas se redujeron, por efecto de las reformas, de 49,5% en 1986 a -10,8% en 1992. Las tasas de protección nominal de los productos de exportación cayeron de 86,9% en 1986 a -5,4% en 1992. Finalmente, esa misma tasa para los productos importables cayeron de 25,1% a -13,5% en 1992.

Las reformas parciales introducirán una desprotección en los productos de exportación, cuyas actividades deberían ofrecer empleos, y en la producción doméstica que compite con las importaciones, también actividades de empleo en el agro brasileiro, donde están los productores de subsistencia. La pérdida de empleos en el agro está causando la multitud urbana, con todos los problemas de criminalidad que tiene Brasil. La apertura llevó al país a consolidar una posición de gran importador de cereales, granos y fibras. En 1993 las importaciones de granos llegaron a 6.9 millones de toneladas de arroz, frijol, maíz, trigo y una importación de 508 mil toneladas de algodón, un récord en la historia de la agricultura del Brasil. En este mismo año, Brasil gastó 1.6 mil millones de dólares en importaciones agrícolas.⁶

⁵ Valdés, A. e Schaeffer, B. Domestic Surveillance For Transparency in Agricultural Trade and Price Policy: Progress Report. Joint FAO/World Bank Workshop on "Estabilización de Precios de Productos Agrícolas Importables en América Latina y el Caribe". Santiago, Chile. Octubre 18-29, 1993.

⁶ Jank, M.S. "O Brasil e o Comércio Mundial de Grãos". Mimeo. São Paulo, Março de 1994.

En el caso del trigo, después del país llegar casi a la auto-suficiencia en la cosecha 1988/89 (un consumo de 10.4 millones de toneladas e importaciones de 852 mil toneladas), las importaciones llegaron en 1993 a 4.7 millones de toneladas. Un 50% del consumo nacional es abastecido por importaciones. El área plantada de trigo se reduce en el 40%.

En el caso del algodón, Brasil ocupó la sexta posición de mayor productor mundial y cuarto exportador en el mundo. Con la apertura comercial después de 1992, año en que el sector sufre las consecuencias de las importaciones (subsidiadas en el origen, hay que señalar), la producción nacional se reduce en el 40% (de 780 mil toneladas a 420.3 mil). Brasil llegó a la posición de segundo mayor importador de algodón, después del Japón.

En los dos casos anteriores, es necesario añadir que las importaciones fueron hechas sin la aplicación de derechos compensatorios. Con la apertura había la promesa de que las importaciones con subsidios en el origen, que crean competencia desleal y predatoria en el mercado doméstico, tenían por fuerza de ley (Ley 8.174) una aplicación de derechos de aduana adicionales. Pero este dispositivo legal quedó como letra muerta. Esta fue también una reforma parcial, con consecuencias sobre el empleo en el agro brasileño.

Los analistas de empleo rural estiman que, en los principales estados productores de trigo y algodón, las pérdidas de empleo llegaron a 350 mil trabajadores en la producción y en el procesamiento. Con la falta absoluta de nuevas oportunidades, los estados crearon de forma temporal ayuda al desempleo para compensar a los productores por la pérdida de sus ocupaciones. Con reformas parciales que no crean condiciones de empleo en otros sectores, el agro tiene que sufrir el onus de los ajustes incompletos.

LAS REFORMAS NECESARIAS

Sin embargo, de las reformas positivas descritas, las cuestiones sobre las deficiencias estructurales que están impidiendo el crecimiento del sector primario deben ser resueltas de forma urgente. Los puntos más importantes son:

a) En la desreglamentación del mercado exterior la eliminación de las barreras no-arancelarias fue un punto positivo. Pero el gobierno sigue con la tributación en las exportaciones. Hay un impuesto sobre el valor agregado de 13% en todas las exportaciones agrícolas, que no gravan las exportaciones industriales.

b) Hay reformas de fondo a implementar en la desreglamentación de los mercados de insumos, en particular para remoción de la protección efectiva negativa sobre la producción.

c) En los servicios de mercadeo y comercialización el Estado no ofrece calidad y no hay recuperación de los costos de los servicios prestados; el Estado sigue ofreciendo servicios de almacenamiento, clasificación y financiación de calidad cuestionable.

d) Hay que desarrollar instrumentos de crédito privado para reemplazar el Estado en toda la producción y en la comercialización; el sector financiero rural es reglamentado por la presencia de bancos estatales que crean reglamentación excesiva en tasas de interés y condiciones al otorgamiento del crédito.

e) La privatización de la irrigación en Brasil no está completa todavía; con las reformas iniciales quedó claro que el Estado en esta área no ofrece condiciones de inversión necesaria al desarrollo del sector.

f) La investigación agropecuaria, un elemento absolutamente indispensable en la apertura comercial, necesita de un choque de competencia en los fondos de investigación y de eficiencia, para brindar el sector agrícola con las mejores variedades de cultivo posibles.

g) Finalmente, el sector de transportes, también crítico para la apertura comercial, sigue reglamentado en exceso con empresas estatales en ferrocarriles ofreciendo servicios caros y de baja calidad.

LAS NUEVE LECCIONES DE LA APERTURA Y DE LAS REFORMAS PARCIALES

Hay algunos trabajos que estudian los efectos de las reformas parciales en la política sectorial y en la reforma macroeconómica de los países de América Latina y del mundo que son importantes para consolidar las experiencias de "policy making"⁷. Las experiencias más importantes en el caso de Brasil y de otros países son:

a) El empleo puede sufrir mucho con las reformas parciales, con pérdidas de oportunidades de trabajo en sectores que se beneficiaban de la economía autárquica, incluso en los sectores de exportables. Hay posibilidades de crear graves problemas de pobreza rural y migratoria. Los problemas pueden ser más graves si no hay una desreglamentación del mercado de trabajo.

b) El tipo de cambio real tiene un rol estratégico en la creación de nuevas oportunidades de exportación y la manutención del esfuerzo exportador en las economías de apertura comercial. Una apreciación del tipo de cambio real, con el crecimiento de los

⁷ Valdés, A. "Mix and Sequencing of Economywide and Agricultural Reforms" Chile and New Zealand". *Agricultural Economics*, 8 (1993); páginas 295-311. Ver también, Lopes, M. "Best Practices in Agricultural Policy Reform". Seminario en el Instituto Brasileño de Economía, Fundación Getulio Vargas. Rio de Janeiro. 14 de April de 1944.

precios de los non-transables, puede poner en riesgo la apertura por la resistencia interna a las reformas.

c) Las reformas tienen que ser completas y simultáneas. La secuencia de las reformas es un punto crítico. La desreglamentación de los mercados de insumos debe ser la primera, pero si se puede comenzar con las reformas en los mercados de productos. Pero, en este caso, las reformas en los mercados de insumos deben comenzar también al inicio del proceso.

d) En algunos casos, es deseable que las reformas comiencen por el sector de mercados, para las señales claras de necesidad de competitividad y eficiencia en los sectores productivos de exportación y de producción de productos importables.

e) La reforma en el sistema impositivo nacional es indispensable para no haber tributación sobre las exportaciones competitivas del país. No se pueden exportar impuestos (ni importar subsidios). Hay ejemplos de países, como Argentina con el reintegro, que optaron por desgravar las exportaciones.

f) Hay que eliminar todas las formas posibles del sesgo anti-exportador (y el sesgo pro-importación), con una búsqueda de todas las formas de discriminación sectorial que gravan el agro en la apertura de comercio, incluyéndose la protección industrial.

g) Las reformas de los mecanismos de formación de precios son indispensables, con revisión del rol de los precios mínimos, la compras y ventas de existencias de compañías estatales y todas las formas de intervención del Estado en la comercialización de productos agrícolas, incluyéndose en este conjunto de actividades las importaciones de empresas estatales que crean riesgo institucional.

h) No es necesario, en definitiva, aumentar los presupuestos para el sector agrícola; a la agricultura le conviene una reducción de los gastos públicos que crean inflación. Hay que racionalizar los gastos públicos y tener reservas para destinarlas a la pobreza rural que sufre con el ajuste macroeconómico.

i) La rapidez y reformas completas son dos palabras claves. La reducción de la producción destruye la credibilidad de las reformas, ampliándose sus efectos negativos, sin compensaciones en otras formas de actividad económica para el agro.

LA DEFENSA DE LOS MERCADOS NACIONALES: UNA REFORMA TAMBIÉN PARCIAL

Un punto importante del debate en algunos países de América Latina es que los resultados de la Ronda Uruguay del GATT presentaron avances significativos, pero

siguen existiendo políticas que obstaculizan una liberación más amplia de los mercados de los países de la región. Los resultados en el tema de reducción de los subsidios a las exportaciones fueron muy modestos, persistiendo una gran parte de los subsidios a productos claves en las agriculturas regionales.

El artículo 13 del acuerdo agrícola no permite la aplicación de derechos compensatorios en los casos de perjuicio grave (artículo XVI) y en el caso de daño por las políticas de subsidio a las políticas domésticas de los países desarrollados. Y además, no se puede utilizar lo que permite el artículo XXIII del GATT de formación de un "panel" de especialistas, en el ámbito de soluciones de controversias, para reclamar pérdidas de mercados con subsidios domésticos⁸. En este artículo 13 del nuevo acuerdo agrícola queda claro que la aplicación de derechos arancelarios adicionales sobre importación con subsidios fue restringida).

Particularmente, en el caso de que se pueda usar el derecho compensatorio cuando la nacionalización de mercancías ocurre con subsidios en el origen, hay que ejercitar el "due restraint", que no tiene un significado claro en el marco del acuerdo. En realidad, se establecieron pautas como esta "Cláusula de Paz" que legitima la aplicación de subsidios agrícolas en niveles todavía elevados, reduciendo la viabilidad de imposición de derechos compensatorios por parte de los países que tienen el derecho de defender sus sectores productivos.

Las economías de los países del continente estaban transitando por un proceso continuo de liberación comercial, como parte integrante de los programas nacionales de ajuste estructural macroeconómico (en los cuales la apertura comercial es indispensable). Pero la permanencia de los subsidios, y la "oficialización" de casi unos 80% de los niveles de los últimos años, puso una cuestión de fondo en la dirección de la liberación. Se puede creer que muchos países intentarán proteger sus economías, dentro de una posición de defensa de los sectores productivos. Es muy difícil administrar la liberación comercial sin algunos instrumentos de defensa del sector productor nacional.

Esta es una cuestión de fondo. Si no hay una solución satisfactoria para el reclamo de la defensa "face" a los subsidios externos, se puede creer que una nueva ola de proteccionismo puede nacer en la región. No hay, hasta ahora, una respuesta satisfactoria de un mecanismo de defensa de la producción de países que dependen de importaciones para el abasto del mercado doméstico o que sus sectores productivos tengan un riesgo de la competencia desleal y predatoria de los productos subsidiados en el origen.

⁸ Lopes, M. de R. "Acuerdo Agrícola... A Paz Armada". *Conjuntura Económica*. Abril de 1994. Pág. 19-21.

THOMAS B. WIENS

Banco Mundial. Especialista en China y sudeste asiático.

Universidad de Harvard. Doctorado en Desarrollo Económico.

Catedrático y consultor por diez años.

Banco Mundial. Desde 1981 trabaja en operaciones agrícolas y en sectores estratégicos de la agricultura en China y el sudeste de Asia.

Banco Mundial. Grupo de consejeros Departamento Latinoamericano.

POLITICA AGRICOLA EN TAILANDIA, MALASIA E INDONESIA

Thomas B. Wiens

De los siete países del sudeste asiático, tres se han destacado como ejemplos extraordinariamente exitosos de países en vía de desarrollo con ingresos bajos o medios que han perseguido políticas macroeconómicas relativamente estables y consistentes con una orientación aperturista. Su prosperidad se refleja en un crecimiento rápido y sostenido del comercio exterior, de las inversiones extranjeras directas y del Producto Interno Bruto (PIB) durante casi toda la última década. Debido a los cambios que se han dado en sus estructuras económicas actualmente se les denomina "los cachorros de tigre", lo cual significa que se les ha nominado como candidatos para obtener la "membrecía" en las Economías de la Nueva Industrialización (NIEs). La posición de Indonesia como miembro de los "cachorros de tigre" es bastante reciente, ya que su desempeño económico ha mejorado enormemente en los últimos años como respuesta a la liberalización de la política económica. Indonesia y Malasia comparten con Colombia la buena suerte de haber desarrollado significativamente las exportaciones de petróleo. Esto las ha hecho vulnerables a sufrir "el mal holandés". El tema de cómo resolver y tratar este problema, es uno de los asuntos que obviamente más interesa aquí.

Algunos datos comparativos sobre las características de las relaciones económicas externas de Colombia y los tres "cachorros de tigre" se presentan posteriormente. Estos tres países del sudeste asiático comparados con Colombia tienen economías mucho más orientadas hacia el comercio exterior o dependientes de él, tal como lo indica el volumen de exportaciones e importaciones en relación con el Producto Interno Bruto. Colombia virtualmente está a la par con Tailandia (ambas se destacan por la magnitud del incremento de las tasas de las exportaciones de largo plazo), y supera a Indonesia y Tailandia en la relativa capacidad de inversión extranjera directa. En relación con el Producto Interno Bruto, la deuda colombiana es casi tan cuantiosa como la de Indonesia, pero es tan manejable como la de Tailandia y Malasia, si ésta se mide en relación con sus exportaciones. En lo que se refiere al comercio exterior y a la ayuda que reciben, estas tres economías asiáticas han tenido y continúan teniendo una mejor posición en general: se han beneficiado de una mejor ayuda per cápita, con una estructura mucho más dispuesta a concesiones en el flujo de ayuda; y sus exportaciones son mucho más diversificadas en cuanto a los productos y al destino de estos. En particular, se podría decir que una mayor proporción de sus exportaciones ha estado dirigida

a países con mercados de rápido crecimiento (sorprendentemente Japón); y lo anterior, junto con una proporción más alta de bienes manufacturados para la exportación, han hecho que en términos comerciales pierdan menos en las tendencias adversas de los intercambios. Estos tres países han utilizado las tarifas como medio para protegerse, de alguna manera, de las importaciones aunque en Malasia las tasas de impuestos son mínimas y sólo Indonesia ha empleado restricciones cuantitativas en gran medida.

DESARROLLO AGRICOLA ENTRE LOS PAISES COMPARADOS

Antes de examinar las políticas agropecuarias del Sudeste de Asia, revisemos algunas diferencias estructurales de las características del sector agropecuario de Colombia y de los países con los cuales se va a comparar (cuadro 10). En todos estos la pobreza, medida por la proporción de la población que está por debajo de la línea de la pobreza absoluta, ha disminuido especialmente en Indonesia donde han ocurrido los mayores avances en este sentido. Sin embargo, la pobreza comparativa se mantiene todavía en Indonesia medida por un bajo PIB per cápita, baja expectativa de vida al nacer y una alta tasa de mortalidad infantil. La categorización de la pobreza está estrechamente relacionada con la densidad poblacional relativa a la disponibilidad de la tierra agrícola. Al ocupar un gran número de habitantes áreas pequeñas de tierra arable (excluyendo cultivos perennes), ello incide de manera sustancial para que subsista la precariedad (o potencial dependencia de importaciones) en el abastecimiento de alimentos tanto en Indonesia como en Malasia; así como la baja densidad poblacional de Tailandia le proporciona una ventaja comparativa en las exportaciones de arroz, aunque este producto tenga un bajo rendimiento en las cosechas.

En la última década los cuatro países han experimentado tasas de crecimiento agropecuario que exceden el crecimiento poblacional, aunque en la actualidad la agricultura sólo represente una quinta parte o menos del PIB. Sin embargo, en Indonesia y Tailandia la participación de la fuerza laboral en el sector agropecuario es aún más o menos la mitad del total de la fuerza laboral. Obviamente subsiste una brecha muy amplia entre la productividad agrícola y no agrícola, y la pobreza relativa de la población rural es causa de serias preocupaciones. La diferencia entre el valor agregado en la agroindustria y el valor agregado en la agricultura de Indonesia y Tailandia (18% versus 41%), nos indica cómo efectivamente Tailandia ha sido capaz de estimular un desarrollo industrial liviano fundado en la ventaja comparativa que le da el producir materias primas agrícolas. Ya que la agroindustria es relativamente intensiva en trabajo, esta acentuación del valor agregado del sector agrícola constituye una parte importante para trazar una estrategia efectiva para aliviar la pobreza rural.

El incremento de la productividad laboral de Asia se evalúa, en gran medida, por el

aumento de las tasas de productividad de las cosechas, ya que existe un déficit de tierras sin explotar aptas para la agricultura, cuyos precios de desarrollo son razonables; empero, en las dos últimas décadas el desarrollo de la tierra y la irrigación ha aumentado significativamente el área de producción. La productividad de la tierra en el cultivo de arroz se ha incrementado mucho más marcadamente en Indonesia. Dado que esto se logró gracias a la confianza que se tuvo en la tecnología de la revolución verde, desarrollada en muchas partes, no es una anomalía el que en Indonesia haya un número tan reducido de investigadores del área agrícola en comparación con el Producto Interno Bruto del sector agropecuario. Más enigmática es la realmente alta proporción de dichos investigadores en Tailandia, ya que allí el crecimiento es limitado y aún hay una baja intensidad de cultivos de arroz. Finalmente, ¿qué podemos deducir acerca de Malasia, la cual parece haber aportado todos los ingredientes requeridos para realizar una revolución verde, pero sólo pudo alcanzar alguna producción de arroz y un área cultivada actual menor de la que tuvo hace una década?

¿Qué papel juegan las políticas de seguridad alimentaria en estos países? Indonesia y Tailandia son economías que están basadas firmemente en la producción de arroz, producto en el cual reside más de la mitad del contenido de calorías de la dieta alimenticia diaria; en Malasia y Colombia ésta es considerablemente más diversificada. Pero solamente en Tailandia (exportador, de arroz por excelencia) es preocupante todavía el nivel de calorías de la dieta, ya que éste sólo logra encontrarse un poco por encima del mínimo recomendado. Hace únicamente dos décadas Indonesia dependía de las importaciones de arroz, pero el objetivo de desarrollar la producción interna la ha colocado en un punto en el que tener excedentes exportables podrían muy pronto convertirse en la norma. Sólo Malasia tiene un relativo déficit en su consumo interno que la lleva a hacer importaciones. Sin embargo, los alimentos apenas representan el 5,6% del total de sus importaciones y con certeza no hay motivo para preocuparse por la seguridad alimentaria.

Para darle un poco más de profundidad a esta comparación un poco superficial, será necesario discutir algunas de las singularidades de las circunstancias y las políticas de estos tres países del sudeste de Asia.

POLITICA DE DESARROLLO AGRICOLA EN MALASIA

Malasia es un buen ejemplo de país rico en recursos que puede tener la capacidad de llegar a trazar políticas relativamente favorables para el sector agropecuario, especialmente si se enfatiza el objetivo de mejorar la distribución del ingreso. Este propósito es posible gracias a la producción de caucho, madera y estaño, herencias del período colonial; esto se vio complementado posteriormente con el desarrollo de las reservas de petróleo y aceite de palma, todo lo cual provee excedentes exportables

de productos primarios confiables. Esto redujo la presión para promover la industrialización a través de medidas que hubieran sido discriminatorias para la agricultura.

En el tiempo de la independencia política existía una bien establecida plantación de caucho, un sector de minifundistas y otro grande de cultivadores de arroz, dominados por el monocultivo de tierras dependientes de las aguas lluvias. La agricultura se estimaba en cerca del 70% del total de las exportaciones y cerca del 60% de la fuerza laboral. A pesar de esto, Malasia tenía un déficit comercial de alimentos y no alcanzaba a ser autosuficiente en la producción de arroz, su producto alimenticio principal. Malasia es asimismo una sociedad multiétnica, donde el grupo dominante políticamente era el Malayo, el cual tenía además el monopolio del cultivo de arroz. Por ello la promoción del sector productor de arroz sirvió para alcanzar los dos objetivos: el de la seguridad alimentaria y el de la estabilidad política. El gobierno buscó promover tanto la intensificación de los cultivos de arroz como la diversificación de las actividades agrícolas y no agrícolas; asimismo, se fomentó el desarrollo de nuevas fronteras agrícolas en tierras que habían sido recientemente otorgadas y a las que se aplicaría inversión pública para incrementar los recursos de tierras hábiles para los granjeros malayos.

El cultivo de arroz se promovió inicialmente manteniendo los precios de sustentación por encima del nivel de los pagados en la frontera. Una vez que los recursos del petróleo empezaron a aumentar los ingresos del erario público al final de los años 70, parte de las ganancias fue utilizada para subsidiar la importación de fertilizantes y maquinaria. Se realizaron sustanciales inversiones en proyectos de riego, así como en asesorías y crédito directo. Esto dio como resultado el que se intensificara la producción, lo que se vio reflejado en el incremento de producción de las cosechas.

Por otro lado, el gobierno buscó mejorar la productividad en los sectores de caucho y aceite de palma, con base en las haciendas y la orientación exportadora, especialmente a través de la investigación y la subvención de replantaciones. Estos esfuerzos hacen que Malasia conserve el dominio de sus exportaciones en estos dos sectores. La investigación y la replantación se financiaron con los impuestos recaudados de las exportaciones de los dos productos, los cuales también ayudaron a financiar otras inversiones del sector público. Las ganancias obtenidas del petróleo se gastaron parcialmente en una reducción de los niveles de impuestos al mismo petróleo. La diversificación, particularmente de la palma de aceite, se promovió con los recursos del fondo de la replantación del caucho.

El desarrollo de programas de ampliación de nuevas fronteras agrícolas se consideró que era social y políticamente más aceptable como plan de redistribución de la tierra, que el plan de reforma agraria. Para este fin se establecieron agencias públicas tales

como la Institución para las Tierras Federales y el Desarrollo (Federal Land and Development Authority, Felda), y la Institución para la Consolidación y Rehabilitación de Tierras Federales (Federal Land Consolidation and Rehabilitation Authority, Felcra), se dieron tierras, se hicieron inversiones públicas y se establecieron ayudas para la investigación. Felda se ha concentrado en haciendas que cultivan árboles; mientras tanto Felcra ha buscado establecer a los granjeros en pequeñas parcelas de hasta 10 hectáreas para que produzcan una amplia variedad de productos. Felda ha logrado cerrar la brecha existente entre el rendimiento de las tierras de propiedad privada y pública y compartir el crédito con el sector privado para hacer de Malasia el líder en las exportaciones de aceite de palma. El plan de Felcra no ha sido tan exitoso debido a que redujo los incentivos para incrementar la productividad de sus granjeros beneficiarios, asumiendo muchas de las funciones de manejo y reteniendo la posesión de la tierra de las minipropiedades que desarrollaba -en efecto, convirtió a los granjeros en asalariados garantizándoles un salario, pero sin darles totalmente el derecho a la propiedad ya que ésta sólo se poseía indirectamente como propiedad compartida. Un sistema como éste, que requiere que se dé mucha atención a los asuntos de manejo y que uno de los objetivos sea intensificar la absorción de trabajadores, probablemente no llegará a funcionar muy bien.

La mano de obra, más que la tierra, es en la actualidad el factor de la productividad agrícola más escaso en Malasia. Esto, en pocas palabras, es la explicación de por qué la producción de arroz en este país ha declinado en la última década. Malasia ha obtenido buenos resultados al incrementar la productividad de la fuerza laboral agraria a través de la sustitución de fuerza de trabajo por capital (por ejemplo: cambiando el transplante de arroz por siembra directa mecanizada e introduciendo tecnologías que ahorren fuerza de trabajo en la labor del drenaje del caucho). También ha obtenido buenos resultados reduciendo los niveles de la pobreza absoluta en las áreas rurales hasta límites de un 15%. Sin embargo, no se puede justificar en términos económicos el que Malasia continúe con sus políticas de altos subsidios al sector productor de arroz. Además, a pesar del incremento de la productividad en el sector productor de árboles, los salarios reales se han elevado mucho más rápidamente que la productividad y así la competitividad se ha visto menguada. El gobierno ha podido manejar este problema principalmente tolerando la importación de fuerza laboral barata proveniente de los países vecinos.

Malasia ha mantenido una economía extraordinariamente abierta, con las barreras tarifarias y restricciones cuantitativas más bajas de Asia (prácticamente no existen tarifas para los artículos importados utilizados por el sector exportador) y unas exportaciones que representaron el 80% del Producto Interno Bruto en 1992. Todo lo anterior y además la estabilidad política, una política macroeconómica conservadora y una fuerza laboral educada, han hecho que se constituya en el principal atractivo

para la inversión extranjera directa. Pero a la vez ha expuesto al país a toda la fuerza de la fluctuación de los precios internacionales, incluyendo la recesión en la economía de sus pares comerciales. No he podido descubrir ninguna medida especial que proteja al sector agrícola de las fluctuaciones de corto plazo, aunque las contribuciones gubernamentales para la investigación del incremento de la productividad, la infraestructura, el desarrollo de la tierra, la diversificación de cultivos y finalmente la promoción directa de exportaciones intensivas en valor agregado gracias a procesamientos agroindustriales, han constituido -todas estas medidas en conjunto- la respuesta más efectiva posible para enfrentar las tendencias adversas de los precios a largo plazo. Estos programas definitivamente se beneficiaron cuando el gobierno, a principios de la década de los 80, mejoró la recaudación de impuestos al combinarse una elevación de los precios internacionales del petróleo y el incremento de las exportaciones de gas natural. En los últimos años, el gobierno ha utilizado con éxito las políticas fiscales, monetarias y de tasa de cambio, para moderar tanto las fluctuaciones adversas de los precios como el "mal holandés".

POLITICA DE DESARROLLO AGRARIO EN TAILANDIA

La reputación de Tailandia se basa en su firme crecimiento económico de largo plazo y, en particular, en la aceleración del crecimiento del Producto Interno Bruto, el cual ha pasado a niveles de doble dígito en los últimos años. Su estructura económica se ha transformado por el rápido crecimiento del sector de las manufacturas, lo cual ha contribuido a que disminuya significativamente la pobreza absoluta. El crecimiento de la agricultura en el PIB ha sido impresionante, aunque el aumento de la productividad no ha sido especialmente rápido y la promoción de las políticas industriales la han llevado a una estructura industrial relativamente intensiva en capital. Como consecuencia de lo anterior, la mayoría de la fuerza laboral (64%) ha permanecido en la agricultura, la cual en 1990 sólo produjo el 13% del PIB. La distribución de beneficios de este rápido crecimiento ha sido mucho menor de lo que es el ideal; y el crecimiento de la productividad y la brecha existente entre el ingreso del sector agrario y el resto de la economía, se han vuelto un asunto muy preocupante y de controversia política.

El desarrollo de Tailandia se caracteriza por su estabilidad macroeconómica, pero al mismo tiempo por una serie de intervenciones sectoriales que no han sido bien manejadas. En el aspecto positivo, los gobiernos Thai han practicado un firme control fiscal y monetario. Existe un firme compromiso para mantener un balance interno y externo que se refleje en las leyes que restringen el déficit presupuestal y el endeudamiento externo. La inflación ha permanecido baja y las tasas de cambio efectivas se han mantenido notablemente estables. Las políticas fiscales y monetarias han sido conservadoras y han hecho posible crear un ambiente macroeconómico, conducente a un crecimiento de la gestión empresarial privada y atractivo para la inversión extranjera.

Debido a que la relación trabajo-tierra es bastante baja y dispone de una cuenca natural formada por su río principal, Tailandia ha podido contar con una ventaja comparativa sustancial en la producción de arroz, la cual le ha permitido mantenerse en una posición estable como uno de los mayores exportadores de arroz en el mundo. Sin embargo, en las décadas de los años 70 y 80 no tuvo la competencia de sus vecinos de Vietnam y de Burma y, por ello, en la actualidad Tailandia no cree que podrá permanecer tan competitiva por mucho tiempo dado el estancamiento de la demanda internacional de arroz.

En los años 1960 y 1970, Tailandia utilizó la restricción a las importaciones, impuestos selectivos, exenciones de tarifas y prohibiciones de importación, para lograr una estrategia de sustitución de importaciones. Los productos de consumo terminados y las manufacturas intensivas en capital (incluyendo automóviles y productos farmacéuticos), gozaron de las más altas tasas de protección efectiva en tanto que las tarifas moderadas fueron mantenidas para la importación de maquinaria y materiales. A las empresas que se les otorgó un estatus privilegiado, fueron a aquellas productoras a gran escala para el mercado interno. Por lo tanto, la política de desarrollo discriminó favorablemente en contra de la agricultura y de las empresas manufactureras intensivas en trabajo, a los sectores que en dicho país gozan de una ventaja comparativa. Por otro lado, Tailandia tiene una proporción tierra-trabajo más favorable que la mayoría de los países asiáticos, lo que crea incentivos más débiles para que la población agrícola abandone la agricultura. En la actualidad el área de tierra cultivable se amplió en cerca del 50% entre 1970 y 1980, de tal manera que la relación tierra-trabajo ha ido en ascenso. Estas peculiaridades del caso Thai parecen contar en relación con la alta proporción de fuerza laboral que permanece en el sector agrícola.

El gobierno Thai estableció un buen récord al dotar al país de una infraestructura básica en los inicios de los años 80, construyendo vías ferroviarias, dando electricidad, irrigación, red vial y proporcionando a la población educación primaria. La infraestructura de vías se construyó básicamente más por razones militares que por motivos económicos, pero de todas maneras ésta ha facilitado la expansión de la frontera agrícola y ha aportado a la reducción de fletes y al desarrollo del sistema de transporte pesado de larga distancia. Las inversiones gubernamentales en la educación primaria generalizada se llevaron a cabo también sólo parcialmente por motivos económicos, como medio de promover el nacionalismo y de incrementar el poder de la etnia Thai para competir con los Chinos locales. Los cuatro años de educación obligatoria se aumentaron a seis en los años 60 lo que, en consecuencia, incrementó la calidad de la fuerza laboral que jugó entonces un importante papel fomentando la productividad agrícola.

A medida que el crecimiento económico y la industrialización se aceleraron en los

años 80, el proveer al país de la infraestructura adecuada se convirtió en un cuello de botella. El problema se dio debido a la desaceleración de la inversión en infraestructura durante el programa de austeridad de los inicios de los años 80. La inversión gubernamental, especialmente en infraestructura, declinó del 5,4% del Producto Interno Bruto en 1970 a 4,0% en 1980 y 2,7% en 1990. Si se mira retrospectivamente se percibe que la limitada inversión durante los años 1980 en el manejo de los recursos hídricos y de la educación secundaria rural, ha causado un serio obstáculo en el desarrollo de la productividad tanto del sector agropecuario como el industrial.

El gobierno Thai ha intervenido históricamente el sector agrario de varias maneras, especialmente en detrimento del ingreso de los granjeros. Las intervenciones directas más serias se empezaron a establecer en los años 80 para estabilizar los precios internos y mantener el ingreso de los granjeros en vista del vertiginoso descenso de los precios internacionales. Realmente y debido a que los principales productos agrícolas de Tailandia eran casi todos de exportación, habría sido imposible utilizar las intervenciones gubernamentales para mejorar el ingreso de los granjeros sin incurrir en una mayor carga fiscal directa.

Las principales intervenciones se manifestaron en impuestos directos e indirectos sobre las exportaciones de arroz. Estos consistieron en un pequeño impuesto de exportación "ad valorem" del 5% que recaudaba el Ministerio de Finanzas (luego bajó al 2,5% en 1984), un gravamen específico a la exportación de arroz llamado el "premio" y otro denominado "exigencia para las reservas del arroz", el cual se imponía a los exportadores para que el Ministerio de Comercio pudiera comprar el grano a precios por debajo del establecido en el mercado, como medida para subsidiar a ciertos consumidores internos; y finalmente se impusieron restricciones cuantitativas sobre las exportaciones. Entre los años 1960 y 1970, estos gravámenes representaron en total algo así como el equivalente a un 35-40% del impuesto de exportación "ad valorem", pero para 1986 estos gravámenes se eliminaron totalmente. Durante el período en que estaban vigentes abrieron una brecha entre los precios internos y externos del arroz, la que debía cerrarse a expensas del productor. Infortunadamente la eliminación de impuestos coincidió con (y fue el resultado de) una vertiginosa caída de los precios a nivel mundial, presentándose como resultado el que no se mejoraran los incentivos para los cultivadores, lo cual ciertamente hubiera podido evidenciar las ventajas de la "liberalización". Intervenciones similares, pero menos significativas, afectaron los precios internos del maíz y el caucho.

El azúcar, por el contrario, fue un producto de importación hasta 1960 y el gobierno trató de promover la sustitución de importaciones, primero, imponiendo barreras y luego, después tras convertirse el azúcar en producto de exportación, manteniendo un programa de subsidio cruzado por medio del cual los recaudos obtenidos de los al-

tos precios sostenidos en el mercado interno, se utilizaban para subsidiar las exportaciones a precios internacionales más bajos. Este programa le dio grandes ganancias a los cultivadores y a los procesadores de la caña de azúcar a expensas de los consumidores internos, pero se volvió insostenible cuando las exportaciones aumentaron del 31% de la producción de 1971 al 60% en 1984. Si el programa se hubiera mantenido, el costo del subsidio para el consumidor hubiera sido demasiado alto.

La "política del arroz barato" promovida por el gobierno antes de la mitad de los años 80, en detrimento de los granjeros y en beneficio de los consumidores urbanos, fue políticamente ventajosa no sólo porque las reservas de grano se utilizaron para subsidiar las ventas de arroz urbano a través de tiendas apoyadas por el gobierno, sino porque la mayoría de lo que éste acumuló por concepto de recaudaciones fue (después de 1974) dirigido a programas notablemente visibles de ayuda para los cultivadores. Todavía habría que analizar el impacto puramente distributivo de estos planes, pero no se debería asumir que fueron programas efectivamente dirigidos a la población rural pobre.

Aunque el sistema bancario Thai tiene relativamente pocos controles gubernamentales y está bien desarrollado, el gobierno también lo ha intervenido en favor del crédito dirigido al sector agrario con el argumento de que los bancos comerciales, situados en Bangkok, estaban ignorando a los granjeros. El gobierno determinó que cierta participación del crédito (el 14% en 1987) fuera a un fondo para el sector agrario y que la diferencia por falta de solicitud de préstamos comerciales a dicho fondo, tenía que depositarse en el Banco Agrario y de Cooperativas Agrícolas (BAAC), un banco para el desarrollo agrario. Puesto que los préstamos comerciales por lo general se han quedado cortos en relación con estos fondos (en su mayoría debido a que sólo la mitad de los granjeros Thai tiene títulos sobre sus propiedades para ofrecerlos como garantía), el BAAC ha recibido parte de su capital de estos impuestos implícitos que gravan al sector bancario comercial y ha reorientado el crédito especialmente hacia los agricultores de mediana escala. Este programa de crédito dirigido no ha sido considerado como un objetivo principal de la liberalización debido a que los subsidios que recibe el BAAC, son relativamente escasos; sus tasas de interés para préstamos proveen un pequeño margen sobre los intereses de los depósitos y el récord de recuperación (tasa de recuperación del 82% a finales de los años 80) no es tan malo. Empero, este sistema sólo representa cerca del 25% de los préstamos para el sector rural y no tiene en cuenta a la mayoría de los pequeños granjeros; el meollo de la causa del problema -tenencia insegura de la tierra- debe continuar siendo abordado por el programa de titulación de tierras.

Si nos centramos sólo en productos básicos de la canasta familiar, tales como arroz, maíz y azúcar, podemos parecer excesivamente negativos en cuanto a los

logros de las políticas agrícolas Thai las cuales, a pesar de todo, han logrado una alta tasa promedio de crecimiento de valor agregado. Esto se debe a que el incremento de las tasas de producción de frutas, hortalizas, carne y camarón, ha sido mucho más alto que el de los productos básicos de la canasta familiar. En Tailandia la relación entre el valor agregado del procesamiento de los productos del agro y el valor agregado de la producción agrícola, es demasiado alta en comparación, por ejemplo, con Indonesia, y el procesamiento agrícola valoriza más productos subsidiados como materias primas que lo que puede hacerlo con productos de amplio consumo. Tailandia está capturando mercados para los productos alimenticios procesados, los cuales antes estaban dominados por Taiwan, Hong Kong y China. La población rural pobre de Tailandia deriva la mitad de su ingreso de la producción de arroz; el resto proviene de los productos subsidiados y de otras actividades distintas al campo.

Las actuales políticas gubernamentales impulsadas no solamente por el reconocimiento de que las perspectivas futuras para el mercado internacional del arroz son muy poco favorables, sino también por escasés de agua, hacen que se desintensifique el cultivo de arroz y se impulse no sólo la diversificación de otros productos agrícolas sino el desarrollo de otras actividades tales como el procesamiento de productos agrícolas, lo cual podría favorecer los ingresos de la población rural. Los recientes programas agrícolas y de subsidios, aunque de pequeña magnitud, están siendo dirigidos de manera creciente hacia estos objetivos. La diversificación de las fuentes de ingreso de los campesinos y el no incremento de la productividad del arroz y el maíz, es muy probable que lleven a una reducción sostenida de la pobreza de la población rural.

POLITICA DE DESARROLLO AGRARIO EN INDONESIA

Dos recientes trabajos, puestos a disposición de ustedes, han sacado las más importantes lecciones del caso Indonesia, basados en un artículo donde se exponen los puntos de vista del profesor Timmer. Como ya lo anotó Rudolf Hommes, la pregunta interesante es: "¿Cómo ha llegado Indonesia a ser tan exitosa en agricultura y en todo el desarrollo económico a pesar de haber hecho casi todo al revés, según la opinión de los académicos, excepto en su política macroeconómica conservadora?". Como ustedes ya posiblemente han leído estos artículos, trataré de enfatizar los detalles que no aparecen en ellos.

La estrategia de desarrollo de Indonesia se centró en canalizar los impuestos provenientes del petróleo, para incrementar la producción agrícola y el desarrollo de la infraestructura física y social. Durante dos décadas Indonesia logró reducir, con el más alto promedio anual de todos los países, la incidencia de la pobreza pasando del 22% en 1984 al 15% en 1990. Este logro se le ha atribuido a una cuantiosa in-

versión en un amplio crecimiento de base, apoyado en una infraestructura que lo sustenta; a un fuerte énfasis en mejorar la productividad agrícola; a la realización de reformas estructurales iniciadas en la mitad y finales de los años 80, que indujeron un cambio de la orientación, a saber, de actividades intensivas en capital, enfocadas hacia el interior, a las actividades intensivas en trabajo y hacia las exportaciones; y, finalmente, a la amortiguación del impacto que produjo el ajuste de los años 80 sobre los programas de inversión en beneficio de los pobres, especialmente en los servicios sociales. Tal vez lo más importante ha sido que Indonesia no permitió que los efectos del "mal holandés", ni los que siguieron a la caída de los precios del petróleo, destruyeran la competitividad internacional de su sector agrícola. El ajuste se facilitó para aquél por las oportunas depreciaciones de las tasas de cambio que compensaron ampliamente los impactos negativos de los desarrollos externos sobre los precios de exportaciones agrícolas, por las políticas de fijación de precios en el sector agrícola y por una cierta diversificación de cultivos, disminuyendo el arroz para favorecer sembrados que dieran más utilidad que éste. Cuando se hizo necesario emprender ajustes estructurales, los gastos presupuestales del sector agrícola, entre otros, se protegieron en relación con los gastos públicos de menor beneficio para los pobres.

Debido a que los programas de desarrollo agrícola de Indonesia han estado enfocados casi exclusivamente al arroz, la mayoría de los problemas subsistentes de pobreza y desigualdad se deben a las disparidades regionales en la concentración del cultivo del arroz. A pesar de la disminución de la pobreza, un gran número de indonesios subsisten en la categoría de "casi pobres" con ingresos bordeando la línea de pobreza. Para Indonesia los indicadores sociales más importantes están retrasados con respecto a muchos otros países de Asia. La pobreza permanece concentrada en el sector agrícola.

Las intervenciones gubernamentales más importantes han sido para apoyar a los productores de arroz, buscando alcanzar el objetivo de seguridad alimentaria, el cual se ha interpretado como la necesidad de ser autosuficientes en este grano y tener estabilidad en los precios del mismo. Los principales instrumentos para llevar a cabo estas políticas han sido: un sistema de manejo de precios que fije el valor del arroz en relación con los fertilizantes y otros productos; un programa de acumulación de existencias que sirva como cojín para estabilizar los precios del mercado; varios programas para intensificar los cultivos de arroz proporcionándole a los granjeros tecnología avanzada y subsidiando los insumos; e inversiones en la expansión y rehabilitación del sistema de irrigación. Una agencia estatal denominada Bulog- tiene poderes monopolísticos para el mercado internacional del arroz y anualmente compra y vende entre 4 y 10% del total de la producción interna. Cerca de dos terceras partes de las existencias se distribuyen a los empleados públicos y a los militares,

quienes lo revenden en el mercado con un precio de hasta un 62% por encima del costo unitario de las operaciones de distribución y gestión de Bulog. Los remanentes se mantienen como existencias acumuladas de hasta 1.0 millón de toneladas, que sirven de cojín de seguridad. En las operaciones de compra y venta se ha mantenido una franja de precios muy estrecha, con un tope para el consumidor cuyo promedio varía entre un 25-35% por encima del precio base para los productores. Los precios internos del arroz se han mantenido muy estables en términos reales, en comparación con las fluctuaciones de precio de los mercados mundiales. La franja de precios se ha tenido que ajustar periódicamente para que permanezcan protegidos, pero desde mediados de los años 80 el valor interno del arroz ha permanecido igual o por encima del costo pagado en la frontera.

Los fertilizantes también están sujetos a control de precios. Este es fijado con base en un aumento sobre el costo "ex-factory" y se le subsidia al productor en su finca hasta en un 42% promedio; se distribuyen legalmente sólo a través de cooperativas designadas. Esto produce el efecto distorsionante de reducir los precios del área por debajo de los mundiales y de incrementar los precios de TSP y de sulfato de amonio por encima de los precios a nivel mundial. Este programa absorbe actualmente una tercera parte de los gastos gubernamentales en el sector; sin embargo, la aplicación promedio de fertilizantes excede los niveles en los cuales la respuesta marginal empieza a descender hasta cero: por ello el gobierno ha decidido eliminar gradualmente este programa. Un subsidio para los pesticidas se eliminó en 1988/89, debido a los problemas que generaban en el medio ambiente y a su aplicación en exceso.

Otros tres productos agrícolas de alto consumo están sujetos a estrictas restricciones de importación: azúcar, soya y harina de trigo. La meta para el trigo ha sido la de evitar hacer grandes importaciones y capturar el valor agregado interno procesando el trigo (por ejemplo, sobre 1.9 millones de toneladas importadas en 1991). Estas políticas incluyen un monopolio del gobierno sobre las importaciones, abastecimiento de los molinos de harina con precios subsidiados y recapturación del subsidio a través de un recargo al precio de la harina para los consumidores. El subsidio para el precio del trigo se ha incrementado de 33% en 1987 a 63% en 1990.

La meta para el azúcar también ha sido la de ser autosuficientes. Se han adoptado una variedad de programas y de subsidios para incrementar la producción de la caña de azúcar. Dentro de los planes está el que ejerce control sobre la tierra (no muy exitoso), solicitando a los granjeros que reemplacen los cultivos de arroz por caña de azúcar. El gobierno importa cerca de 300.000 toneladas de azúcar anualmente, por intermedio de un monopolio gubernamental y fija precios de productor a los cultivadores de caña de azúcar, precio de compra a los molinos y el precio "ex-factory".

El precio del azúcar al menudeo ha tenido en las dos últimas décadas un sobrecosto entre un 30% y un 100% por encima del precio a nivel mundial.

Un monopolio estatal para la importación y distribución de la soya ha hecho que los indonesios paguen hasta un 38% más con respecto a los precios paritarios de importación. Dado que la soya es uno de los principales productos para alimentar ganado, los costos de alimentación se afectan y se obliga al sector ganadero a tomar medidas proteccionistas. Finalmente, también existen restricciones comerciales internas para muchos otros productos agropecuarios, utilizadas estas especialmente por los gobiernos de provincia para recaudar impuestos. Estas restricciones, que no siempre son a nivel nacional, se imponen por ejemplo, al comercio del clavo, de los cítricos, del caucho, la vainilla, el coco y el café.

En conjunto, la participación del sector agropecuario protegido por barreras no-tarifarias, favorecido especialmente con licencias de importación otorgadas a tres compañías comerciales pertenecientes al Estado, se ha reducido del 54% en 1986 al 30% en el período 1991-92; y la tasa de protección efectiva para el sector agropecuario se redujo en 1990 al 18% para cultivos de alimentos, al 13% para otros cultivos y al 27% para la ganadería. Estas tasas realmente no compensan la discriminación del sector agropecuario frente a una tasa de protección del 57% para la industria. Según informes, "la agricultura de exportación competitiva" tiene una protección efectiva cercana a cero, pero estas cifras incluyen los bosques donde la protección es más bien negativa.

La alta protección a la industria también ha incidido muy directamente en causar efectos distorsionantes a la agricultura: el sector de procesamiento de artículos agrícolas, con una tasa de protección efectiva del 190% en 1990, había tenido durante el período 1985-90 una tasa de crecimiento del valor agregado de sólo 3% y de 0,3% p.a. para empleo, en comparación con el 12% y el 6% del sector no-petrolero de las manufacturas. Así, aunque Indonesia cuente con abundante mano de obra y suficientes productos agrícolas primarios, las exportaciones de alimentos procesados constituyeron únicamente entre el 1% - 2% de las exportaciones no-petroleras entre 1985-92; y ya hemos visto anteriormente la baja relación actual del valor agregado de los productos procesados del sector agropecuario con respecto a los de la agricultura. Por supuesto, la protección para el sector agro-procesador se racionaliza como si se estuvieran compensando las restricciones cuantitativas de los productos agrícolas (especialmente trigo, soya y azúcar).

En Indonesia aún existen créditos subsidiados para el sector agropecuario. Actividades elegibles, dentro de las que se incluían los programas de mercadeo de las agencias gubernamentales ya descritas, recibían hasta 1991 tasas de interés del 6%

que en ese mismo año fueron reajustadas a 16-18% y actualmente aún están muy por debajo de las tasas del mercado que son de 26-33%.

En Indonesia el récord del manejo de los recursos naturales tampoco causa buena impresión. Por ejemplo, el agua utilizada para irrigación no se cobra y, por ende, se desperdicia no obstante ser la tierra irrigada probablemente el factor más escaso que limita, por tanto, el crecimiento agropecuario actual. Los cambios en el uso de la tierra han estado sujetos a varias restricciones administrativas y una gran proporción de tierra continúa estando sin titular (sólo el 24% de la tierra, que no es bosque, está titulada). El gobierno ha iniciado un programa para reducir tales restricciones y otorgar los títulos. Los terrenos estatales que están en venta para unos privilegiados explotadores de la tierra, frecuentemente valen menos de un cuarto del precio del mercado. Estos explotadores pueden obtener licencias de monopolio para comprar tierras y que les permite presionar o forzar los precios de la tierra hacia abajo. En pocas palabras, el sistema del manejo de la tierra estimula la búsqueda de tierra en arriendo y la corrupción.

La meta de inversión del pasado gobierno en el sector agropecuario (particularmente en obras de irrigación) es uno de los aspectos más positivos de las políticas de Indonesia. La inversión pública en el sector agropecuario (incluyendo las obras de irrigación) por más o menos US\$ 1 billón anual ha significado un promedio de aproximadamente el 8-9% del Producto Interno Bruto del sector agropecuario. Esta cifra es alta para los estándares de países en vías de desarrollo: por ejemplo, en Filipinas es de 2,9%, en India de 4,9% y en Turquía de 2,1%. Tal vez ha sido demasiado alta, ya que se hubiera podido prescindir de algunos gastos (especialmente, durante los últimos años, del subsidio a los fertilizantes y de muchos planes de irrigación con una productividad marginal). Además, alrededor de unos US\$ 3.2 billones de crédito, provenientes del sistema bancario estatal, continúan congelados como capital de trabajo de los programas estatales de mercadeo agrícola y de las plantaciones manejadas por el gobierno. Por otro lado, la investigación sólo ha representado un 3,5% del gasto del sector agropecuario y sólo el 0,2% del Producto Interno Bruto del sector, en comparación con el 0,5% del Sur de Asia, el 1,0% de Africa o el 2,0% de Norteamérica y Oceanía. La investigación está subfinanciada, particularmente la dirigida a productos diferentes al arroz y a la ganadería. La clave para el arroz ha sido, por supuesto, la tecnología de la revolución verde la cual ha sido desarrollada fuera de Indonesia. Para divulgación, Indonesia tiene más que suficientes agentes de extensión (30.000), aunque verdaderamente se requiera un mejor entrenamiento, incremento de las asignaciones para viajes, y mejoras en los materiales de extensión, etc.

Las dos últimas décadas de política agropecuaria de Indonesia y sus logros han demostrado que, al darse una nueva tecnología con un gran potencial para el incremen-

to de la productividad, el ambiente de incentivos extremadamente favorables y las suficientes inversiones en infraestructura, inducirán a los granjeros a estar más dispuestos a adoptar dicha política con mayor facilidad. En un país donde el arroz representaba las dos terceras partes de la dieta alimentaria y donde los pobres eran en su mayoría trabajadores del cultivo del arroz y donde una tecnología como la de la revolución verde estuvo disponible, pero fue poco explotada, el desarrollo del programa del arroz de Indonesia fue ciertamente muy bien dirigido hacia la población necesitada y muy efectivo para disminuir la pobreza. Dada la volatilidad del mercado internacional del arroz, el adoptar la autosuficiencia como instrumento para lograr la seguridad alimentaria pudo, por tanto, ser justificado. Tal como lo señaló Carlos Felipe Jaramillo en su reciente artículo, estas condiciones no rigen en Colombia y la mayoría de la experiencia que ha tenido Indonesia en el sector agropecuario, no son aplicables al territorio colombiano.

De hecho, la situación en Indonesia ha cambiado considerablemente y las políticas anteriores no pueden continuar utilizando las mismas justificaciones para racionalizar las distorsiones e ineficacia que obviamente dominan este sistema. La adopción de la tecnología de la revolución verde es esencialmente completa y el uso intensivo de insumos es alto, así que ¿por qué subsidiar los fertilizantes? Actualmente el costo de las nuevas obras de irrigación es tan alto en Indonesia que no se pueden obtener unas utilidades proporcionales a la inversión realizada. ¿Por qué seguir invirtiendo en infraestructura? La producción de arroz está en el margen de los excedentes de exportación. ¿Por qué sostener los precios internos por encima de los mundiales? La protección a la agroindustria y sus materias primas sólo ha desmotivado la diversificación y la orientación exportadora. Sin eliminar estos, ¿cómo puede el sector agropecuario mantener el crecimiento de la productividad del trabajo y de los ingresos per cápita que se ha logrado hasta ahora?

Por otro lado, ¿cómo hará Indonesia para introducir los cambios de políticas y programas agropecuarios que necesita, enfrentada con privilegios e intereses creados durante dos décadas y sin dar marcha atrás a las conquistas que ha alcanzado reduciendo la pobreza y siendo autosuficiente en la producción de arroz? ¿No hay otras maneras de transferir ingresos a los pobres del sector rural sin que haya tanta distorsión y se pueda contribuir más al incremento general de la productividad rural?

LECCIONES PARA LAS POLÍTICAS DE DESARROLLO AGRARIO

En las últimas dos décadas los tres países del sudeste asiático que se han comparado a lo largo de este documento, han logrado unas tasas de crecimiento agropecuario respetables las cuales se sitúan en un rango de 3% al 4% anual. Probablemente es lo mejor que se puede esperar del sector durante un largo período. ¿Qué hicieron bien

estos países, que sirviera como lección para la política de desarrollo agropecuario en otras partes? Sólo puedo especular y preguntarme, cuánto de este buen desempeño puede atribuirse a circunstancias favorables independientemente de las políticas gubernamentales, cuánto puede atribuirse a unas políticas macroeconómicas competentes y cuánto aquellas políticas específicas dirigidas al sector agropecuario. La disponibilidad de la tecnología de la revolución verde ciertamente fue un prerrequisito para los incentivos que hicieron que la intensificación de la producción de arroz fuera efectiva. La dinámica y el crecimiento diversificado de las exportaciones de materias primas agropecuarias y de alimentos le deben algo al fácil acceso a los mercados de rápido crecimiento de Asia Oriental y de los países vecinos con déficit de productos alimenticios. La disponibilidad de tierras poco desarrolladas, pero potencialmente arables, facilitó el desarrollo de cultivos perennes en Malasia e Indonesia, en tanto que la baja densidad poblacional y la disponibilidad de recursos hídricos hicieron posible que Tailandia tuviera una ventaja comparativa para el cultivo del arroz. El buen funcionamiento de los sistemas de mercadeo posiblemente fue un legado de la inmigración China. Las exportaciones de petróleo, unidas a sectores de plantación, previamente desarrollados y orientados a la exportación, proporcionaron a Indonesia y a Malasia una fuente de ingresos que pudieron ser destinados al desarrollo agropecuario. Tailandia extrajo de las exportaciones de arroz los recursos para el mismo fin.

Para el Fondo Monetario Internacional o para el Banco Mundial, las políticas macroeconómicas de estos tres países no se han manejado a entera satisfacción, ya que en algunos períodos uno u otro de los países ha tenido déficits presupuestales y unas tasas de inflación de doble dígito o se ha ajustado a las variables circunstancias externas muy lentamente. Sin embargo, en su conjunto la revaluación de la moneda ha permanecido por debajo del 30% y recientemente muy cerca al 10%, los déficits han sido modestos y los ajustes estructurales se han llevado a cabo más bien con cierta presteza que demasiado tarde, causando así pocas consecuencias bruscas de ruptura. Estos países han preferido devaluar en vez de permitir que las afluencias de capital, provenientes de la exportación de petróleo o de inversionistas extranjeros, pudieran privar de competitividad las exportaciones del sector agropecuario.

Las políticas sectoriales han sido adaptadas para evitar cambios adversos en los ingresos de los pequeños cultivadores y, en Malasia e Indonesia, también para redistribuir al sector agropecuario parte de las utilidades provenientes de la explotación de los recursos naturales. Los "cachorros de tigre" no han permitido que las contracciones presupuestales afecten sustancialmente los gastos del sector agropecuario (inclusive cuando esto hubiera sido razonable). Aun cuando gravaron sustancialmente las exportaciones del sector agropecuario cuando los mercados eran fuertes, redujeron o eliminaron los impuestos cuando los mercados se debilitaban con el objetivo de evitar que el ingreso de los pequeños granjeros cayera. Los gravámenes prove-

nientes del sector agropecuario fueron ampliamente compensados con inversiones y subsidios a aquél, de suerte que las transferencias netas al sector y fuera del agropecuario, como un todo, no resultaran muy cuantiosas. Sin embargo, los grupos industriales gozaron de una mayor protección y fueron más subsidiados que el sector agropecuario siendo discriminado de nuevo hasta este extremo.

Los tres países del sureste asiático se caracterizan porque en los años 70 y, menos consistentemente, durante los años 80 hicieron cuantiosas inversiones en infraestructura rural. Las inversiones en irrigación, electrificación, construcción de vías y educación primaria, constituyeron los elementos que contribuyeron a que la productividad rural se incrementara. Por supuesto, sin los favorables incentivos de inversión en trabajo y capital para los pequeños cultivadores privados, las inversiones en infraestructura tal vez se habrían perdido, y viceversa; en Tailandia la falta de inversiones adecuadas en irrigación y educación secundaria a finales de los años 80 y en Indonesia la absorción de una gran proporción del presupuesto agropecuario en subsidios para insumos, imponen obstáculos al futuro desarrollo agropecuario.

POLITICAS AGROPECUARIAS PARA COMBATIR LA POBREZA

En los tres países una gran proporción de la situación de pobreza ha estado localizada y continúa estándolo entre los pequeños cultivadores de arroz y de otros granos del área rural (el sector estatal siempre se ha centrado en cultivos perennes). En Malasia e Indonesia la promoción del monocultivo estuvo efectivamente centrada en el grupo más pobre. Tailandia, como exportador de arroz (y como país que se ha visto obligado a utilizar las exportaciones del grano como parte significativa de su base de impuestos), no pudo emplear con la misma facilidad una política comparable y, por tanto, sus esfuerzos para reducir la pobreza han sido débiles. Sin embargo, un programa ideal para combatir la pobreza debería ser autodestructor en la medida en que esta se reduce o los individuos superan el estado de pobreza. Tanto Indonesia como Malasia están estancados con los programas de subsidio que será muy difícil desmontar; y debido a que los actuales insumos han estado subsidiados, el desmonte de estos podría llevar de nuevo a algunos campesinos a una situación de pobreza. Esto es menos problemático en Malasia porque las inversiones estatales, que se han hecho en el sector educativo, han permitido que una alta proporción de la generación joven abandone el campo y obtenga un puesto de trabajo en el sector urbano. En general, la diversificación de la producción rural en productos de mayor valor en el mercado, una más alta proporción de ingresos fuera del campo, la absorción del trabajo rural por los sectores industriales y de servicios, parecen ser mejores medios para reducir la pobreza rural. En Indonesia la promoción del cultivo de arroz y la excesiva protección a la agroindustria, puede verse como una forma contraproducente desde este punto de vista, y las políticas Thai, aunque incompletas, podrían verse como posiblemente más eficaces a largo plazo.

Cuadro 10. Características del Sector Agropecuario en Colombia y los Países Asiáticos Comparados.

Item	Unidades	Indonesia	Tailandia	Malasia	Colombia
Población					
Tasa de crecimiento proyectada, 1990-2000	Millones	182	56	18	31
Población por hectárea de tierra arable, 1990	% por año	1.6	1.5	2.0	1.5
Población sector agrícola/total de tierra apta para agricultura	personas/hect.	11.4	2.9	17.3	7.9
Tasa de mortalidad infantil, 1990	personas/hect.	3.7	1.5	1.1	3.7
Expectativa de vida al nacer, 1990	nacimientos años	74	27	16	69
GNP per cápita					
1990	US\$	570.0	1420.0	2320.0	1260.0
Tasa de crecimiento, 1980-90	%	2.9	7.8	3.7	0.7
Agricultura					
Participación en el GDP, 1990	%	23.5	12.7	22.0	16.1
Participación de la fuerza laboral, 1990	%	48.0	64.0	32.0	27.0
Promedio de tasa de crecimiento anual, 1980-90	%	3.0	4.1	3.8	3.0
Valor agregado en agroindustria/valor agregado en agricultura, 1989	%	18.0	41.0	na	2.3
Tasa de crecimiento del área arrocerá, 1980-90	%	1.6	0.5	-1.2	2.3
Investigadores del sector agropecuario/Producto Interno Bruto del sector agrícola	personas/US\$ bill.	76.0	286.0	132.0	114.0
Consumo de fertilizantes minerales por hectárea	kgs nutrién/hect.	114	47	195	4.1
Producción global de arroz	Ton/hect.	4.3	1.9	2.6	67
Tasa de crecimiento de producción de arroz, 1981-91	%	1.9	0	-0.8	87
Porcentaje del área arrocerá irrigada	%	72	27	66	2492
Porcentaje de áreas arroceras de variedades modernas	%	77	68	90	13.0
Calorías diarias per cápita	kCal	2631	2271	2697	2.3
El arroz en el total de calorías diarias	%	58.0	55.0	29.0	na
Tasa de crecimiento estimada en el consumo de arroz	%	1.0	-0.9	1.4	na
Alimentos como porcentaje de importaciones(CIF), 1990-92	%	3.7	4.2	5.6	na
Alimentos como porcentaje de exportaciones(FOB), 1990-92	%	na	8.0	na	na
Tasa de crecimiento de las importaciones agrarias, 1980-90(1)%	-0.9	9.7	3.6	na	na
Tasa de crecimiento de las exportaciones agrarias, 1980-90(1)%	4.5	4.7	2.6	na	na
Importaciones de arroz, promedio 1989-91	000 tons	163.0	0.0	366.0	0.0
Exportaciones de arroz, promedio 1989-91	000 tons	36.0	4887.0	0.0	58.0

1 Current US\$

Fuentes: World Bank. Trends in Developing Economies, 1992 and 1993; FAO/RAPA, Selected Indicators of Food and Agriculture Development in Asia-Pacific Region, 1981-91. (Bangkok: AO/RAPA, 1992); IIRI Rice Facts. Tendencias en las Economías de desarrollo, 1992 y 1993; FAO/RAPA, indicadores seleccionados del desarrollo de los alimentos y la agricultura en La región del Pacífico Asiático, 1981-91. (Bangkok: FAO/RAPA, 1992); IIRI Factores del Arroz.

**EL AGRO EN EL
CONTEXTO NACIONAL**



DESARROLLO RURAL

Moderadora: Cecilia López Montaña

Consultora

CECILIA LOPEZ MONTAÑO

Consultora

Universidad de los Andes. Economista. Posgrado en Demografía.

Centro de Estudios Educativos. México. Posgrado en Economía.

Universidad de los Andes -CEDE-. Investigadora asistente.

Fedesarrollo. Investigadora.

Revista Estrategia. Consejo Editorial.

DNP. Jefe Unidad Desarrollo Social.

Fonade. Directora.

Ministerio de Agricultura. Viceministra.

Embajadora de Colombia. La Haya. Holanda.

Prealc-OIT. Directora.

LA ECONOMIA POLITICA Y SOCIAL EN EL DESARROLLO RURAL. COMENTARIOS.

Cecilia López Montaña

Con base en las excelentes ponencias expuestas sobre el desarrollo rural en Colombia, quiero presentar rápidamente una serie de aspectos sobre el particular, con un enfoque muy personal. Además, me referiré a dos preocupaciones que me parece podrían ayudar a que el tema dejara de ser dominio de unos pocos, y realmente interesaría mucho más a la gente que está comprometida no solo con el desarrollo del sector rural, sino también con la política social del país e incluso con la política económica de nuevo, aunque no se crea.

Desde el punto de vista del diagnóstico, donde hay mucha coincidencia, hay un planteamiento más general. Se nos olvida que Colombia lleva 40 años sin dejar de crecer y es el único país de América Latina que puede mostrar este hecho. Lo cierto es que a pesar de sumar cuatro décadas ininterrumpidas de crecimiento, la integración de la sociedad rural y particularmente de sus sectores más pobres, está lejos de ser una realidad. Como ningún otro país, no hay disculpa para mostrar esta situación.

Perfetti señala que el grado de pobreza está bajando. Eso es innegable, en lo referente a las necesidades básicas. Pero eso es ya una inercia propia de los países que tienen una dinámica como la nuestra. De todas formas, la pobreza medida por necesidades básicas, continúa siendo muy superior en el sector rural frente al urbano.

Realmente, la que más preocupa ahora es la pobreza por ingresos. Colombia tiene un nivel inexplicable de pobreza para todo el país. Un 47% de la población se encuentra por debajo de la línea de pobreza y en el área rural este porcentaje excede el 60%.

Otro elemento clave del diagnóstico nos muestra que no obstante las estrategias aplicadas para promover el progreso todos coinciden en que básicamente son 3: el DRI, la reforma agraria a través del Incora y el PNR, y los avances alcanzados en unos casos y menos de los esperados en otros, el sector campesino lo señalan claramente Absalón Machado y Ricardo Vargas. nunca se ha considerado como un efectivo actor social que pueda contribuir a los procesos de desarrollo.

ALGUNAS CONSIDERACIONES DE GENERO

Asimismo, vale la pena destacar otro aspecto relativo a la necesidad de las consideraciones de género que Ricardo Villaveces plantea como un elemento hacia el futuro mientras que lo sitúa como parte del diagnóstico.

Lo que está aconteciendo con la mujer en Colombia y, en particular, con la mujer rural, efectivamente es de tal magnitud que ha dejado de ser un asunto de ésta para convertirse en un problema de desarrollo. Hoy la participación de la mujer colombiana en el sector urbano y en el rural, es la más alta de América Latina. En este último y contra las dificultades de visibilidad, ese porcentaje se acerca al 30%, el mayor de la región.

En la actualidad las barreras que encuentra la mujer como efecto de su salida del ámbito del hogar, ya no son una cuestión doméstica sino un problema social. Es abstruso que haya aún desigualdades, no obstante los esfuerzos de la mujer, tanto del campo como de la ciudad, para educarse; por participar en el mercado del trabajo; y por contribuir a la revolución más importante que ha tenido la sociedad colombiana como es la transición demográfica. Y la ha realizado a pesar del hombre, de la religión, de los gobiernos y de la política. Ello ha generado la necesidad de trazar una estrategia muy clara hacia la mujer como parte de un plan de desarrollo. Yo si creo que propuestas como la del Libro Blanco, resulta una estrategia importante. Por tal motivo, las consideraciones de género son fundamentales para el desarrollo de una política rural.

EL DESARROLLO RURAL Y EL MODELO

Todos coinciden en afirmar que el modelo de industrialización no fue el más adecuado para impulsar el desarrollo rural. En cuanto a los elementos del nuevo modelo, existen diversas posiciones. Hay coincidencia en la clara preocupación sobre la actitud del Estado que va a empezar a abandonar la tarea -que nunca hizo bien- de integrar con una responsabilidad directa a la sociedad rural.

Se resumen otras dos grandes inquietudes, que deben recogerse, sobre dos de los instrumentos centrales del nuevo modelo que se está haciendo realidad en Colombia: el proceso de descentralización y el nuevo de financiación.

En las ponencias se han esgrimido argumentos muy sólidos que merecen rescatarse. Desde el punto de vista de la descentralización, posiblemente los tropiezos del desarrollo rural no van a ser causados por la falta de recursos. Tendrán como origen la problemática de la capacidad operativa. Como nos sucede muchas veces en Colombia, llegarán los recursos antes de tener la capacidad operativa. Probablemente tendremos un descalabro, si rápidamente no se proyectan las estrategias que contribuyan a la do-

tación de la capacidad de ejecución y de tecnología, entre otros elementos, y permitan la aplicación de los recursos de la manera más eficiente.

Por otro lado, los dos conferencistas Juan José Perfetti y Absalón Machado, concuerdan en sus apreciaciones frente a los fondos de financiación. Sobre este punto valdría la pena preguntarse hasta donde se puede realmente promover un proceso de igualdad, cuando las regiones son tan diferentes, heterogéneas, y cuando muchas veces no existe la capacidad. De nuevo estamos a tiempo para estudiar y reflexionar sobre estos dos elementos y así no tengamos que lamentarnos de haberles transferido a los municipios del país, un volumen tan significativo de recursos cuando realmente no hay instrumentos para hacerlo.

La gran preocupación radica en que esos recursos son precisamente los destinados a la política social, porque la salud y la educación quedaron en manos de los municipios, como teóricamente lo queremos. Podemos acercar la operación del Estado a la gente. Puede haber y todos queremos un buen gobierno, una toma de cuentas. Pero hasta dónde se pueden hacer las cosas sin un apoyo real del Estado en la preparación de los municipios para hacerlos más homogéneos y que puedan competir en forma igualitaria para la obtención de los recursos. De lo contrario, se van a quedar los recursos en las regiones donde probablemente menos los necesitan. Al mismo tiempo, Ricardo Villaveces presenta en esta estrategia una visión interesante mucho más optimista que debe impulsarse con su planteamiento filosófico y operativo para el desarrollo rural.

Al tener en cuenta otras consideraciones, cada vez que observo un diagnóstico sobre el sector social desde una perspectiva histórica, quedo con un cierto sabor amargo. Es bien claro que Colombia sí ha evolucionado positivamente en los términos de sus indicadores sociales.

Sin embargo, es necesario resaltar dos hechos. En primer lugar, aunque es cierto que a partir de los años 70 se han producido cambios interesantes y significativos en todos los indicadores básicos, hoy con el nivel de desarrollo que tenemos, si nos comparamos con ciudades iguales a las nuestras, tenemos indicadores que no son justificables.

Nuestra tasa de mortalidad infantil continúa el doble de la registrada en Chile y así hay otra serie de indicadores. Si esto ocurre con todo el país, qué podemos esperar del área rural.

LA BRECHA RURAL Y URBANA

En segundo término, sí ha habido un quiebre trascendental que cuando se mira la perspectiva histórica se olvida y, a la vez, se subestima porque es reciente. La ver-

dad es que el impacto social más claro de los tres primeros años de apertura, se refleja en la profunda brecha rural y urbana que se abrió durante este período.

Contradictoriamente el mayor logro social de los últimos 40 años en Colombia, había sido precisamente cerrar la brecha rural-urbana. Como bien se dijera, a veces se nos olvida esto: qué significa en términos sociales ese alcance de las últimas cuatro décadas que se perdió en los tres primeros años de la apertura.

Hoy la brecha rural-urbana es del 30% y, desafortunadamente, según las últimas investigaciones de Fedesarrollo -donde están incorporando inclusive muchas de las estrategias positivas que se han tratado de desarrollar y que se están impulsando desde el Ministerio de Agricultura-, si no hacemos una estrategia muy clara que la conjure, esa brecha podrá llegar al 50% en los próximos 4 ó 5 años.

Me pregunto si el país resistirá ante los niveles de pobreza general que mantiene tan altos, y la mayor diferencia en la brecha entre el promedio de ingreso del campesino colombiano y el promedio de ingreso del hombre urbano que no tiene ninguna justificación.

Esta parte del diagnóstico se olvida y yo creo que es un quiebre fundamental. Cambiamos de modelo y de alguna manera se nos devolvió el proceso social. Me atrevo a decir -y hay timidez en afirmarlo aunque es verdad- Colombia está enfrentada a un modelo de crecimiento con pobreza y ésta es rural. Los indicadores últimos sobre pobreza por ingresos demuestran que ésta ha crecido en el país en los últimos 3 años. Ese incremento fundamentalmente se ha dado en las zonas rurales. Tiene una explicación fácil. Se perdieron más de 120 mil empleos, disminuyó el gasto social, y ello no puede pasar desapercibido ni puede tener efectos despreciables.

Otro aspecto al que quiero referirme se enmarca dentro de una consideración más de tipo teórico y es sobre el modelo a precisar. Es realmente claro que este nuevo modelo de desarrollo nadie lo quiere cambiar, ni estamos intentando regresar a lo viejo. NO. Por el contrario, disfrutamos del privilegio de ser actores reales de un modelo que se está conformando. He insistido que este modelo es incompleto y nuestra responsabilidad es completarlo.

Una característica de este modelo, que esperamos pase de apertura a internacionalización de la economía, es que su dinámica no está en el mercado interno sino, mucho más, en los mercados externos que pueda conquistar. Estas dos circunstancias, que para el modelo el mercado interno no es su elemento dinamizador, y la realidad actual -es una sociedad absolutamente desintegrada, con grandes diferencias regionales, rurales y urbanas, desigualdades entre los sectores de clase media y de

altos ingresos y pobres- tiene consecuencias. Puede generar fenómenos muy distintos y atribuirle a las distintas políticas efectos muy diversos.

Lo anterior me conduce a plantear la siguiente hipótesis: sin interesar la integración del mercado interno en una sociedad desigual, en un modelo de apertura como el nuestro, los efectos sociales importantes se desprenden más de las decisiones de política económica que de las acciones de lo que tradicionalmente se ha conocido como política social. O sea, es mucho más relevante tener una política económica con visión de equidad que un incremento inusitado y gigantesco en el gasto social.

La hipótesis la enuncio por lo que ha pasado en el sector agropecuario. Nadie puede asegurar que fue solo la apertura la promotora de la crisis en el sector. Este proceso se dio, sin la menor duda, dentro de un contexto internacional desfavorable, con problemas diversos entre ellos el del clima. Pero la verdad fue que no hubo consideraciones de equidad, no se pensó en el empresario ni el campesino rural, y las consecuencias las estamos viendo hoy. Ningún gasto social posible hará que las remedie en el corto plazo. El gobierno podría destinar hoy el 15% del PIB a salud, educación y vivienda. Aún así, no podrá reponer el daño que se le hizo al sector.

JUAN JOSÉ PERFETTI DEL CORRAL

Consultor IICA

Universidad Nacional. Seccional Medellín. Economista agrícola.

Universidad de Boston. USA. Maestría en Desarrollo Económico.

Federacafé. Director (e) División de Investigaciones Económicas.

DNP. Jefe Unidad de Desarrollo Agrario.

Asocolflores. Subgerente económico.

Fedesarrollo. Investigador.

DESARROLLO SOCIAL RURAL: EL RETO AL FINAL DEL SIGLO XX

Juan José Perfetti del Corral ***

Agradezco la gentil invitación que me hicieron los organizadores de este importante foro para exponer algunas ideas acerca de lo que en mi concepto es el principal reto de la política social de finales del presente siglo: el desarrollo social y económico del sector rural colombiano.

La presentación se organiza así: inicialmente se hace una breve descripción de la situación actual de los indicadores sociales en las áreas rurales. Luego se presentan y analizan las políticas de desarrollo rural aplicadas en Colombia durante los últimos años. En una tercera parte se establece la magnitud del apoyo estatal a través de las políticas de desarrollo rural. Finalmente se discuten algunos elementos para una política de desarrollo rural.

DESARROLLO SOCIAL: AVANCES Y REZAGOS

Diferentes analistas han señalado los grandes avances que en materia social se han logrado en Colombia en las últimas décadas. En general, los distintos indicadores sociales muestran una situación de continuo progreso. La esperanza de vida pasó de ser hace tres décadas de 50 años a casi los 70 años en la actualidad. Avances similares se observan en otros indicadores como las tasas de mortalidad de los niños (pasó de 120 por mil en 1955 a 30 por mil en 1990) o la desnutrición infantil. Asimismo, la tasa de crecimiento de la población se ubica en la actualidad en 1,7% anual y la población colombiana exhibe un mayor nivel educativo: El analfabetismo ha caído en algo más del 50% y el promedio de asistencia escolar se ha duplicado desde 1965.

De otra parte, la pobreza ha disminuido de manera permanente. En la actualidad cerca del 20% de la población se considera pobre, cuando en los años 50 dicho guarismo era del 65%.

* Las opiniones expresadas aquí por el autor son de su propia responsabilidad y no comprometen a la entidad a la cual presta sus servicios de consultoría.

** Conferencia enviada

Más aún, se afirma que en términos generales los logros alcanzados por Colombia en los diferentes indicadores sociales son superiores a los que cabría esperar de un país con igual grado de desarrollo.

No obstante estos logros, se evidencian rezagos preocupantes, especialmente en lo que toca con el sector rural. Se calcula que en Colombia actualmente existen algo más de seis millones de pobres, de los cuales 4.3 millones viven en las zonas rurales. Esto significa que más de un 30% de la población rural vive bajo condiciones de pobreza y que el 70% de los pobres habitan los campos de Colombia. Este solo hecho le da un marcado carácter rural a la pobreza en Colombia. A manera de contraste, vale la pena señalar que el índice de incidencia de pobreza extrema en la población urbana es del 8%.

El ingreso medio de las zonas equivale al 50% de las urbanas. Las evidencias parecen sugerir que en los últimos años la brecha de ingresos ha aumentado. Otros estudios (Perfetti y Guerra, 1993) muestran que entre 1988 y 1991 la distribución del ingreso rural empeoró. En cuanto a los indicadores de calidad de vida, la incidencia de cada uno de estos en la población rural pobre es tres o más veces la correspondiente urbana.

Aunque no se han difundido estudios especializados sobre el impacto de la crisis reciente del sector agropecuario sobre los ingresos y el empleo rural, la magnitud de las caídas, a juzgar por lo extendido y la duración de la crisis, debe haber determinado un efecto importante sobre estas variaciones. Esto, a su vez, deben haber repercutido sobre las ya deterioradas condiciones de vida de los habitantes del campo.

Que las condiciones de vida de los pobladores rurales sean las menos buenas no parece ser extraño para muchos países, ya que en la mayoría de estos la pobreza se concentra entre los habitantes rurales sin tierra, los pequeños productores, los jóvenes y los migrantes urbanos (Ingham, 1993). Sin embargo, en el caso colombiano la incidencia de la pobreza rural relativa a la urbana es bastante mayor a la de la mayoría de países de América Latina. Esto pone de relieve la magnitud del problema en el caso colombiano, a la vez que indica la necesidad imperiosa de adelantar políticas específicas que traten de resolverlo.

POLITICAS PARA EL DESARROLLO RURAL EN COLOMBIA

A través del tiempo se han puesto en marcha diferentes instrumentos de política para promover el desarrollo rural en Colombia. Durante los años 60 el énfasis estuvo en la política de reforma agraria. En la siguiente década se promovió la de desarrollo rural integrado. En los 80 se le dio impulso al Plan Nacional de Rehabilitación. La

creación de cada uno de estos programas en ningún momento significó que necesariamente desaparecieran los que le antecedían, tan solo se le restaba importancia y por ende recursos, pero jamás ningún gobierno ha corrido con el desprestigio de acabar con las iniciativas de sus antecesores. Así, durante los años 90 se han venido ejecutando los tres programas mencionados. Esto no deja de crear problemas de coordinación y unidad de criterio, pues "la" política de desarrollo rural tiene varias ramificaciones tanto de cobertura y objetivos, así como institucionales.

Al hablarse de estos tres programas como los instrumentos de la política de desarrollo rural a través del tiempo, nos referimos a ellos como los "principales" instrumentos de la misma, entendiéndose que en cada uno de estos se centraban, en su momento, los esfuerzos de dicha política. En otras palabras, estos tres instrumentos han cumplido el papel de aglutinadores de política. Con esta interpretación no se pretende ignorar los esfuerzos complementarios que en otras materias se han hecho.

Lo que ha ocurrido en la práctica es que los gobiernos de turno, respondiendo a los diagnósticos particulares, han resaltado un aspecto de la problemática y creado el respectivo programa para superarla. En los años 60, ante el agudo problema derivado de la inequitativa distribución de la tierra, se creó el Incora que además de afectar la estructura agraria, podía actuar en programas de adecuación de tierras y en la dotación de servicios públicos en las zonas rurales. De allí que en los años 80 todavía se veía al Incora otorgando subsidios al crédito, adelantando programas de educación, de vías, etc.

A partir de 1975 se pensó que el problema de la distribución de la tierra dejaba de ser importante y que la nueva política debía afectar al productor campesino de manera integral en aspectos productivos, de comercialización, en condiciones de vida, etc. De allí surgió el Programa de Desarrollo Rural Integrado - (DRI)¹. Durante los ochenta, aunque se le consideraba uno de los ejes de la política sectorial agrícola, la magnitud de recursos ejecutados tuvo tendencia decreciente.

El Plan Nacional de Rehabilitación, pese a no tener como único propósito el desarrollo rural, ya que ha tenido influencia en algunas zonas urbanas, ha sido utilizado como estrategia institucional de presencia del Estado en vastas zonas del país. Sus objetivos no sólo han sido de carácter político sino también social y económico. Aunque el plan se instituyó durante la administración de Belisario Betancur, el mayor impulso lo recibió durante el gobierno de Virgilio Barco.

El PNR se diferencia de los otros programas en el sentido que institucionalmente no

¹ El DRI se creó junto con el PAN y ambos estaban a cargo del DNP. Luego pasaron a depender del Ministerio de Agricultura, creándose el Fondo DRI como establecimiento público. Recientemente se convirtió en un Fondo de Cofinanciación.

depende del Ministerio de Agricultura; el énfasis no sólo es económico y social, sino también político y su clientela no es únicamente rural. No obstante, por las mismas características de los problemas políticos y sociales del país, el plan se ha visto obligado a actuar en vastas zonas rurales y a coordinar acciones con las entidades pertenecientes a la órbita del ministerio. Por ello se le considera como parte de la política de desarrollo rural. Existe un argumento aún más pragmático, a partir de 1983 la magnitud de los recursos canalizados a través de este programa era cuatro o más veces los de los otros programas sectoriales (DRI e Incora).

La existencia simultánea de estos tres "principales" programas de desarrollo rural pone de presente que una de las características de la política de desarrollo rural aplicada en Colombia, durante los últimos 10 años, es la dispersión de esfuerzo. Ello no obsta para que pueda hablarse de beneficiarios y componentes especializados por programa². Sin embargo, a pesar de contar con programas especializados y algunos con bastantes años de tradición, es difícil oír referirse a que un colono atendido por el Incora sea convertido en empresario. Siempre se continúa prestándole el servicio a través de la institución. Igual ocurre con el campesino del DRI, nunca se transforma. Pareciera que el círculo tan solo se amplía a través del tiempo y no se superan definitivamente etapas. Los problemas que se quisieron solucionar en un momento dado con un instrumento, no es posible superarlos del todo y se pasa a la etapa siguiente con un importante lastre, el cual continúa a través del tiempo, aunque es necesario reconocerlo, disminuyendo en importancia.

Otra característica de la política de desarrollo rural es que estos programas² prestan con mayor o menor énfasis, igual tipo de servicios. Todos tienen componentes productivos de comercialización, sociales, de infraestructura, etc., como si al pasar a una nueva etapa la problemática no cambiara. Nuevamente allí se desperdician los posibles economías de escala que podrían resultar de resolver cierto tipo de problemas en una etapa anterior de desarrollo.

Sin embargo, podría pensarse que la estructura institucional resultante está bien conformada, pues se tienen programas específicos por tipo de beneficiario lo cual permite la fertilización de acciones, haciendo más eficiente el gasto. Ello en parte sería cierto si existieran unos lineamientos generales de política de desarrollo rural que no obedecieran al propósito de "componer" las situaciones que las existencias de diversas instituciones generan, y si alguna entidad estuviera en capacidad de ejercer una efectiva coordinación de acciones entre instituciones, además que se pudiera escalar la prestación de servicios entre entidades.

² La separación absoluta y precisa entre programas no ha existido. Más aún, en muchos casos se han cruzado las coberturas de los tres programas. Tampoco ha existido un concepto de complementación entre programas. Todo esto genera problemas de eficiencia y eficacia en la ejecución del gasto público.

En teoría el Ministerio de Agricultura debería ejercer dicha coordinación. En la práctica, y no obstante los esfuerzos adelantados por los diferentes gobiernos, la capacidad efectiva de dicho ente se ha visto menguada por su debilidad técnica y operativa, la falta de información y manejo de la misma y, aunque se han hecho importantes esfuerzos para la formulación, el seguimiento y evaluación de proyectos y programas, estos en la práctica se aplican parcialmente o se abandonan. Finalmente, en muchas ocasiones ha ocurrido que el "poder" del Ministerio es menor al de algunas de sus entidades, frustrándose las posibles iniciativas del primero.

Teniendo en cuenta una visión más amplia del desarrollo, es decir, saliéndonos del ámbito meramente sectorial, las autoridades agrícolas poco, por no decir ningún poder de influencia han tenido sobre la asignación (tipo y magnitud) de recursos públicos para los servicios sociales como educación, salud, justicia, vías, etc., y la inversión en el sector rural. Las iniciativas de cada uno de los sectores se han adelantado sin involucrar al Ministerio de Agricultura en las diferentes etapas ³.

Así, los muy limitados avances que en materia de desarrollo rural se han logrado, no deben atribuirse al hecho de que se hayan aplicado de manera permanente una política coherente y deliberada de desarrollo del campo colombiano. Más bien, ha ocurrido que por periodos se han utilizado diferentes instrumentos tendientes a resolver problemas específicos, cada uno de los cuales ha tenido su momento de florecimiento, pero -sin resolver o reducir a niveles tolerantes la problemática que se quería solucionar- se mantienen vigentes con el paso del tiempo. En los inicios del correspondiente programa los recursos dedicados al mismo son de magnitudes importantes. Con los años este ímpetu se ve reducido. Los limitados avances en algunos de los indicadores sociales del sector rural, mencionados en la primera parte de esta presentación, deben estar asociados con estos esfuerzos de inversión.

Una característica, ésta sí permanente, ha sido la falta de coordinación entre las iniciativas sectoriales y las de los otros tipos de inversión pública, restándole efectividad a las distintas iniciativas de gasto público.

LA POLITICA DE DESARROLLO RURAL EN LA PRACTICA

Para ver cual ha sido la magnitud de los recursos comprometidos en los diferentes programas de desarrollo rural en Colombia, se analiza la serie de gastos de inversión para el período 1980-1991. La ventaja de centrar el análisis en este período está en que nos sitúa en una perspectiva reciente para el análisis sub-

³ Una de las razones que se tuvo para centrar los esfuerzos de cofinanciación del Fondo DRI en los componentes productivo, de comercialización y saneamiento básico, para efectos de la Fase II, fue las dificultades que se tuvieron en las otras áreas como educación, salud, etc. Los esfuerzos de coordinación durante las fases anteriores fueron un fracaso.

siguiente de la magnitud del apoyo estatal al habitante rural. Otra ventaja está en que se mira la aplicación simultánea de los tres programas.

Al comenzar la década de los ochenta, en pesos constantes de 1985, el gasto en estos tres programas era de \$30.900 millones aproximadamente. Este gasto creció hasta alcanzar en 1988 un pico de \$67.400 millones, es decir, que en cinco años más se duplicaron los recursos invertidos. Luego decreció, alcanzando en 1991, únicamente la cifra de \$38.600 millones, lo que equivale al 57% del monto invertido en 1988 y sólo un 25% superior al de 1983. Las evidencias parecen sugerir que en 1992 aumentaron ligeramente los recursos invertidos en los tres programas analizados: Incora, DRI y PNR. Por programa se observa, en general, que el grueso de los recursos invertidos en programas de desarrollo rural durante los anteriores años se dirigieron al PNR. El año de mayor inversión, 1988, mientras en este programa se invirtieron recursos por un monto cercano a los \$49.200 millones, en el DRI de \$7.700 millones y en el Incora de \$10.400 millones.

¿Qué tan grande son los recursos de inversión de estos programas comparados con algunos indicadores sectoriales? En el año de mayor inversión (1988) dicho gasto equivalió al 7,3% del PIB agropecuario, al 14,5% del gasto total social y al 9,9% del gasto de inversión pública de toda la economía. En 1991, último año de la serie analizada, las relaciones son, en su orden, 3,8%, 7,0%, 5,0%. Estos porcentajes resultan evidentemente bajos si se tiene en cuenta que más de un 20% del PIB total lo aporta la sola actividad agropecuaria y en las zonas rurales vive el 30% de la población rural, amén del carácter rural de la pobreza.

¿A quién le llegan los subsidios canalizados a través de los programas rurales como DRI, PNR, Incora y la Caja Agraria? ¿De qué magnitud son los subsidios canalizados a través de dichos programas? En un estudio reciente para la Misión Social del DNP (Perfetti y Guerra, 1993), se encontró que los principales beneficiarios del gasto social canalizado a través de los programas antes señalados son los grupos más pobres de las zonas rurales. Casi un 30% del subsidio lo perciben los dos deciles de ingreso más pobres. En contraste con lo anterior, los grupos más ricos reciben sólo el 11% del subsidio. Todo esto indica con claridad que la distribución del subsidio social rural es bastante progresiva y que la misma contrarresta en parte la inequitativa distribución del ingreso rural.

No obstante que el subsidio beneficia a los más pobres, el tamaño del mismo es muy reducido. El valor del subsidio anual que le correspondía al hogar promedio de las áreas rurales era, en el año 1991, de \$25.600, o sea aproximadamente medio salario mínimo mensual de esa época. De otra parte, dicho subsidio equivalía a sólo el 1,2% del ingreso anual del hogar promedio. Sin embargo, para los grupos más pobres que

son los mayores beneficiarios- el subsidio canalizado a través del DRI, el PNR, el Incora y el del crédito de la Caja Agraria, representa el 10,5% del ingreso medio de este grupo y equivalía al 80% de un salario mínimo mensual. Este subsidio es el que se recibe como apoyo a la generación de ingreso y también para el mejoramiento de la calidad de vida en las zonas rurales. De él se excluyen los subsidios por otros conceptos de gasto social como son la educación, la salud, los servicios públicos, etc.

Pudiera decirse que los datos para el año 1991 son un mal indicador pues, nos estamos refiriendo a un año en que la inversión es baja relativa al año pico. Si mantuviéramos constantes los diferentes elementos que influyen en los resultados para 1991 y consideráramos a 1988, las conclusiones señaladas no cambiarían radicalmente pues la relación de gastos entre estos dos años es de sólo 1,7%. El subsidio de estos cuatro programas representaría no más del 18% del ingreso del hogar promedio de los grupos más bajos de ingresos ⁴.

Ante el limitado avance logrado en materia social en el sector rural en los últimos años y en razón a que la magnitud de las partidas invertidas a través de los programas especiales de desarrollo rural, que representan el eje de la política sectorial, han sido relativamente bajas, se puede aventurar la hipótesis de que los recursos canalizados a través de los programas sociales especializados⁵ también deben haber sido muy restringidos.

POLITICA SOCIAL RURAL: PRIORIDAD EN EL GASTO

En diferentes estudios (Esguerra, 1989), (Krueger, Schiff y Valdés, 1988) se ha documentado, de manera bastante extensa, el caso de las transferencias de recursos de inversión que el sector agropecuario debió trasladarle al resto de la economía para financiar el modelo de desarrollo aplicado en muchos de los países, entre los que se cuenta Colombia. Así, el desarrollo de las actividades urbanas se hizo a costa de la actividad agropecuaria. Las políticas discriminatorias que debieron aplicarse para lograr generar las transferencias de recursos repercutieron sobre el desarrollo del sector agropecuario. En el marco de este modelo de desarrollo, las políticas sectoriales, lejos de "compensar" a las generales, cumplían la función de facilitar que el sector desempeñara el papel que se le había asignado⁶.

La mayoría de la literatura se ha centrado en el análisis de los costos que el modelo de desarrollo aplicado ha tenido sobre la actividad productiva agropecuaria. Sin

⁴ Debe tenerse en cuenta que en este caso nos estamos refiriendo al año pico, el cual es uno solo. En el resto de años la magnitud del apoyo no difiere sustancialmente del dato para 1991.

⁵ Se refiere a los gastos en educación, salud, servicios públicos, etc.

⁶ Por ejemplo, el crédito subsidiado, principal instrumento compensatorio, tenía por objeto reducir el riesgo propio de la actividad para así mantener el nivel de actividad agropecuaria necesaria para sustentar el crecimiento en el resto de la economía.

embargo, poco se ha documentado al corolario que se deriva. La inversión física y social del gobierno también debió dirigirse, siguiendo a las fuerzas sociales y obedeciendo a la política de desarrollo, hacia el sector dinámico de la economía en detrimento del sector aportante de recursos. No de otra manera se explica el retraso y los mayores niveles de pobreza imperante en el sector rural de la mayoría de países en desarrollo. Así se configuró un costo adicional del modelo.

Lo citado no constituye una crítica al modelo. Simplemente se quiere resaltar un costo del que poco se ha hablado, además de señalar que quienes finalmente lo pagaron fueron los habitantes rurales, ya que los medianos y grandes productores, como se ha mostrado en muchos casos, fueron los principales beneficiarios de las medidas "compensatorias" dirigidas al sector.

En el caso colombiano la política sectorial agrícola ha centrado sus esfuerzos en atender otros frentes diferentes a los del desarrollo rural, razón por la cual la magnitud de los presupuestos dirigidos a esta área de política han sido muy restringidos y, por lo tanto, no alcanzaron a "compensar" las salidas de recursos, consolidándose así una situación generalizada de atraso y pobreza en el campo.

Esta situación de atraso en las zonas rurales necesariamente se convierte en un lastre y/o freno para el crecimiento general del país. Primero, porque como diferentes estudios lo señalan, existe la necesidad de un desarrollo armónico entre sectores. El crecimiento sostenido de la industria requiere de una agricultura en progresivo crecimiento (Morris y Adelman, 1989). Segundo, algunos resultados empíricos apuntan en la dirección de sustentar la hipótesis de que una mayor desigualdad en la distribución del ingreso retarda el crecimiento de los países. Entre más inequitativa es la distribución del ingreso, mayor es la probabilidad de generarse conflictos sociales⁷ y, por ende, inestabilidad la cual a su vez afecta negativamente la inversión privada y el crecimiento.

Ante el evidente atraso en que se encuentran las zonas rurales del país, la limitada inversión pública en desarrollo rural y la necesidad de un crecimiento armónico de la economía, es necesario definir una estrategia de desarrollo rural que logre, en un breve plazo, reducir los niveles de pobreza en estas zonas mediante el aumento de los ingresos y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural, al tiempo que se establezcan las condiciones de un crecimiento sustentable del sector rural colombiano. La estrategia que se utilice debe tener entonces dos elementos: reducción de pobreza y creación de condiciones de crecimiento. La primera, debe

7 La reciente experiencia colombiana muestra cómo los conflictos sociales en Colombia se han venido agravando a pesar del "evidente" progreso económico y social de las últimas décadas. Estos conflictos tienen su principal escenario en las zonas rurales.

ser la prioridad en el corto plazo y, la segunda, se debe configurar en el mediano plazo para hacer que los esfuerzos que se logren con la reducción de la pobreza rural tenga su contraparte en las posibilidades de generación de empleo productivo e ingresos.

La justificación para adelantar de manera prioritaria las acciones en el campo de la reducción de la pobreza rural no sólo obedecen a la magnitud actual del problema, agravado a raíz de una serie de factores entre los que se encuentran las políticas de apertura aplicadas en los productos del sector agropecuario, sino también al hecho de que, aún a nivel conceptual, existe poca discusión del papel central que para el bienestar del ser humano tiene, por lo menos, estar adecuadamente alimentado, habitar en condiciones aceptables y gozar de buena salud. (Sugden, 1993). Si para cada individuo de la sociedad es "valioso" alcanzar por lo menos estos estados, y es responsabilidad del gobierno promover el bienestar de la sociedad, un deber mínimo del mismo consiste entonces en garantizarle a todos los individuos de la sociedad esa condición de bienestar.

Para que los individuos puedan alcanzar, al menos, un cierto nivel de vida, no solo es necesario la adquisición directa de bienes por parte de cada uno de ellos, sino que además se requiere la provisión de servicios públicos y de bienes incluidos algunos públicos. Estos dos elementos nos ayudan a percibir el papel clave que debe jugar el sector público para que el área rural del país pueda recuperarse del atraso en materia social.

Los esfuerzos gubernamentales deben dirigirse a que los individuos mejoren de manera permanente, sus condiciones de ingreso y de vida. De esta forma se aprovecha más plenamente el recurso laboral de cada país, al tiempo que las personas toman ventaja de las oportunidades del desarrollo, creándose un círculo virtuoso del mismo. Como ha ocurrido en muchas ocasiones en el país, darle oportunidades transitorias de empleo e ingresos es tratar al paciente para que se levante, no para que viva.

Aunque durante los últimos años el país ha venido adelantando y profundizando un proceso de descentralización política, administrativa y fiscal, en virtud del cual los entes territoriales son objeto de una importante transferencia de recursos fiscales, no se ve claro que en las actuales condiciones de atraso, la responsabilidad del desarrollo rural recaiga exclusivamente sobre estos. A nuestro modo de ver, la principal responsabilidad del proceso de dinamización del desarrollo en las zonas rurales es del gobierno central. Los gobiernos locales, por su parte, deben jugar un papel complementario, en tanto están en capacidad real de asumir de manera plena la responsabilidad. No se puede pensar que si en el pasado el gobierno central

dejó de cumplir con sus obligaciones mínimas de desarrollo, al no realizar cierto tipo de inversiones públicas, los gobiernos locales pueden en virtud de la magnitud de las transferencias cubrir la deuda social del pasado. Los entes locales deben hacerse responsables de su desarrollo en la medida que el gobierno central les garantice en sus jurisdicciones un cierto nivel mínimo de condiciones de desarrollo.

Los índices de pobreza en las zonas rurales están hoy 2.8 veces por encima de los índices registrados para la población urbana en 1978, es decir, el sector rural está casi dos décadas atrás del urbano. Tampoco se puede afirmar que el atraso se encuentra necesariamente localizado en unas pocas zonas rurales, no obstante hay sectores de éstas que en la actualidad viven, aún, en peores condiciones que el promedio.

Para superar esos niveles de atraso se necesita arbitrar una magnitud importante de recursos de inversión, los cuales necesariamente tienen que ser mucho mayores a los que hasta el presente se han dirigido a promover el desarrollo rural, y los que seguramente están por encima de la disponibilidad media de un municipio rural. Debe, además, tenerse en cuenta que se requiere de una estrategia de inversión masiva de recursos, pues son varios los frentes que se deben atacar y muchas las zonas donde actuar.

Difícilmente estas condiciones se pueden cumplir con la inversión descentralizada de los entes territoriales. Adicionalmente la mayoría de las administraciones locales de las zonas rurales no tienen una estructura administrativa, operativa y técnica, suficientes para garantizar el adecuado manejo de los recursos. Este último elemento constituye, en la actualidad, el principal talón de Aquiles de cualquier estrategia de desarrollo rural que se fundamente en un sistema descentralizado de toma de decisiones.

El que la principal responsabilidad del desarrollo rural recaiga en el gobierno central, no significa que se exime a las administraciones locales de participar en dicho proceso. Ello iría en contra de las leyes de descentralización. Lo que se propone es que la iniciativa, o sea el grueso de la inversión, debe ser responsabilidad del gobierno central y que los recursos locales sean complementarios. Creemos que los Fondos de Cofinanciación constituyen instrumentos adecuados a través de los cuales se pueden canalizar recursos, buscando que por su intermedio se dé la participación local.

Más aún, se considera que la estrategia de acción debe estar fundamentada en la amplia participación ciudadana en las diferentes etapas de los proyectos y programas como son la identificación y priorización de necesidades, la realización de obras y la veeduría de la misma. En el país existen experiencias exitosas en esta materia como son los comités del DRI y del PNR, las cuales pueden ser adaptadas para utilizarse en otros casos.

Tampoco se quiere echar marcha atrás en el proceso de racionalización del tamaño del Estado promoviendo un mayor intervencionismo del mismo y, por ende, su crecimiento desmesurado. Lo que se quiere decir es que la iniciativa del gasto la debe tener el gobierno central pues, es obligación de éste pagar la deuda contraída con el sector rural, además de que es el único que está en capacidad de aportar los recursos requeridos y ejecutarlos ⁸.

Necesariamente el componente de crecimiento de la estrategia debe promover una mezcla de iniciativa privada con intervención estatal. Esta última debe dirigirse a ciertos campos como son la dotación de bienes públicos, transferencias al sector privado, apoyo financiero -en capital semilla, por ejemplo- a la iniciativa privada, etc. Entre tanto, al sector privado se le debe dejar actuar en los que le son propios: determinación de actividades a adelantar, selección de tamaños de planta, etc. Dadas las actuales condiciones económicas y sociales del sector rural colombiano, no es posible mantener la posición extrema del retiro indiscriminado del Estado de la actividad económica, pues con ello no se garantizará poder alcanzar los objetivos del desarrollo del sector que, como se dijo, constituye condición necesaria para el crecimiento armónico del país.

ELEMENTOS PARA UNA ESTRATEGIA DE DESARROLLO RURAL

Para el caso de Colombia -como reiteración- se debe establecer una estrategia de crecimiento rural que tenga como objetivos la reducción de los niveles de pobreza en estas zonas, mediante el aumento de los niveles de empleo e ingresos, así como el mejoramiento de las formas de vida de la población rural, al tiempo que cree las condiciones de un desarrollo sustentable del sector rural colombiano.

Los componentes de la estrategia en el corto plazo deben ser la generación de empleo y la dotación de condiciones de vida. En el programa de generación de empleo se debe aprovechar, como factor dinamizador, la falta de infraestructura básica física y social que se presenta en las zonas rurales y que en parte explica el atraso que exhiben los indicadores sociales en estas áreas. Muchas de las obras que deben adelantarse bien pueden hacerse, privilegiando la generación de empleo, haciendo uso intensivo de este factor. Otra ventaja que se presenta al adelantar un programa de este tipo es que no se necesita, por lo menos en el corto plazo, el traslado de la mano de obra a otras localidades, pues en la mayoría de las zonas las obras requeridas se deben adelantar directamente en ellas.

⁸ Si como lo anotan ciertos analistas de que el gasto social de Colombia está por debajo del que corresponde a su nivel de desarrollo, podría pensarse que la diferencia, o sea el esfuerzo adicional de gasto, debe dirigirse, de preferencia, hacia el sector rural.

Las áreas en que se deben invertir son: vías públicas: principalmente aquellas que comuniquen los poblados y las zonas de producción agropecuarias con los principales centros de consumo; programas de vivienda: es mucho mayor el problema rural en este aspecto -inadecuadas condiciones de las viviendas y hacinamiento- que el urbano, y los esfuerzos estatales siempre se dirigen hacia este último sector; construcción de acueductos: en general, la falta de servicios públicos es un problema mayúsculo para los hogares rurales, pero el de acueductos tiene una gran significancia por sus efectos positivos sobre la salud; finalmente educación y salud, ya que los diferentes indicadores (Fedesarrollo, 1993) señalan que las zonas rurales permanecen rezagadas en estos aspectos tan fundamentales.

Otro de los programas que es de gran importancia para el desarrollo rural es la dotación de otros servicios públicos como energía y telefonía. Si, como se ha venido insistiendo desde hace años -y lo demuestra el proceso de desarrollo de otros países- el desarrollo rural no tiene porqué basarse únicamente en la actividad agropecuaria sino que el mismo debe darle paso a otros tipos de actividades, es fundamental crear las condiciones para que ello sea así. Sin una adecuada dotación de servicios públicos y de infraestructura básica, no es factible que se dé la inversión privada necesaria para la tan deseada diversificación productiva de las zonas rurales ⁹.

No obstante que con algunas de estas inversiones se están, a su vez, mejorando las condiciones de vida y generando empleo, es necesario complementar el esfuerzo en lo relativo al primer aspecto, especialmente entre los grupos en estado de extrema pobreza, con programas de emergencia social especialmente en las áreas de nutrición, salud y vivienda. Como el problema de la nutrición en Colombia ha estado generalmente asociado a las zonas urbanas, no se han considerado programas nutricionales en las áreas rurales. Los programas nutricionales no sólo hay que tenerlos en cuenta por su efecto directo en la salud y obviamente la nutrición, sino por los comprobados efectos en la productividad del trabajo (Behrman, 1993).

Adelantar un programa con las anteriores características tiene una serie de ventajas pues, por un lado, se está promoviendo el uso productivo del principal activo de los grupos pobres cual es su capacidad laboral, al tiempo que se va generando de manera rápida reducciones en la pobreza, al menos desde el punto de vista del ingreso. En la medida que comiencen a operar los servicios públicos de salud, nutricionales, de acueductos, etc., los beneficios sobre la pobreza serán aún mayores. Por otro lado, al promoverse la inversión en infraestructura "básica" en activos sociales y físicos, se están creando las condiciones objetivas para el desarrollo, ya que entre otras se facilita la realización de la inversión privada. No en vano en los últimos años se ha

⁹ Uno de los factores que seguramente explican la falta de diversificación productiva de las zonas rurales es la falta evidente de infraestructura básica, física y social. Sin servicios de energía, acueducto o teléfonos o sin vías es imposible pensar que se pueda dar inversiones que los requiera.

venido enfatizando la literatura, tanto a nivel mundial como nacional, sobre las relaciones positivas entre la inversión tanto en capital físico como humano, y el crecimiento. La evidencia parece sugerir que el crecimiento responde de forma permanente a la cantidad y calidad de la inversiones que se efectúen (Easterly, 1991).

Probablemente y dado los altos índices de pobreza imperante en las zonas rurales será necesario, con el propósito de reducir los mismos, utilizar intervenciones directas a través de subsidios o transferencias a los grupos de extrema pobreza. Estos mecanismos deberían privilegiar la complementación del ingreso familiar vía apoyos directos a los jefes de hogar, sin consideraciones de género. Sin embargo, los mismos deberían tener un carácter transitorio, mientras se superan ciertos indicadores y se aseguran ciertas condiciones de ingresos y empleo, sin estar ligados a condiciones productivas ¹⁰.

Hacia el mediano y largo plazo es fundamental pensar en lograr un crecimiento adecuado del sector rural de tal forma que se aumenten los ingresos y la productividad de la mano de obra. También se debe propender por el mejoramiento de la distribución del ingreso como un elemento adicional para lograr una mayor inversión y, por ende, un mayor crecimiento¹¹. Finalmente, una característica deseable del desarrollo general y sectorial es la sustentabilidad del proceso mismo.

La intervención del Estado en la promoción del desarrollo no necesariamente debe sustentarse en el establecimiento de subsidios y mecanismos de apoyo directo a la producción de bienes. Dicha intervención más bien debería dirigirse a apoyar el adecuado desarrollo de la iniciativa privada a través de inversiones en bienes públicos como son el desarrollo de la infraestructura de comercialización agropecuaria, sistemas de transferencia y generación de tecnologías, sistemas de información, aportes de capital semilla a empresas regionales de desarrollo y la expansión del sistema bancario y financiero en las zonas rurales.

Sin embargo, la mejor forma de lograr alcanzar el desarrollo rural sería que el mismo fuera armónico con el del resto de la economía, pues esto generaría la dinámica necesaria para lograrlo. Pero en tanto ello se alcanza, es necesario -como se propone- actuar sobre las fuentes del mismo y acelerar dicho proceso con el propósito de que la población rural goce de iguales condiciones que las de las zonas urbanas.

¹⁰ Las diversas experiencias de intervencionismo de Estado en Colombia en la actividad agrícola muestran que, por un lado, en no todas las actividades agropecuarias se puede intervenir de manera efectiva y poco costosa, por otro, que no es fácil la focalización y que siempre termina beneficiándose, en mayor proporción, a los que menos lo necesitan. Además de que las intervenciones indiscriminadas terminan distorsionando innecesariamente los mercados de bienes y afectando la asignación de recursos.

¹¹ Como concluyen (Larraín y Vergara 1992) para lograr un mayor crecimiento no necesariamente es indispensable que deba promoverse un agresivo programa redistributivo. Para afectar el crecimiento se necesita aplicar políticas redistributivas eficientes dentro de un proceso de desarrollo económico acelerado.

ABSALON MACHADO CARTAGENA

Especialista del IICA

Universidad de Antioquia. Economista.

Universidad Nacional.

Curso Desarrollo Económico y Planificación. Cepal.

Universidad de Chile.

Maestría en Economía. Énfasis en Desarrollo Agrícola.

Universidades Antioquia, Nacional, Andes y Javeriana. Profesor.

Ministerio de Agricultura. Jefe de OPSA.

ANDI. Coordinador de Comités de la Industria de Alimentos.

CEGA. Investigador.

¿EL DESARROLLO RURAL, UNA ILUSIÓN?

Absalón Machado C.

EL DESARROLLO RURAL Y LOS EXCLUIDOS

El desarrollo rural siempre se ha concebido como una estrategia y una política para enfrentar la pobreza y los bajos niveles de ingreso de los pobladores rurales, y como un proceso de cambio y transformación de sociedades locales compuestas básicamente por campesinos o pequeños y medianos productores. En su concepción está implícita una noción de desarrollo y toda noción de desarrollo involucra una teoría del cambio social que trasciende los aspectos puramente económicos.

Pero las concepciones sobre desarrollo en América Latina han orientado las acciones del Estado hacia objetivos de industrialización, urbanización, modernización, eliminación de formas productivas y sociales obsoletas o ancestrales, excluyendo a sectores y actores sociales, en especial al campesinado, como también a los procesos de cambio social e institucional en que han estado involucrados. Estas concepciones modernizantes del desarrollo han descuidado procesos y propuestas de transformación e inclusión de las sociedades agrarias y campesinas. Con ello, han dejado en su accionar una estela de pobreza y marginación de grupos de actores agrarios que para esas concepciones se constituyen en un estorbo o problema para la aplicación de los conceptos más ortodoxos y de liberalismo económico, que no llegan a generar una apuesta para el cambio social e institucional con miras a la transformación de las estructuras económicas y de la informalidad, para ponerlas al servicio de la sociedad.

Los modelos neoliberales, en el contexto de la apertura y la internacionalización, establecen tímidos tratamientos temporales a problemas estructurales, y conciben el gasto social como una compensación a los sectores excluidos y no como un componente fundamental de la transformación productiva. En lugar de considerar una estrategia de desarrollo que involucre a los sectores excluidos con potencial de crecimiento y cambio social e institucional, viéndolos como uno de tantos protagonistas del cambio y las transformaciones, se les trata como rezagos y como un problema, con lo cual se les atiende marginalmente con criterios de "solidaridad social" y de ayudas compensatorias.

Las sociedades campesinas han sufrido los rigores de estas concepciones del gasto público en el pasado y ahora. No se puede decir que han sido objeto de una estrategia sostenida de desarrollo que las conduzca a integrarse con sus diversos potenciales a la sociedad general. Las estrategias más globales y sectoriales para el crecimiento y el desarrollo de la agricultura no siempre han dejado espacios para el tratamiento del tema campesino y la pobreza rural, de tal manera que mediante una concepción integral de los procesos se logre crear una base sólida para una agricultura confiable y sostenible económica y socialmente.

La estrategia DRI consideró a los campesinos como eficientes productores de alimentos baratos y los seleccionó con criterios tecnológicos, pero no los potenció como actores sociales ni protagonistas del cambio. El tipo de reforma agraria que se aplicó los consideró como elementos claves para aminorar los conflictos propios de una estructura agraria trunca y desigual, a través del acceso marginal a tierras carentes de servicios para la producción y la comercialización. Con ello, en lugar de disminuir la pobreza, esta se incrementó numéricamente en el campo, sin que se hubiera resuelto el problema social y de ingresos en este sector. De otro lado, las políticas de modernización agrícolas los han considerado como minusválidos del desarrollo, carentes de capacidad para integrarse a los mercados y competir allí con los parámetros de eficiencia exigidos a la agricultura moderna.

Desde los años 50 cuando se abrieron las avenidas del crecimiento y desarrollo de la agricultura, las sociedades campesinas no han contado con políticas y estrategias para su desarrollo. No ha habido políticas para el campesinado sino programas y proyectos, en buena parte casuísticos, resultado de afanes coyunturales para mitigar conflictos al interior del sector, o como intentos de acertar políticamente a través del ensayo y el error, en lugar de "ensayos imaginativos" -como dicen- institucionalistas, o han sido programas diseñados para exigirles sacrificios tendientes a controlar la inflación causada por los precios de los alimentos, que afecta tanto a los sectores urbanos. La mayoría de las veces estas acciones gubernamentales han sido impulsadas, auspiciadas y financiadas desde el exterior, como en el caso del DRI, pero no han sido parte de procesos conscientes de transformación de nuestras sociedades que impliquen un traslado de recursos importante de la sociedad en su conjunto hacia los pobladores rurales.

Sería deshonesto no reconocer que en Colombia los programas DRI, de reforma agraria y el PNR, entre otros, han beneficiado a los campesinos. Sin embargo, en su conjunto ellos no han constituido una estrategia de desarrollo rural consistente e integral que de manera planificada se haya dirigido a resolver el problema social y de la pobreza en el campo, pues las políticas macroeconómicas y sectoriales que le han servido de sustento, no se han concebido con tal fin.

EL DIVORCIO ENTRE TEORIA Y REALIDAD

Lo anterior refleja, entre otros aspectos, un divorcio entre las concepciones gubernamentales sobre la problemática rural, y la realidad de los procesos económicos, sociales y políticos. Este divorcio se ha hecho más evidente en la época contemporánea, cuando han irrumpido de manera casi autoritaria nuevas teorías sobre el crecimiento y el papel del Estado y los mercados. Si bien hoy existen en la academia y entidades e institutos internacionales concepciones bastante satisfactorias sobre desarrollo rural, como las del BID, las que el IICA ha construido con base en la experiencia y el desarrollo académico en la región, o la propuesta de una síntesis de tipo holístico, la realidad y la acción del Estado tienen otras direcciones. El divorcio entre teoría y realidad se ha hecho más evidente a medida que los conceptos y las visiones sobre los procesos de cambio estructural se han perfeccionado y alimentado de la rica diversidad intelectual de nuestras sociedades. →

En el caso de Colombia, los conceptos sobre desarrollo rural han sido una mezcla de lo propio y ajeno. No puede decirse que se ha construido una estrategia sostenida para enfrentar la pobreza rural de manera decidida por parte de la sociedad y los grupos de poder, distinta a la de confiar en que las fuerzas del mercado y las políticas macroeconómicas incorporen lentamente a algunos de los excluidos del proceso de crecimiento y desarrollo. El gasto social ha sido por ello marginal, en lugar de hacer parte de una estrategia integral para el desarrollo rural.

¿LA COFINANCIACION: UN DESARROLLO INSTRUMENTAL A ESPALDAS DE LA REALIDAD? PDR?

El desarrollo rural en Colombia hoy es parte de un proceso que empezó en 1988 y se profundizó a partir de 1992, consistente en una estrategia de descentralización y focalización que implica: a) el desarrollo de proyectos productivos y comerciales articulados a los mercados, sin direccionalidad del Estado, b) un proceso de organización relativamente autónomo de las comunidades, intermediadas por las autoridades municipales, y c) unas transferencias de recursos públicos y responsabilidades a los organismos locales de la administración pública. El instrumento utilizado por excelencia es el de cofinanciación, mediante una matriz diferenciada por componentes y tipos de municipios que refleja la focalización del gasto.

En este esquema, el Estado ha dejado de ser el promotor del desarrollo rural para convertirse en un facilitador del mismo, disponiendo de la cofinanciación a través de fondos para atender la demanda que proviene de las localidades y regiones. Se ha pasado del extremo de un esquema de oferta de servicios estatales y de una planificación centralizada y dirigista, al límite de la simple atención a la demanda. Se confía en que los municipios, o mejor las sociedades locales, tienen capacidad institu-

cional para generar una demanda calificada que obedezca a una estrategia integral local o regional de desarrollo, y no a proyectos desarticulados y manejados por el clientelismo. En este proceso se han saltado etapas por el afán de presionar cambios institucionales, desconociendo la naturaleza de los actores, las instituciones, la organización social y política y los poderes locales y regionales, además de los condicionantes que tiene la acción estatal y la organización y el desarrollo de liderazgos cuando se vive en medio del conflicto y la violencia.

El quid de la operación del esquema es la capacidad institucional pública y privada local para el desarrollo, y para desatar procesos de cambio que conduzcan, en el tiempo y el espacio, a modificaciones en las estructuras del poder local, en las costumbres políticas y sociales, y en la organización y cultura de las sociedades locales. El esquema de desarrollo rural en Colombia, tal como está concebido y apuntalado en los fondos de cofinanciación, tiende a profundizar desigualdades entre las sociedades rurales locales y entre estas y las sociedades urbanas, dada la gran heterogeneidad en la capacidad institucional para demandar recursos y servicios y en la organización social. En otros términos, el esquema no opera con criterios de equidad cuando esta se entiende como la capacidad de acceder a recursos, conocimiento, información y decisión sobre los propios destinos.

No basta tener una matriz de cofinanciación con criterios explícitos de equidad y reconocimiento de las desigualdades entre los municipios, para que la equidad opere en la realidad. Los programas de gasto social orientados por la demanda no tienen capacidad suficiente para contrarrestar la desigualdad y la inequidad que existe en la base de las sociedades locales y regionales. El Estado central se convierte en un simple observador del proceso, en un vigilante del uso de los recursos a través del mecanismo de las fiducias, y en un actor que confía en unas capacidades institucionales reales de las comunidades locales que solo existen en casos muy contados.

EL DESARROLLO Y LA DEMOCRACIA

El esquema de cofinanciación, metido en la médula de la descentralización y la organización de la comunidad local, supone el desarrollo de la democracia participativa en términos reales, más que formales. Y aquí es donde está el centro del debate sobre las economías campesinas y el desarrollo rural. La potenciación y desarrollo de las sociedades rurales solo es posible si se reconstruye y desarrolla la democracia; es ella la que brinda la posibilidad de la inclusión y la superación de la exclusión. Los argumentos para que el campesinado y las estrategias de desarrollo rural, promocionadas directamente por el Estado, sean parte de los esquemas más globales de política macroeconómica y desarrollo regional, aparecen con claridad en el momento que se habla de democracia.

Las sociedades campesinas son un potencial para el desarrollo de la democracia que tanta falta nos hace, un punto clave en la desactivación de factores de violencia, un importante elemento de equilibrio social en el modelo de desarrollo; tienen algunos potenciales para el crecimiento y desarrollo de los mercados locales, regionales y a veces nacionales, y son fundamentales como motor de activación del desarrollo de la sociedad civil en las localidades rurales. Si bien su importancia económica tiende a demeritarse, su influencia social y política tiende a crecer a medida que la democracia sea una realidad. El potencial de los campesinos para construir una sociedad ha estado oculto por falta de democracia.

Colombia ha desarrollado una normatividad instrumental para el desarrollo rural, que apenas se constituye en una posibilidad. La comunidad debe apropiarse de esa normatividad y ayudar a complementarla e institucionalizarla (decreto 2132, Ley 60/93, Ley 101/93, documentos Conpes sobre Desarrollo Rural Campesino, la creación de Comités Municipales de Desarrollo Rural, la reglamentación del PNR, la Ley de Reforma Agraria, el Fondo Emprender, la creación del Viceministerio de ~~Desarrollo Rural Campesino~~, etc.). Tenemos instrumentos como la cofinanciación, pero no estrategias de desarrollo rural; falta un Estado proactivo, mas no voluntarista, que busque correspondencia en una sociedad civil más organizada.

Se han creado muchas posibilidades para los municipios, pero no se les ha involucrado en un proceso de desarrollo institucional para que usen los instrumentos, los recursos, la tecnología y el conocimiento de manera efectiva y eficiente. Se les están transfiriendo aceleradamente muchos recursos públicos, sin haberlos preparado para que los usen. Los conceptos de eficiencia en el gasto público, parecen así ser ajenos a quienes han concebido el esquema.

EL DESARROLLO RURAL ES POSIBLE

Al observar la normatividad desarrollada, pero aún no practicada ni complementada, podría decirse que nuestro desarrollo rural es más una posibilidad que una ilusión, así como nuestras sociedades campesinas son una realidad y nuestra democracia una posibilidad. El reto consiste entonces, en seguir creando una sociedad y una democracia para que el desarrollo rural sea una realidad y se elimine el desfase entre teoría y realidad, para que ambas se conviertan en una unidad.

Pero es importante advertir que la descentralización y el esquema de desarrollo y construcción de la democracia participativa, tienen riesgos no calculados como el de la corrupción y el clientelismo, que pueden conducir a un gran desperdicio de recursos a nivel local. Por ello, el desarrollo institucional para el progreso rural

tiene hoy una connotación compleja porque debe crear talanqueras al despilfarro de recursos y capacidades, y crear nuevas formas sociales de intervención política.

En síntesis, quiero recalcar que el desarrollo rural hoy requiere democracia, saneamiento de las costumbres políticas, organización social de las comunidades para decidir y hacer veeduría del gasto público, un fuerte desarrollo institucional, un Estado proactivo pero no voluntarista, estrategias globales y sectoriales de cambio, una agricultura confiable, y una definición clara de cuáles son los actores económicamente viables y los viables socialmente para cualificar el gasto social y su focalización. Me parece que lo más importante de discutir sería entonces la velocidad del proceso de la expedición de normas versus la realidad en las comunidades rurales y los municipios, para que el desfase entre el cambio normativo institucional y esa realidad, no conduzca a una frustración adicional que impida la construcción de la democracia y del tejido social.

El Desarrollo Rural Requiere

- Democracia**
- Saneamiento de costumbres
políticas**
- Veeduría del gasto público**
- Desarrollo institucional**
- Estrategias de cambio**
- Focalización y cualificación del
gasto social**

RICARDO VARGAS DEL VALLE

Asesor Ministerio de Agricultura

Universidad Nacional. Ingeniero agrónomo.

American University. Washington. Maestría en Economía Aplicada.

Universidad de Oxford. Economía Agrícola.

Banco Mundial, IICA, PNUD y Optima Technical Services (Ecuador).

Asesor y consultor.

Fondo DRI. Gerente general.

Ministerio de Agricultura. Jefe de OPSA.

LA POLITICA DE DESARROLLO RURAL EN COLOMBIA

Ricardo Vargas del Valle

El presente documento intenta hacer un resumen de la actual política de desarrollo rural campesino que se encuentra en ejecución en Colombia y cuya coordinación está a cargo del Ministerio de Agricultura. Dicha política hace parte integral de un conjunto de medidas impulsadas por el ministerio para conjurar la crisis agropecuaria y establecer las condiciones necesarias para alcanzar niveles sostenidos de desarrollo en favor de las zonas rurales del país, en especial de las zonas de economía campesina.

El documento se ha organizado en cuatro partes de la siguiente manera: en primer lugar, se presenta un breve resumen histórico de las principales iniciativas desarrolladas por el país, en el curso de las últimas tres décadas, para combatir la pobreza rural; posteriormente, se mencionan los objetivos y estrategias de la política de desarrollo rural campesino y los principales fundamentos de la misma; después, se presentan las principales medidas y acciones propuestas en la política, tanto de tipo institucional y programático como de instrumentos de política; y, por último, se hace un comentario final acerca de la importancia de continuar los esfuerzos para erradicar la pobreza de los campos colombianos.

ANTECEDENTES

Desde hace más de tres décadas el gobierno colombiano, al igual que sus homólogos de América Latina, inició una serie de esfuerzos destinados a combatir la pobreza rural que, en la época, afectaba a elevados porcentajes de la población rural, la cual, a su vez, representaba cerca de las tres cuartas partes del total de habitantes del país. Ello marcó el inicio, en la década de los años 60, de los programas de reforma agraria con sus conocidos altibajos posteriores. Como un complemento a estos esfuerzos, en la década de los setenta se iniciaron los programas de desarrollo rural integrado con énfasis en la dotación de servicios básicos productivos y sociales, distintos al acceso a la propiedad de la tierra. Más recientemente, en la década de los ochenta, ante la proliferación de los conflictos armados y de la violen-

cia en los campos, se inició el Plan Nacional de Rehabilitación. Además, esas iniciativas se han acompañado de otros esfuerzos complementarios en programas de ampliación de cobertura de servicios sociales e infraestructura básica como educación, salud, electrificación, caminos, acueductos y saneamiento básico, entre otros.

Sin lugar a dudas, los niveles de pobreza en las zonas rurales de mediados de los años 90 son inferiores a aquellos observados tres décadas atrás. Sin embargo, también es claro que todavía persisten enormes diferencias entre los niveles de desarrollo económico y social que caracterizan a las zonas rurales de las diversas regiones del país y, más pronunciadas aún, si las comparamos con las zonas urbanas. Los recurrentes fenómenos migratorios de grupos humanos entre las zonas rurales y entre éstas y las ciudades que se han producido a lo largo de las últimas décadas, evidencian esa búsqueda permanente de los pobres rurales por encontrar mejores condiciones y oportunidades para vivir.

Independientemente de los éxitos y fracasos relativos atribuibles a las diferentes iniciativas gubernamentales, especialmente del Incora, del Fondo DRI y del PNR para combatir la pobreza rural, cada día existe mayor consenso entre los diferentes estamentos de la sociedad colombiana acerca de la importancia de atender, con mayor urgencia y prioridad, los problemas que aquejan a las zonas rurales del país, en especial a las 1.150.000 familias de pequeños productores rurales que, según se estima, agrupan a más de 10 millones de personas de las cuales más de seis millones acusan niveles de pobreza y, de éstas, casi las dos terceras partes en condiciones de indigencia o pobreza crítica.

A diferencia de los años 50 cuando la población rural representaba tres cuartas partes de los habitantes colombianos, hoy tan sólo hablamos de un poco más de la cuarta parte de los mismos. Pero, también, a diferencia de los años 50, ahora no se trata de mantener unas condiciones mínimas de subsistencia en las zonas campesinas con base en la producción de alimentos baratos, para detener niveles indeseables de flujos migratorios del campo hacia las ciudades como lo era antes, sino, por el contrario, se trata de generar condiciones de vida dignas para todos los habitantes rurales, equiparables a aquellas existentes para los residentes de las zonas urbanas.

La importancia de atender prioritariamente las zonas rurales no radica, pues, en la mera participación demográfica de sus habitantes como lo pudo ser en el pasado, sino en la magnitud de su enorme potencial de desarrollo social, político y económico. La misma esencia de la legitimidad del Estado para gobernar el territorio nacional, está seriamente cuestionada en muchos países de América Latina por falta de la debida atención para estimular los procesos de desarrollo de sus zonas ru-

rales. Colombia, por supuesto, lejos de ser la excepción, es uno de los casos críticos que requiere mayor atención.

LA POLÍTICA DE DESARROLLO RURAL CAMPESINO

Para responder a semejante desafío, el gobierno colombiano decidió adoptar en junio de 1993, por primera vez en su historia, una política para el desarrollo rural campesino¹. En efecto, como ya se dijo, en el pasado los esfuerzos para combatir la pobreza en los campos y estimular el desarrollo en las zonas rurales, se limitaron a la ejecución de importantes programas y a una referencia a ellos dentro de los planes nacionales de desarrollo. Pero, sea una paradoja de los modelos de desarrollo aplicados en Colombia o, simplemente, el reflejo de una mala distribución del poder político en sus habitantes, la verdad es que nunca dichos esfuerzos se habían elevado a nivel de política del CONPES², en el cual se les diera un tratamiento conceptual más coherente que pudiera articular mejor las diferentes y multisectoriales iniciativas del Estado en torno a dicho propósito.

La política de desarrollo rural campesino se fundamenta, por lo demás, en una serie de preceptos que establece la Constitución Política de 1991 y que es necesario cumplir y desarrollar en favor de las zonas rurales. Cabe mencionar, especialmente; los temas relacionados con la equidad, la democracia participativa, la descentralización política y administrativa, la igualdad de oportunidades y beneficios para la mujer campesina, el acceso progresivo a la propiedad de la tierra y a los servicios básicos que eleven los ingresos y la calidad de vida de los habitantes rurales, la sostenibilidad del desarrollo de los recursos naturales, la protección especial a la producción de alimentos, la prioridad al desarrollo integral de las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales, la construcción de obras de infraestructura física y adecuación de tierras, la investigación y transferencia de tecnología para la producción agropecuaria y las condiciones especiales para el crédito agropecuario³.

Para ser consecuente con lo anterior, la política utiliza un nuevo y más moderno concepto sobre el desarrollo rural que parte de una visión holística en que se vincula el análisis de los impactos de las medidas macroeconómicas con las decisiones de política económica sectorial y donde, simultáneamente, se consideran los principios de la competitividad, gobernabilidad, equidad y la sostenibilidad que deben enmarcar los procesos de desarrollo en las zonas rurales.

1 Documento Conpes Social 0088 - DNP - UDA-Min. Agricultura, aprobado el 4 de junio de 1993.

2 Consejo Nacional de Política Económica y Social, conformado por los ministros de las áreas económicas y sociales presidido por el Presidente de la República.

3 Ver artículos 40, 43, 51, 58, 60, 63, 64, 65, 66, 79, 80, entre otros, de la Constitución Política de la República de Colombia.

Debe entenderse, de esta manera, que el desarrollo de las sociedades rurales y campesinas, además de la importancia social, política y cultural que representa para el país -especialmente en términos de la eliminación de la violencia rural y la consolidación de la democracia como forma legítima de gobierno-, significa también crecimiento económico, más de lo que generalmente se reconoce. La economía campesina se caracteriza hoy por la presencia de sistemas de producción altamente dinámicos, heterogéneos y diversificados, que se encuentran articulados a los mercados y donde los ingresos extra prediales tienden a ser cada vez más importantes.

El objetivo de la política de desarrollo rural campesino así concebida es, entonces, establecer condiciones de vida para la población rural equiparables a aquellas de que disfrutaban los habitantes de las zonas urbanas, tanto en lo económico como en lo político, social y cultural. En lo económico, se pretende mejorar los ingresos y la calidad de vida de la población rural, incrementando la eficiencia de las actividades agropecuarias y promoviendo acciones que permitan generar ingresos extraprediales. Todo ello, dentro del objetivo general de dar cumplimiento a los cánones constitucionales antes señalados, especialmente en cuanto a la mayor equidad social, participación ciudadana, y la conservación de los recursos naturales.

Para cumplir con tan ambicioso objetivo, la política establece dos estrategias generales: la focalización de su acción, tratando de llegar a las regiones y grupos poblacionales más necesitados con los instrumentos y programas más idóneos para ello; y, en segundo lugar, el apoyo al proceso de descentralización política y administrativa de manera que, cada vez más, las responsabilidades de la ejecución de los proyectos de desarrollo rural, recaigan en las entidades territoriales dentro del principio de subsidiaridad de la atención del Estado a las necesidades regionales y locales de desarrollo.

Al mismo tiempo, -y esto es lo que en mi opinión le imprime esencia como tal a esta política-, se busca con ella que todos los planes, programas y proyectos que se adelanten en el país para impulsar el desarrollo rural campesino, tengan en cuenta en forma universal y simultánea, la aplicación de los siguientes cuatro principios a manera de paradigmas:

- 1 El principio de la competitividad productiva busca que el beneficio producido por el proyecto o actividad sea mayor al costo de oportunidad de los recursos utilizados para generar ese beneficio y que éste permita una mayor y sólida inserción en la economía local, regional o nacional, por parte de la comunidad beneficiaria. Este principio se opone al "asistencialismo" o "paternalismo" entendiéndose que ello no genera riqueza ni permite mayores niveles de acumulación de las economías cam-

pesinas y que, por lo tanto, no resuelve la causa de los problemas sino que tan sólo mitiga parcialmente sus efectos, a la vez que genera falsas expectativas en las comunidades beneficiarias. Mediante la aplicación de este principio se trata que las diversas iniciativas estimulen y propicien la capacidad local de generación y transformación de riqueza.

① El principio de la participación comunitaria pretende que la comunidad beneficiaria se apropie del proyecto o actividad, fortaleciendo la democracia local y buscando una mayor capacidad de autogestión y sostenibilidad en el proceso de desarrollo local. Ello implica que ningún proyecto o actividad se emprenda si no tiene el aval o aprobación de la comunidad que se pretende beneficiar, de manera que la misma adquiera el sentido de pertenencia tanto del proyecto o actividad como del proceso. Este ingrediente, tan olvidado y menospreciado en las experiencias pasadas no solamente en nuestro país sino también en muchos otros de América Latina, es de fundamental importancia para fortalecer los procesos que le otorgan legitimidad a las acciones del Estado en las zonas rurales y, de esta manera, mejorar sus condiciones de gobernabilidad. A pesar de la persistencia de la violencia, la inseguridad y otras manifestaciones que demuestran los bajos niveles de gobernabilidad existentes en muchas zonas rurales de nuestro país, o quizás, debido a ello, fue que las experiencias del PNR y de otros programas que de tiempo atrás vienen promoviendo la participación ciudadana, terminaron por convencernos de la necesidad imperiosa de abrir nuevos espacios de concertación política y económica en nuestra Constitución Política de 1991.

② La planificación con perspectiva de género, como una concreción del principio de equidad aplicado a las diferencias entre sexos, se refiere al uso de metodologías de evaluación de proyectos que contemplen adecuadamente el análisis de los roles que, en la comunidad beneficiaria del proyecto o actividad, desempeñan hombres y mujeres no solamente en función de sus diferencias biológicas derivadas de su naturaleza sexual, sino, particularmente, en razón de sus diferencias aprendidas en la cultura. Ello permite entender mejor la naturaleza y las implicaciones de las relaciones entre géneros, así como las posibilidades de afectarlas a través de los proyectos buscando un trato más equitativo y justo para hombres y mujeres, de manera que el proceso de desarrollo sea más eficiente y de mayor calidad. Muchos proyectos de desarrollo rural tienen impactos diferenciados entre géneros -muchas veces negativos para las mujeres- que, generalmente, son desconocidos por los funcionarios de los programas que los promueven por falta de haberlos analizado con perspectiva de género. Es necesario, entonces, entender apropiadamente la participación de los diferentes actores de la comunidad en los proyectos -haciendo visible su contribución en los aspectos productivos, reproductivos, domésticos y comunitarios- y así, poder formular los mecanismos y procedimientos para que la dis-

tribución de costos y beneficios entre ellos respeten más equitativamente los derechos humanos de todos, hombres y mujeres, así como de jóvenes, niños y ancianos de ambos sexos. En este contexto, es necesario mencionar que el desarrollo concreto de este principio a nivel de la política, lo constituye la formulación y aprobación en enero/94 -a nivel del Conpes- de la política para el desarrollo de la mujer rural.

4 Por último, el principio de la sostenibilidad del desarrollo con la conservación de la capacidad productiva de los recursos naturales renovables, implica el respeto de los derechos de futuras generaciones de colombianos para utilizar los recursos naturales renovables. Los casos de extrema marginalidad económica -que desafortunadamente siguen siendo la realidad de numerosas familias campesinas pobres de nuestro país-, con mucha frecuencia están acompañados de marginalidad en términos de calidad de los recursos naturales productivos con que cuentan para el tipo de explotaciones agropecuarias a que se dedican. Aún en estos casos, en que si bien puede ser difícil la aplicación de este principio, llegando incluso a contraponerse al de la competitividad, es muy importante analizar el impacto que el proyecto o actividad tiene sobre los recursos naturales con el fin de identificar las posibles medidas de mitigación o compensación de los efectos adversos sobre la calidad de los mismos.

La aplicación de los principios señalados facilitan la construcción de una nueva cultura para la modernización de las sociedades rurales de nuestro país. Su entendimiento cabal por parte de todos los actores del desarrollo rural -familias campesinas, líderes comunitarios, autoridades municipales y departamentales, funcionarios de entidades públicas y privadas ejecutoras y financiadoras de proyectos, dirigentes gremiales y políticos, entre otros-, significa la adopción de una nueva actitud hacia la resolución de los problemas del desarrollo rural. El desafío grande es construir los instrumentos (indicadores, metodologías, criterios) sencillos y de fácil aplicación que permitan la verificación de esos principios en todos y cada uno de los proyectos o actividades de desarrollo rural.

ACCIONES Y MEDIDAS PROPUESTAS EN LA POLÍTICA

Para la instrumentación de la política se contempla la ejecución de una serie de medidas de tipo institucional, el impulso de unos planes y programas especiales y la adecuación de algunos instrumentos de política. Muchas de ellas ya se han tomado al interior de las entidades responsables o de nuevas leyes aprobadas por el Congreso de la República y, otras, se encuentran en curso. A continuación se exponen, en forma muy breve, las de mayor relevancia por su impacto e innovación.

En cuanto a las medidas de ajuste institucional, se propone la creación del Vice-ministerio de Desarrollo Rural Campesino en el Ministerio de Agricultura para elevar el nivel de interlocución del gobierno con las sociedades rurales. Complementa esta medida la creación del Consejo Nacional de Desarrollo Rural y Reforma Agraria, en el cual tendrán vocería las diferentes y, por cierto, numerosas instancias públicas y privadas relacionadas con los principales aspectos del desarrollo rural dentro de la concepción holística antes señalada. De esta manera, se espera que en este consejo se discutan, a nivel de las políticas y grandes programas de gobierno, los principales temas sociales, políticos, económicos y de orden público de interés para los habitantes de las zonas rurales.

En los niveles municipales, en los cuales se ha venido delegando las principales responsabilidades del Estado en relación con la ejecución de proyectos de desarrollo rural, tales como la asistencia técnica, las vías, los acueductos, pequeños sistemas de riego y drenaje, la salud y la educación, se propone el establecimiento de unas instancias únicas de concertación entre las comunidades rurales y las autoridades locales respectivas. La concertación para decidir sobre la asignación de recursos - tanto municipales como de otras fuentes de cofinanciación, para financiar los proyectos y actividades de desarrollo rural, debe convertirse en práctica cotidiana de la vida municipal. Estas instancias de participación se basan en las positivas experiencias de los Consejos Municipales de Rehabilitación promovidos por el PNR que ya funcionan en casi la mitad de los municipios del país. En los demás municipios se propone la creación de los Consejos Municipales de Desarrollo Rural para tal propósito. Este instrumento es clave para la consolidación de la democracia participativa en las zonas rurales de nuestro país y acompaña, en forma bastante idónea, el desarrollo de nuestra Constitución Política, especialmente en cuanto se relaciona con la elección popular de alcaldes municipales y el Sistema Nacional de Cofinanciación, en particular en relación con los programas que impulsa el Fondo DRI.

En cuanto a planes y programas especiales la política de desarrollo rural campesino establece el Programa de Modernización y Diversificación del Sector Agropecuario (PMD), y el Programa de Generación de Empleo Rural (PGE). (Cuadro 11). El primero de ellos busca generar condiciones de competencia, especialmente en nuevos rubros y productos, en aquellas regiones de economía campesina dedicadas a la producción de bienes altamente vulnerables a la apertura de los mercados internacionales. La prioridad del programa se ha establecido en cerca de 80 municipios de los departamentos de Nariño, Cauca, Cundinamarca, Boyacá, Santander, Sucre, Córdoba y Bolívar, dedicados a la producción de trigo, cebada, tabaco y fique. Recientemente se incluyó a las zonas productoras de yuca dentro del programa dada su enorme potencial para diversificar producciones poco rentables de tabaco negro en la Costa Atlántica.

Por su parte, el Programa de Generación de Empleo Rural, busca recuperar la dinámica de la demanda por mano de obra no calificada en zonas cuya caída en la producción agropecuaria por efectos de la crisis, se tradujo en drásticas disminuciones de la actividad y, por ende, de la oferta de empleo. El programa focaliza su acción en cerca de 100 municipios del país en la Costa Atlántica, la zona cafetera, el piedemonte llanero y, más recientemente, la costa Pacífica. Para ello, se priorizan los proyectos de desarrollo rural que sean intensivos en el uso de mano de obra no calificada. La ejecución de los dos programas se realiza a través de las entidades especializadas, especialmente, el fondo DRI, dentro del marco institucional y operativo que establece la presente política.

En relación con los instrumentos de política, se proponen importantes ajustes especialmente en materia de reforma agraria, adaptación y transferencia de tecnología, crédito agropecuario, vivienda rural e infraestructura básica, adecuación de tierras, desarrollo empresarial rural y en el apoyo a la organización campesina para participar en las diferentes instancias de decisión. A continuación, en forma escueta, se presentan algunos de ellos.

Se propone la modificación y ajuste de la legislación sobre reforma agraria para crear la posibilidad de la negociación libre y directa entre los campesinos sin tierra, o que la posean en cantidad insuficiente, con los propietarios. De esta manera, se espera contar con un mecanismo más transparente y eficiente para asignar los subsidios en forma directa para que los campesinos accedan a la propiedad de la tierra, al tiempo que se le otorga un nuevo impulso a los programas de reforma agraria.

En crédito agropecuario se refuerza el proceso de recuperación de la Caja Agraria y se establecen nuevas modalidades de refinanciación de deudas vencidas para solventar los períodos de crisis. Igualmente, se fortalece el Fondo Agropecuario de Garantías y se inicia el proceso de vinculación de nuevos intermediarios financieros para aumentar la oferta de recursos crediticios hacia los pequeños productores campesinos.

El desarrollo tecnológico es impulsado a través del Sistema Nacional de Transferencia de Tecnología Agropecuaria, especialmente de las Unidades Municipales de Asistencia Técnica (Umatas) y de las secretarías de Agricultura departamentales. Igualmente, se apoya la contratación de crédito externo con el Banco Mundial para financiar el sistema, tanto en lo que respecta a la validación y ajuste de tecnologías como a su posterior transferencia a los productores para su utilización.

Uno de los aspectos más novedosos en materia de instrumentos de política es el referido al estímulo del desarrollo empresarial rural con miras a la generación de

Recursos

mayor capacidad de agregación de valor a los productos agropecuarios, tanto en su beneficiación y transformación primaria, como en su proceso de comercialización. La reciente creación del fondo Emprender en el Idema, para realizar inversiones con capital de riesgo en empresas comerciales, es un desarrollo de este propósito. Igualmente, se establece la ampliación de cobertura de los programas de microempresas hacia las áreas rurales.

Quizás los programas que mayor interés han despertado en las comunidades rurales desde su formulación inicial, son los referidos a la cofinanciación y subsidio de la infraestructura básica y la vivienda rural, respectivamente. En este sentido, la política asigna nuevos y mayores recursos para las vigencias de 1993 y 1994.

En el área de desarrollo social y participación política especial mención debe hacerse del Fondo de Organización y Capacitación Campesina, el cual debe ser transferido del Incora al Ministerio de Agricultura, para que desde allí se reorganice la manera de orientar la ejecución de sus recursos hacia el fortalecimiento de la participación de las comunidades rurales y campesinas a través de procesos de formación que, en ese sentido, adelanten las mismas organizaciones campesinas, principalmente.

Para la ejecución de los diversos planes, programas y proyectos se han asignado importantes recursos financieros para 1993, 1994 y en la actualidad se negocian los correspondientes a 1995, que superan ampliamente, en términos reales, las asignaciones realizadas en años anteriores. No obstante, es claro que la demanda de mayores recursos para atender las necesidades de desarrollo rural es uno de los temas de atención prioritaria que debe asumir el país, al menos durante la próxima década.

UN COMENTARIO FINAL

Para finalizar este breve recuento de la Política de Desarrollo Rural Campesino, conviene hacer la siguiente reflexión. Al finalizar el siglo XX y estando en los albores del nuevo milenio, la gran transformación de la estructura demográfica de nuestro país ya se dio. Lo que resta, son ajustes de menor cuantía ocasionados por algunos procesos migratorios de movimientos humanos en busca de la ampliación de la fronteras agropecuarias -que ya casi no quedan- o de nuevas oportunidades alrededor de la explotación de los nuevos yacimientos petrolíferos.

En ese escenario, más que antes, el desarrollo de las sociedades rurales constituye un imperativo ético, social, político y, aunque muchos no lo crean, también económico. Y ello es independiente del modelo de desarrollo que se escoja, pero con mayor

razón si este hace hincapié en la liberación de las fuerzas del mercado. De no hacerlo, es altamente probable que la deleznable y frágil democracia que tenemos en nuestros campos termine por desmoronarse y cederle el paso a otras fuerzas, defendiendo otras reglas del juego en donde, quizás, haya más espacio para la inequidad, la injusticia, la sangre y la violencia.

Cuadro 11
Programa de Modernización y Diversificación
del Sector Agropecuario - PMD
Programa de Generación de Empleo Rural - PGE

Plan de Inversiones 1994

Miles de pesos

Departamento	Entidades	Municipios	PMD/PGE	Corporaciones	
				Convenios	TOTAL
Bolívar	2.473.040	1.397.599	496.000		4.366.639
Sucre	7.824.400	3.151.700	611.000		11.587.100
Magdalena	2.173.220	1.336.650	447.000		3.956.870
Atlántico	3.027.800	1.214.200	180.000		4.422.000
Cesar	6.247.400	3.523.058	1.340.896		11.111.354
Córdoba	2.007.0	1.311.380	448.000		3.766.880
Guajira	1.531.700	562.000	80.000		2.173.700
Nariño	3.434.440	1.335.100	296.000	1.038.083	6.103.623
Cauca	8.495.250	5.461.700	568.000		14.525.990
Risaralda	1.468.400	885.700	425.000		2.779.100
Caldas	1.057.000	548.000	120.000		1.725.000
Valle	1.000.000	522.000	180.000		1.752.000
Santander	2.014.300	941.200	156.000		3.111.500
Boyacá	3.005.700	1.214.170	156.000	1.586.433	592.303
Cundinamarca	1.676.800	936.300	157.000	584.433	3.354.533
Huila	5.473.000	2.796.160	1.149.150		9.418.310
Tolima	2.683.900	1.219.300	735.000		4.638.200
Meta	1.234.880	840.380	472.150		2.547.410
TOTAL	56.829.730	29.246.597	8.017.196	3.208.950	97.302.473
	58,41%	30,06%	8,24%	3,30%	100,00%

INVERSION, TECNOLOGIA Y SOSTENIBILIDAD

Moderador: Hernando Palomino Palomino

Secretario General Ministerio de Agricultura

RICARDO VILLAVECES PARDO

Presidente Asocaña

Universidad de los Andes. Ingeniero industrial. Posgrado Economía.

Consejo Mundial del Azúcar. Presidente.

SAC. Presidente Junta Directiva.

ANDI, SAG y Banco de Occidente. Juntas directivas.

Fedesarrollo. Miembro del Consejo Directivo.

Colfuturo. Miembro de la Fundación.

Delegado de Colombia en reuniones internacionales.

PRODUCCION AGROPECUARIA: ASPIRACIONES Y POSIBILIDADES

Ricardo Villaveces Pardo

El esfuerzo que ha hecho el Ministerio de Agricultura al convocar este seminario, es de un gran valor, pues creo que esta clase de ejercicios de reflexión resultan fundamentales, máxime cuando se está en un punto de quiebre, en una etapa de cambio de gobierno y una época bastante compleja y crítica para el sector agropecuario nacional.

Tenemos un reto como es el de poder hacer compatible las aspiraciones, los ideales y la visión lineal que todos tenemos, de una u otra forma, del sector agropecuario -creo que es relativamente fácil llegar a un consenso acerca de cuáles son las cuestiones básicas que quisiéramos fuera el sector-, con las reales posibilidades del mismo.

Por otro lado, es importante empezar a delimitar un poco los temas a desarrollar en el área, por cuanto creo que uno de los grandes problemas que ha tenido el sector agropecuario a lo largo de su historia, ha sido tratar de lograr con sus políticas demasiados objetivos simultáneamente, y esperar que éstas tengan efecto e impacto sobre una gran complejidad de aspectos asociados con la actividad agropecuaria.

Por ello no me referiré a la problemática del sector rural. Los comentarios estarán relacionados con el aspecto de la producción agropecuaria, uno de los primeros elementos a insistir en esta materia. Si bien es cierto que son puntos interrelacionados y algunos dependientes entre sí, es fundamental entender que un tema es la problemática en general del sector rural, donde asuntos como el desarrollo rural y la situación social del campo son esenciales, y otro propiamente dicho es la producción agropecuaria.

En este sentido, me parece que cambios institucionales como el de crear en el Ministerio de Agricultura un Viceministerio de Desarrollo Rural, recoge en cierta forma tal situación y, al mismo tiempo, abre más opciones para que ese tema extenso y muy complejo, que sin duda involucra no solo al Ministerio sino a numerosas entidades, empiece a encontrar su nicho. Pero no se puede olvidar que el asunto propiamente agropecuario, tiene una problemática especial y debe mirarse desde ese ángulo. Por otro lado, es importante analizar qué se quiere, cuál es ese marco de referencia, cuáles serían los elementos para una estrategia .

EL RETO DE LA COMPETITIVIDAD

En primera instancia debemos empezar a entender hacia dónde vamos. Todos de una u otra manera queremos producir eficientemente, vender con buenos resultados y que estos tengan permanencia y estabilidad. También de cualquier forma queremos sentirnos partícipes del proceso de desarrollo y valorados por el esfuerzo que se hace. Ese es uno de los puntos que a veces se olvida y es el que en buena parte genera los problemas en relación con la situación como se siente el campo.

Qué implica esto. Significa actualización tecnológica; acceso a los insumos, al conocimiento, al mercado financiero; una infraestructura adecuada; gente capacitada; conocimientos del mercado, accesos a los mecanismos y canales de comercialización; solidaridad con el resto de la sociedad; y saber cuál es el sentido de la dedicación a la actividad agropecuaria. Es decir, el sentimiento gira alrededor del deseo de ser competitivos, pero no en forma puntual, hoy simplemente, sino de manera permanente y estable.

Con frecuencia el reto de la competitividad se observa como un castigo, una condena. Más bien es una necesidad. Y también eso es lo que siente el campo. Se quiere la competitividad, pero en una forma permanente y estable.

En qué marco de referencia nos movemos para tratar de lograr esa situación de competitividad. Básicamente tenemos que mirar el escenario internacional y nacional. Es bueno recordar que estamos en un marco donde fundamentalmente sigue adelante el proceso de globalización de la economía. Colombia no es un ente aislado, continúa con su interconexión a todos los niveles en materia de conocimiento, de información sobre lo que está pasando en el mundo y del cual estuvimos separados por tantos años. Por otro lado, tenemos una serie de elementos que aseguran algunas tendencias.

La forma como concluyó la Ronda Uruguay consolida la inclinación a la conformación de los bloques porque ese gran ordenamiento del comercio internacional que se esperaba, donde existirían unas reglas de juego muy claras para que todos los países pudieran actuar y tuvieran ese mundo interno abierto al comercio, no se dio. Y los resultados fueron, en cierta medida, mucho más modestos.

Sin embargo, desde otro punto de vista, aunque el GATT de manera directa no va a tener un impacto, por ejemplo, en el campo de los precios, sí lo va a tener en materia del ambiente para la definición de políticas. Como efecto, la orientación al mercado continuará siendo un tema fundamental en la conducción de las políticas de los distintos países.

Según lo observado en las experiencias internacionales, por distintas vías los países están en proceso de ajustes estructurales y en una línea de desregulación, de orientación al mercado, de darle cada vez más a éste el papel de asignador de los recursos. A su vez, el GATT es también un marco que por lo menos modera las tendencias proteccionistas. No va a desmontar los subsidios, pero hará más difícil que resurjan como el gran problema que afectó a la gran mayoría de los mercados de los productos básicos.

El cambio tecnológico, por otro lado, seguirá con ese ritmo creciente y muy acelerado, sin alcanzar nunca la meta. Cuando creemos que ya sabemos cómo se hacen las cosas, surgen muchas alternativas adicionales. Ocurre algo similar como con los computadores. Jamás se podrá comprar el último, porque siempre aparece uno más nuevo.

En cualquier caso, en ese mundo, en distintos niveles y en diferentes formas, es que nos vamos a mover y en esa órbita el tema ambiental será de una preocupación cada vez más grande y tendrá un impacto cada vez más serio dentro de todo lo que nos movemos.

Como se ha mencionado, si al aspecto ambiental no se le presta atención desde ya, se convertirá quizás en la manera de ejercer el proteccionismo por parte de aquellos que ignoren o descuiden esta materia.

Será la situación que se vivirá en los próximos años en un ambiente donde además estaremos enfrentados ante una economía en fase de crecimiento, con señales de recuperación, después de los años muy difíciles de recesión económica internacional.

EL PENDULO DE LAS ECONOMIAS

Desde otro ángulo, los hechos que están sucediendo en el Medio Oriente y particularmente lo que ocurre con la China, tendrán un impacto muy grande en la economía mundial. Los países de la ex-Unión Soviética que están en reorganización, y el bloque de Europa Oriental, van a entrar -o ya lo están-, en ese proceso de jugar un rol muy importante en la economía de mercado. Y serán elementos fundamentales en los mercados que nos afectan. Por lo tanto, dentro de ese marco hay que mirar lo que podemos ser y hacia donde podemos ir.

No se puede olvidar que los países participantes en la Ronda Uruguay adquirieron compromisos en materia de aranceles, en las políticas de apoyo a las exportaciones, en el acceso mínimo que van a dar a las importaciones y en la manera de manejar los apoyos internos. En cierta forma, se empieza a homogenizar la política y así como el

Fondo Monetario Internacional venía uniformando la política en lo financiero y monetario, algo similar hará la nueva Organización Mundial del Comercio con las políticas de los países.

¿En qué contexto se va a mover Colombia? En uno donde las tendencias predominantes serán las de seguir adelante con la apertura. Eso no es propiamente una moda. Es casi una de esas macrotendencias donde se advierte que los países realmente están ya en una dinámica que es muy difícil de revertir. La dirección del mercado y la economía abierta seguirán fundamentalmente esa orientación, sin tener en cuenta el gobierno del próximo período e incluiría mínimo del siguiente.

Las principales orientaciones de la política económica se encaminarán a profundizar los acuerdos comerciales iniciados -por ejemplo, el grado de interrelación entre Colombia y Venezuela hacen posible retroceder ese programa y seguir ahondando en los acuerdos; la firma del G3; el proceso de reinsertión del Perú al esquema Andino etc.- y serán las bases dentro de las cuales nos moveremos.

Lo anterior, junto con los compromisos que se están adquiriendo, qué significa. Habrá menos grado de libertad para establecer directrices. En general, los gobiernos tendrán menos flexibilidad para establecer las políticas. Aun cuando haya una moneda fuerte, cualquiera sea el escenario que se tenga, definitivamente habrán presiones revaluacionistas.

Por otra parte, tendrá una importancia creciente el sector urbano lo cual para el área rural será un asunto vital. Colombia es un país cada vez más urbano y eso conducirá a que el mercado político estará fundamentalmente en él. Desde esta perspectiva, los retos para el sector agropecuario serán más difíciles de lograr, en cierto grado, porque ahí pesarán las decisiones y las grandes preocupaciones. También los políticos atenderán primordialmente al sector urbano porque concentra más del 70% de la población y se proyecta con mayor dinámica en los próximos años. Se contempla asimismo que habrá un consumidor más exigente y más actor en lo político y económico.

Precisamente por esa importancia creciente de este sector, el tema de la inflación continuará con un altísimo peso en las discusiones y en todas las políticas que se adopten, porque afecta de manera directa a esa masa grande de consumidores .

Otro punto de interés se refiere a que nuevamente Colombia está jugando en una forma cada vez más notable el tema ambiental, como un nuevo elemento en la toma de decisiones, en la posibilidad de desarrollar una actividad.

Cuáles serían los elementos para una estrategia del sector agropecuario dentro de

este panorama. Esencialmente giraría alrededor de planteamientos como los siguientes: lograr los mejores resultados en el presente, sin sacrificar los resultados en el futuro; tener al resto de la sociedad como una aliada del sector y no como una contradictora; y poder ejercer un manejo adecuado de los recursos naturales, minimizando el impacto negativo de la actividad agropecuaria no simplemente porque es una moda, sino porque forma parte de ese proceso que se convertirá en una restricción cada vez más importante para toda la actividad económica.

ESTRATEGIAS PARA UN DESARROLLO SOSTENIBLE

Cuáles serían los tres elementos u objetivos de la estrategia. Los mismos del denominado modelo de desarrollo sostenido, es decir, buscar crecimiento económico, equidad social y lo que han llamado ecoeficiencia. Esto conduce a que en cierta medida el desarrollo sostenible debe enfocarse desde el punto de vista de la actividad productiva y muy concretamente de la actividad agropecuaria.

Todo el esquema debe girar alrededor de esa filosofía de desarrollo sostenible que implica tener balanceado el crecimiento económico; lograr la eficiencia con la equidad social que pueda tener la actividad y acción; y manejo eficiente de los recursos naturales.

Frente a estos objetivos hay dos elementos que tienen un rol fundamental: el gobierno y el sector privado. ¿Cuál debería ser el papel del gobierno para alcanzar el éxito?

- Debe ser capaz, ante todo, de proporcionar condiciones de seguridad aceptables. Lo demás resulta superfluo. Realmente si no se puede ejercer la actividad agropecuaria, tampoco ir a las fincas o a las empresas, para qué sirven las políticas o los buenos propósitos e intenciones. Ese es el cuestionamiento no solo alusivo a la actividad agropecuaria, sino al país en general.
- Debe establecer fundamentalmente reglas de juego claras y estables.
- Políticas macroeconómicas que no sean discriminatorias.
- Una tasa de cambio que sea competitiva.
- Infraestructura adecuada.
- Una política sectorial, naturalmente, que sea consistente con las particularidades del agro y los compromisos internacionales.

Debemos ser conscientes que las políticas a desarrollarse hacia el futuro, tienen que ser consistentes con los compromisos internacionales. No podemos hacernos ilusiones con políticas totalmente autónomas. Es de anotar que precisamente otro de los impactos de haber ya incorporado la agricultura dentro de la reglamentación del GATT, fue el haber entrado dentro de un paquete de compromisos en temas que no se relacionaban con el sector agropecuario, pero que de cualquier forma estarán afectando la operación de todo un proceso de negociaciones.

EL ROL DE LA EMPRESA Y LOS GREMIOS

Cuál sería el papel del sector privado. Tendría fundamentalmente que asumir el reto empresarial con un enfoque de empresarios. Aquí radica uno de los problemas con más fondo, en cuanto a las dificultades que ha tenido el sector agropecuario y que podrá tener en el futuro.

Si el marco dentro del cual nos vamos a mover se parece al de las tendencias internacionales y nacionales, y si lo miramos desde la óptica de la visión agrícola, el éxito del sector agropecuario estará muy ligado con la capacidad para atender las dificultades con un criterio de tipo empresarial.

Qué quiere decir esto. Tenemos que conocer tanto los mercados como la actividad y conocerla es saber el detalle: cuál es la tecnología del momento; qué cambios se están dando no sólo en la región, en el negocio puntual, sino también en el mundo relacionado con la actividad. Es la única forma de poder competir y al tener un marco donde lo requerido es la competitividad, se necesita gente adecuada.

Preocupa realmente ver el poco esfuerzo que se hace por formar gente para estas nuevas condiciones y formas de ver la actividad empresarial en general. En el fondo, todo se sintetiza en un hecho esencial que puede ayudar a dar un empuje muy grande a la situación del campo: se necesita crear empresas y éstas faltan precisamente en el área rural.

Hay una posición de mirar la actividad agropecuaria como si ésta fuera de finqueros, de personas que tienen una actividad individual aislada, pero no con el esquema de las empresas que asumen los riesgos calculados, planean su actividad, y manejan de una forma más estructurada los recursos disponibles.

Este es uno de los grandes vacíos que tenemos. Por tal motivo, el papel de los gremios y de las organizaciones agrarias puede ser básico. Es evidente que crear empresas es más difícil en el campo que en el sector urbano, pero hay necesidad de asociarse, aliarse, y las alianzas son de diversa índole. Algo similar, se puede decir,

está pasando en el mundo entero con el proceso de globalización, de integración y conformación de bloques. Las empresas y los competidores se están asociando .

En ese sentido es indispensable trabajar intensamente y lograr alianzas entre empresarios, a su vez, con los procesadores y los comerciantes. Esto no necesariamente implica hacer sociedades con ellos, pero sí entender quiénes tienen asuntos en común y, de alguna manera, están enfrentando riesgos con los cuales se pueden tener puntos de contacto para aprovechar las economías de escala, y tener gente que esté aportando conocimiento a la actividad. O sea, incorporar por este medio la tecnología, un componente que permite dinamizar el enfoque empresarial. En síntesis, integrar recursos.

La inversión y la tecnología, desde este punto de vista, son fundamentalmente consecuencia del enfoque empresarial. Si miramos el negocio con una visión de empresarios, este aparecerá sin la necesidad de tecnología y de inversión. Entonces, se podrá trabajar conjuntamente con un gobierno para lograr que los esfuerzos destinados a facilitar las condiciones de tecnología e inversión, sean adecuados a los requeridos por los empresarios y no a los imaginados temporalmente por quién está haciendo la política y cuyos planteamientos, en ocasiones, resultan incompatibles con las necesidades.

En resumen, la filosofía del desarrollo sostenible es una necesidad para el sector agropecuario, no es simplemente una moda. No se trata de poner en marcha un proceso dejándole exclusivamente la responsabilidad al gobierno, sino que se trata de un reto compartido tanto para el sector público como privado. En ese sentido, temas como el de la inversión y la tecnología, deben mirarse en un contexto amplio: son consecuencia de ese enfoque, pero a su vez condicionamiento para el éxito del sector .

FERNANDO CHAPARRO OSORIO

Director Corpoica

Universidad de Lovaina. Bélgica. Sociólogo.

Universidad de Princeton. USA. Maestría y Doctorado en Sociología.

Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo. Montevideo.

Director de la Oficina Regional.

Colciencias. Subdirector científico. Director de proyectos.

República Dominicana. Consultor del Secretario técnico.

OEA, OAS, DGNT, Unesco, Cinda y Junac. Consultor.

LAS TRES DIMENSIONES: INVERSION, TECNOLOGIA Y SOSTENIBILIDAD

*Fernando Chaparro, Ricardo Torres
e Irma Baquero **

INTRODUCCION

Los temas centrales de este panel: inversión, tecnología y sostenibilidad, hacen referencia a tres dimensiones que se encuentran íntimamente ligadas entre sí, en la búsqueda de un desarrollo humano y sostenido. Cada vez es más evidente que la satisfacción de las necesidades básicas de la población colombiana deben lograrse dentro de una estrategia de desarrollo que priorice tanto el crecimiento económico, como la repartición equitativa de los resultados de este crecimiento, sin disminuir la capacidad de producción de las generaciones futuras.

Las múltiples relaciones entre inversión, tecnología y sostenibilidad, se están dando en el contexto de un nuevo ámbito nacional e internacional caracterizado por los siguientes factores:

1. Los profundos cambios que se han presentado en el entorno nacional e internacional de la producción agropecuaria en los últimos años, nos colocan frente a un gran reto en el campo de la formulación y manejo de las políticas de desarrollo agropecuario y, en particular, en las de desarrollo tecnológico sectorial. Estos cambios tienen que ver con el proceso de globalización de la economía, con el alto ritmo de cambio tecnológico y el desarrollo de nuevas áreas del conocimiento, con la transnacionalización de los procesos de generación de conocimiento, y con los profundos cambios que se están presentando en las políticas y los flujos de comercio internacional.
2. Desde el punto de vista económico, varios fenómenos han contribuido a desatar un creciente proceso de privatización internacional de la investigación de carácter biológico y agropecuario, la cual era tradicionalmente considerada como un bien público cuya necesidad debía ser satisfecha por la acción del Estado, ya que su producción y distribución no generaban, sino excepcionalmente, estímulos para movilizar la inversión privada.

* Funcionarios de Corpoica

3. De otro lado, la crisis ambiental global que cada vez se observa con mayor preocupación, ha influido sustancialmente en el reconocimiento de la agricultura sostenible como nuevo paradigma en la orientación del cambio tecnológico agropecuario. A los objetivos tradicionales de la tecnología agropecuaria de procurar una mayor productividad y de contribuir a una distribución equitativa del ingreso, se ha agregado ahora el objetivo de la sostenibilidad como un medio para hacer compatible la búsqueda de los crecimientos de la producción con el mantenimiento de la calidad y la capacidad regenerativa de los recursos naturales aprovechados por los sistemas de producción.

4. Como consecuencia de los anteriores factores, los modelos de desarrollo agropecuario enfrentan un contexto bastante renovado en donde la iniciativa y movilidad del capital privado a nivel internacional es mucho más importante. No obstante, el desarrollo de ese potencial del sector privado en un país de menor desarrollo relativo, como el nuestro, enfrenta mayores obstáculos los cuales tienen que ser debidamente racionalizados si se pretende poner en práctica esquemas de política efectivos.

5. Tanto en América Latina como en Colombia es bien reconocido el hecho de que la inversión del Estado en investigación y desarrollo es bastante baja en relación con los promedios de los países industrializados. Asimismo, aunque la inversión del sector privado ha crecido en los últimos años, la participación de este sector en la financiación de la investigación sigue siendo mucho menor en nuestros países que en aquellos desarrollados o en los que tienen un mayor dinamismo económico. Si bien existen destacadas excepciones en algunos sectores de la producción agropecuaria, es necesario reconocer que la experiencia e institucionalización de estas actividades a nivel de las empresas es apenas incipiente. Esta situación nos lleva a plantear la necesidad de aumentar la inversión pública en investigación agropecuaria, al mismo tiempo que se debe fomentar y estimular la inversión privada en este campo.

6. La apertura económica y la liberalización de la economía se ha generalizado en toda América Latina, así como en otras regiones del mundo. La experiencia reciente con esta estrategia de desarrollo nos ha claramente mostrado que, si bien dicha estrategia está generando una mayor propensión a la innovación y al dinamismo económico, en nuestros países los modelos de apertura requieren flexibilidad para integrar elementos importantes de política sectorial, los cuales desempeñan un papel básico en balancear los impactos negativos que el proceso de apertura puede generar, sobretudo en el corto plazo. Esto lleva asimismo a reconocer que el sector público debe continuar desempeñando un rol fundamental en el nuevo contexto. A su vez, esta nueva situación está llevando a una re-definición de las relaciones entre el Estado y el sector privado, buscándose nuevos esquemas de concertación

y asociación entre los dos, así como entre el mercado y los marcos normativos y regulatorios de la sociedad.

Este conjunto de factores están definiendo un contexto radicalmente diferente al que ha imperado en las últimas décadas. En este documento analizaremos algunas de las principales tendencias que surgen del mismo y que tienen un claro impacto sobre las interacciones entre los tres aspectos que estamos analizando en este panel: la inversión en investigación y desarrollo tecnológico, la tecnología, y la sostenibilidad.

CAMBIOS EN EL CONTEXTO DE LA INVESTIGACION AGROPECUARIA Y DEL DESARROLLO TECNOLÓGICO

LAS TENDENCIAS HACIA LA APROPIACION PRIVADA DE LA INVESTIGACION AGROPECUARIA

Tradicionalmente la investigación agropecuaria era considerada un claro ejemplo de lo que constituía un bien público, cuya producción y transferencia eran por lo tanto responsabilidad del Estado. Sin embargo, varios fenómenos recientes han contribuido a crear las condiciones para convertirla en un bien económico, apropiable privadamente.

Por su propia naturaleza, las tecnologías biológicas y agronómicas presentan dificultades para controlar su producción y distribución con fines de rentabilidad privada. Por tratarse de recursos biológicos, las plantas, los animales y microorganismos, elementos básicos de la agricultura, tienen su propia capacidad de reproducción, de manera que una vez obtenido el material de propagación de una variedad o raza mejorada, los agricultores están en condición de reproducir su propio material en la finca. Igualmente las prácticas agronómicas para el uso de un paquete tecnológico, aun cuando tomen un tiempo considerable en ser desarrolladas, son fáciles de imitar por parte de los productores.

Por tal razón, por largo tiempo las inversiones privadas se circunscribieron a la producción de semilla híbrida, la cual genera un mayor rendimiento, pero no puede ser reproducida por el agricultor debido a que su uso subsiguiente resulta de mucho menor productividad; esto obliga al productor a depender del mercado para abastecerse de semilla y hacer atractiva la producción comercial.

De acuerdo con la teoría, un bien público tiene dos características: la indivisibilidad de la oferta y la condición de no exclusión. Por indivisibilidad de la oferta se entiende el hecho de que aun cuando el bien pueda ser consumido por una persona, la disponibilidad del mismo no disminuye para las demás. Por condición de no exclusión se entiende el hecho de que nadie puede ser excluido del consumo del

bien. Esto es, en general, lo que ocurre con la investigación realizada por el Estado y, en particular, con la investigación agropecuaria, reconocida como de acceso público.

El sector privado se localiza preferentemente en aquella investigación cuyo resultado sea una tecnología difícil de copiar, con el fin de excluir posibles competidores. Con el objetivo de estimular las inversiones privadas en la producción de nuevas tecnologías, el Estado refuerza esa condición de exclusión y la protege a través de un medio institucional como es el Sistema de Propiedad Intelectual, -el cual equivale a un monopolio comercial transitorio otorgado al inversionista innovador. Esto es lo que explica que históricamente la inversión privada en investigación se haya realizado en la industria, mientras que el Estado se ocupaba de la agricultura.

El desarrollo de la biotecnología moderna, con todo el conjunto de técnicas genéticas y moleculares asociadas, revolucionó las bases científicas del mejoramiento agrícola y también creó las bases técnicas para generalizar la apropiabilidad privada de la investigación agropecuaria.

La amplitud de usos, junto por la complejidad tecnológica que envuelve y su relativo alto costo, generan mecanismos de exclusión más seguros y de mayor cobertura en el campo de la tecnología agropecuaria. De hecho, desde 1974 se vienen realizando inversiones masivas en biotecnología en los países industrializados, las cuales han abordado tanto líneas de mejoramiento de los cultivos comerciales más importantes, como los procesos de producción de los principales insumos biológicos como las semillas, los materiales de propagación y las vacunas.

Igualmente, desde entonces, a iniciativa de los países industrializados se ha promovido la reforma de los sistemas de propiedad intelectual para hacer aún más atractivas y excluyentes las inversiones de sus compañías privadas en investigación y desarrollo, y para ampliar la cobertura a los recursos vivos, los cuales estaban inicialmente por fuera del sistema debido a su alto impacto en la seguridad alimentaria y la salud pública de los países.

De otra parte, la adopción de modelos de apertura económica han contribuido a agilizar el proceso de privatización de la investigación agropecuaria. Las políticas de desregulación de la economía otorgan un papel central a la iniciativa privada y al mercado como mecanismos de asignación de recursos, y correspondientemente reducen la variedad y tamaño de las actividades del sector público. Por esta razón, en los países industrializados se han puesto en marcha una serie de mecanismos e instrumentos de política buscando mayores estímulos para la inversión privada, lo que se refleja en las más altas tasas de inversión del sector privado que se observa en estos países.

Tal vez las consecuencias más importantes de la apropiación privada de la investigación agropecuaria, son el cambio de prioridades y la mayor dificultad de los países en desarrollo para acceder a los beneficios del progreso científico-tecnológico. Para las compañías privadas las prioridades dependen estrictamente de sus estrategias comerciales, las cuales presentan divergencias sustantivas con las prioridades públicas de los países en desarrollo. Asimismo, la confidencialidad típica de la investigación privada está reduciendo drásticamente la circulación libre de conocimientos, tecnologías y recursos genéticos mejorados, especialmente a nivel internacional, que sirvieron de base para levantar los sistemas de investigación agropecuaria en América Latina tres décadas atrás. De aquí se desprende que en estos países la posibilidad de que las nuevas tecnologías se apliquen a estrategias de interés social requiere de programas fuertes del Estado.

LOS ROLES DEL SECTOR PÚBLICO Y DEL SECTOR PRIVADO: CAMBIOS EN LA RELACION ENTRE EL ESTADO Y LA SOCIEDAD CIVIL

El análisis de los cambios en el entorno de la investigación agropecuaria deja al menos dos lecciones importantes: primero, la necesidad de reformular las relaciones entre el sector público y el privado con el fin de aprovechar más eficientemente el potencial disponible; y segundo, la necesidad de re-definir con mayor rigor las áreas de inversión pública en investigación, puesto que existen áreas fundamentales para el desarrollo agropecuario que, aun cuando no generan incentivos para la inversión privada, continúan siendo deseables socialmente y son requisito fundamental para las actividades de investigación del mismo sector privado.

La rentabilidad de la investigación depende principalmente de los siguientes factores:

- a. El tiempo de maduración de la inversión.
- b. El nivel de riesgo.
- c. El tamaño del mercado.
- d. La magnitud de los beneficios.

La investigación, a su vez, cubre un espectro que va desde la investigación básica, la cual generalmente es de largo plazo, hasta la investigación más aplicada que tiende a ser de corto tiempo, pasando por tipos intermedios de término variable. La duración de la investigación hasta cuando sus resultados son adoptados por los productores, afecta la rentabilidad por efecto del costo de oportunidad del capital invertido; en este sentido, la investigación aplicada tiende a ser más rentable que la básica. La investigación es en general una actividad de alto riesgo, particularmente la de carácter básico, debido al alto grado de incertidumbre que rodea la obtención de los resultados. Por supuesto, este riesgo es menor entre más aplicada sea la investigación.

En algunos sectores productivos donde el poder de compra es bajo y los mercados son estrechos, existen pocos incentivos para la inversión privada independientemente del carácter aplicado de la investigación y a pesar del beneficio social que pueda generar su realización. Finalmente, la magnitud de los beneficios sociales totales de la investigación básica puede ser mucho mayor que la aplicada, no obstante el más alto riesgo y el amplio plazo que la caracterizan, puesto que los hallazgos científicos suelen ser de mayor impacto global por su mayor cobertura y permanencia en el tiempo.

De acuerdo con este análisis, es claro que las inversiones privadas en investigación agropecuaria tienden a ubicarse preferentemente en áreas de investigación de tipo aplicado en donde existe menor riesgo, tales como la fase final de la producción de nuevas variedades, la adaptación y ajuste de paquetes tecnológicos, la producción de semillas, etc. Por lo tanto el rol del sector público debe de ser, en principio, el de asegurar la realización de investigación de tipo básico y estratégico, así como de orientación social las cuales, como se mencionó, son indispensables dentro del sistema nacional de investigación y desarrollo agropecuario.

PROBLEMATICA DE LA INVESTIGACION EN COLOMBIA Y NIVELES DE INVERSION

Recientes estudios sobre la ciencia y tecnología han identificado una gran debilidad de los esfuerzos de investigación a nivel colombiano que obedece a los siguientes limitantes para su desarrollo:

1. Un nivel de inversión muy bajo en ciencia y tecnología tanto del sector privado como del público.
2. En términos generales, no existen masas críticas de investigadores en áreas de la ciencia de interés para el desarrollo nacional. Uno de los principales desafíos que el país enfrenta es la capacitación de profesionales con el fin de poder responder a los retos de un mundo caracterizado por la creciente importancia del conocimiento, la tecnología y calidad del recurso humano.
3. Un bajo nivel de consolidación de grupos y centros de investigación, así como de redes que interrelacionen a los investigadores que trabajan en temas similares, tanto a nivel nacional como internacional.
4. Estructuras administrativas y culturales que no estimulan ni facilitan la investigación en las universidades.
5. Falta de vínculos entre el sector productivo, que demanda la tecnología, y los

centros o institutos de investigación científica y tecnológica. Esto ha llevado tradicionalmente a que exista una baja correspondencia entre la tecnología ofrecida y la demandada.

6. Debilidad de la capacidad de innovación del sector productivo y, por lo tanto, de la demanda por nuevas tecnologías. Las limitaciones que se confrontan por el lado de la demanda se deben a una serie de factores que inciden en ella, como los aspectos culturales (percepción y actitud de los empresarios en lo referente a la utilidad de la ciencia y la investigación), y falta de incentivos para que el sector productivo invierta en tales actividades y demande servicios tecnológicos. En la nueva ley del sector agrario hay un claro reconocimiento de la necesidad de crear tales incentivos.

7. Percepción parcial, y a menudo errónea, de lo que es ciencia y la tecnología, y del papel que ellas desempeñan en la sociedad y en el desarrollo del país.

El impulso al desarrollo tecnológico nacional depende no solamente de un gran esfuerzo del sector público en términos de inversión en capacitación de recursos humanos y financiación de equipos, laboratorios y la investigación propiamente dicha. Requiere, asimismo, de un cambio de mentalidad sobre el papel que la tecnología juega en la consecución de objetivos tales como el bienestar de la población y el crecimiento económico. A nivel de la empresa privada esto implica una clara percepción de la importancia de desarrollar estrategias para lograr la competitividad de sus productos y el crecimiento de su producción, y del papel que la investigación y el desarrollo tecnológico pueden desempeñar dentro de esta estrategia.

Como se anotó, uno de los principales limitantes del desarrollo tecnológico nacional es el escaso nivel de inversión en investigación, tanto por parte del sector privado como del público. Este bajo nivel de inversión se refleja en el escaso personal dedicado a la investigación en el país, así como en el bajo monto de inversión en equipos, laboratorios, centros de investigación, programas de investigación y facilidades para la actualización científica.

Veamos algunas cifras que describen esta situación a nivel global. Latinoamérica no posee sino el 1% de los científicos del mundo y de ellos, tan sólo el 1% es colombiano. Los países desarrollados tales como Japón, Alemania y Estados Unidos, tienen más de 2.500 investigadores por cada millón de habitantes mientras que Latinoamérica no pasa de 200 y Colombia alcanza apenas a 150 (por millón). Estas cifras muestran de manera elocuente el desafío que enfrenta el país en la formación de recursos humanos, especialmente en formación de investigadores de alta capacidad científica.

Uno de los indicadores más usuales para identificar el esfuerzo en investigación de un país es el porcentaje del PIB que se invierte en este campo. Mientras que los países desarrollados invierten entre el 2% y 3% del PIB, los de América Latina invierten menos del 0,6%, y Colombia, a pesar de una mejora sensible en los últimos años, todavía está por debajo del 0,4%. Esta situación es particularmente alarmante, cuando se constata que en los últimos años la inversión nacional en investigación y desarrollo tecnológico ha sido inferior a los niveles que se observan no solo en países como Brasil y México, sino también por debajo de los porcentajes de inversión que se están realizando en Bolivia y Ecuador. Tal situación lleva a la necesidad de diseñar políticas orientadas a incrementar la inversión en estas actividades, tanto en términos de inversión pública como del fomento a la inversión privada. Esto último lleva a plantear un aspecto ya mencionado: el de los incentivos orientados a fomentar la inversión privada.

Si bien las anteriores cifras son de nivel nacional, la situación que se observa en el sector agropecuario es muy similar a lo anteriormente planteado. En 1991 el sector contaba con 777 investigadores de los cuales sólo 103 tenían doctorado o grado equivalente. Los costos en investigación como porcentaje del PIB agropecuario eran del orden del 0,46%. De estos, el 63% corresponde a los gastos de la investigación pública y el 37% a los gastos de la investigación privada. La tasa de crecimiento de la inversión en investigación pública en el período 1970-1991 fue de 2,3% en tanto que en el sector privado fue de 6,9%, mostrándose un mayor dinamismo de este último.¹ El gasto real por investigador fue casi dos veces superior en el sector privado que en el sector público durante este período.

LA SOSTENIBILIDAD DEL DESARROLLO AGROPECUARIO: IMPLICACIONES PARA LA INVESTIGACION

La revolución fue planteada como una respuesta tecnológica para contribuir a solucionar el problema de escasez de alimentos en los países menos desarrollados. Este desarrollo ha sido exhaustivamente documentado y analizado desde diferentes perspectivas, llegando a algunas conclusiones hoy generalmente aceptadas. De una parte, se mostró la notable contribución de la investigación al crecimiento de la producción global, pero de otra, se señalaron las limitaciones de la estrategia, particularmente en relación con el impacto, en ciertos casos, sobre las economías campesinas, la distribución regional de sus resultados, el deterioro de los recursos naturales y el ambiente, y el relativo al agotamiento del paradigma tecnológico que le sirvió de base.

La revolución verde se basó en el desarrollo de plantas con gran capacidad de res-

¹ Ver César A. Falconi: "Interacciones entre el Sector Público y el Privado en la Investigación Agrícola en Colombia"; La Haya, International Service for National Agricultural Research (ISNAR); abril de 1993.

puesta a la aplicación de un paquete tecnológico intensivo en insumos artificiales, que representan un alto subsidio de energía fósil para los agroecosistemas, con alta capacidad de contaminación y degradación ambiental. El uso indiscriminado de plaguicidas químicos no sólo contamina el ambiente, sino que ha generado una mayor resistencia y virulencia de plagas y enfermedades. La utilización desordenada de fertilizantes y combustibles se traduce en distintas formas de contaminación del suelo, el agua y la atmósfera, y pueden traducirse en residuos tóxicos que generan problemas de salud pública. La excesiva mecanización y el uso inadecuado del riego han traído problemas de erosión, compactación, salinización y sodificación del suelo, restringiendo las posibilidades futuras de producción. Finalmente, la homogeneización de cultivos y ganados en términos de unos pocos híbridos y razas, respectivamente, han propiciado una preocupante erosión genética que aumenta el riesgo de desastres y disminuye las posibilidades de mejoramiento genético continuado.

Frente a esta problemática, se ha desarrollado el nuevo paradigma de la agricultura sostenible. A través de este concepto se busca conciliar las necesidades del desarrollo con las del mantenimiento y preservación de los recursos naturales y de su capacidad productiva, siendo estos últimos el recurso y la base fundamental para la producción agropecuaria.

Son múltiples las definiciones sobre desarrollo y agricultura sostenida. En resumen, estas incluyen algunos o todos los conceptos relacionados con la sostenibilidad ecológica, la sostenibilidad económica y la sostenibilidad social. La sostenibilidad ecológica hace referencia a que el ecosistema en uso mantiene a través del tiempo las características fundamentales en cuanto a componentes e interacciones en forma indefinida, además de no afectar negativamente ecosistemas conexos. La sostenibilidad económica hace referencia a que el sistema en uso produce una rentabilidad razonable y estable a través del tiempo para quien lo maneja, lo que hace atractivo continuar con este manejo en el tiempo. La sostenibilidad social se refiere al hecho que el manejo del ecosistema y la organización de la producción son compatibles con los valores éticos y culturales del grupo involucrado y de la sociedad (equidad), lo que lo hace aceptable por parte de estas comunidades u organizaciones y da continuidad al sistema en el tiempo ².

El concepto de sostenibilidad supone límites al crecimiento impuestos por los recursos del medio ambiente, el estado actual de la tecnología y la organización social, y la capacidad de la biosfera para absorber los efectos de las actividades humanas. Sin embargo, tanto la tecnología como la organización social pueden ser ordenadas y mejoradas de manera que abran camino a un nuevo modelo de crecimiento econó-

² Ver R. De Camino y S. Mueller: "Sostenibilidad de la Agricultura y de los Recursos Naturales: Bases para establecer indicadores"; Santafé de Bogotá, CTZ-IICA, Serie Documentos de Programas, septiembre de 1993.

mico, más compatible con un desarrollo sostenible. Este es uno de los principales desafíos que la humanidad enfrenta al aproximarnos al final de este milenio.

Avanzar tecnológicamente hacia una agricultura sostenible requiere tomar en consideración los siguientes criterios:

1. No intervenir los agroecosistemas más allá de su capacidad de regeneración.
2. Procurar el reciclaje de desechos.
3. Preservar la biodiversidad.
4. Sustituir el uso de recursos no renovables por recursos naturales renovables.
5. Maximizar la eficiencia en el uso de materias primas y de energía.
6. Desarrollar el uso de sub-productos.
7. Diseñar alternativas que sean social y culturalmente aceptables, suministrándole posibilidades de producción y de ingresos adecuados.

Se abren dos posibilidades para la investigación: atacar los problemas desde un punto de vista holístico, multidisciplinario y dinámico, o enfrentarlo desde un ángulo cartesiano, de problemas claramente identificados y priorizados e igualmente multidisciplinario.

La primera opción significa que se debe actuar en el desarrollo de sistemas productivos adaptados a su medio ambiente, en contraposición a adaptarlo a plantas homogéneas. Esto significa que se deben utilizar al máximo los recursos biológicos, especialmente la información contenida en los códigos genéticos de las plantas y animales. El punto central es aprovechar al máximo la biodiversidad, representada tanto en plantas, animales, insectos, etc., como en los diversos agroecosistemas del país.

Esto requiere un mayor énfasis en el estudio y conservación de los recursos genéticos, el estudio y análisis de los diferentes agroecosistemas del país, sus potencialidades y limitantes, el estudio de la respuesta de las plantas, animales e insectos a las diferentes condiciones del medio, y la manipulación genética con técnicas biotecnológicas avanzadas. Esta es una opción de tipo investigación básica y básico-estratégica.

La otra opción, la cartesiana, consiste en la identificación de los procesos de degradación de recursos naturales y del medio ambiente más importantes para investigar, desde el punto de vista de cómo disminuir el impacto ambiental negativo de ciertas

tecnologías agropecuarias específicas. Aquí se incluyen técnicas como el manejo integrado de plagas; uso de abonos biológicos y orgánicos; reciclaje de desechos orgánicos en el agua; manejo y conservación de suelos con técnicas tales como labranza mínima, escarificación, sistemas agroforestales, rotación de cultivos, etc.; manejo eficiente del riego y de las praderas; utilización de desechos agrícolas para alimentación animal; desarrollo de plantas y animales resistentes a plagas y enfermedades.

Este tipo de investigación tiene la ventaja de prometer resultados en más corto plazo, y es satisfactorio decir que ya la investigación en algunas de ellas se encuentra lista para ser difundida a nivel de los agricultores. Por ejemplo, dentro del plan de choque tecnológico se está recomendando la labranza reducida para la producción de trigo y cebada en Nariño, Cundinamarca y Boyacá. La labranza reducida disminuye la erosión mejorando la productividad futura de los cultivos. Otro caso interesante es el del rizobium, abono de tipo biológico utilizado en este momento para soya y otros productos, que permite sustituir el uso de fertilizantes nitrogenados al permitir a la planta extraerlos del aire. El uso de rizobium permite, por lo tanto, no emplear abonos nitrogenados, siendo estos una importante causa de la eutricación de las aguas, con su consecuente pérdida de calidad para el consumo humano.

Las dos opciones son importantes y están siendo desarrolladas simultáneamente por Corpoica. La primera, porque resolverá la esencia de la problemática ambiental. La segunda, porque la situación de deterioro de los recursos naturales y el ambiente del país, no da tiempo para esperar soluciones de largo plazo. Con todo, se espera poder fortalecer los esfuerzos conjuntos con el sector privado y el público en la segunda opción, incluyendo no sólo a los gremios sino también a las Organizaciones no Gubernamentales (ONGs).

MIRANDO HACIA EL FUTURO: ELEMENTOS PARA RESPONDER A LOS NUEVOS DESAFIOS

UNA POLITICA SECTORIAL DE DESARROLLO TECNOLOGICO AGROPECUARIO

La globalización de la economía y la política de apertura abren nuevos retos en desarrollo tecnológico para la agricultura nacional. El proceso adelantado hace dos años coincidió con una serie de problemas de origen interno y externo que llevó al sector agropecuario a una situación de crisis. Exteriormente coincidió con la caída de los precios internacionales de varios productos claves del sector agropecuario colombiano, así como con la competencia desleal de un mercado internacional intervenido y poco transparente. Internamente se produjo una sequía por más de dos años y hechos de seguridad pública.

Por estas razones, el Ministerio de Agricultura ha diseñado una política sectorial que permita al sector prepararse para la competencia internacional. El plan de reactivación busca recuperar la rentabilidad del sector agropecuario y la confianza de los agricultores en poco tiempo, y mejorar su competitividad en el largo plazo. Para esto, ha proyectado una serie de medidas tales como las franjas de precios, precios mínimos de garantía, armonización de políticas con los países vecinos, etc.

Del mismo modo, ha puesto énfasis en el cambio tecnológico como elemento fundamental para superar esta crisis. Por un lado, ya se inició el plan de choque tecnológico para la difusión de tecnología que disminuya los costos de producción por tonelada, como medida para aumentar la competitividad de la producción nacional. La creación y consolidación de Corpoica con su nuevo esquema de investigación, son parte de una política activa de cambio tecnológico en el largo plazo.

No se puede negar que uno de los sectores que puede mostrar resultados autóctonos en tecnología es el agrícola. Por un lado, la investigación agropecuaria tiene una trayectoria mayor de 31 años; y por otro, es una de las pocas áreas donde el sector privado ha hecho un aporte sustancial a la investigación.

Sin embargo, en él se encuentran muchos de los limitantes anteriormente mencionados: escasez de recursos humanos y de inversión; falta de coordinación entre los sectores público y privado sobre qué investigar; y estructuras administrativas que impiden las actividades conjuntas entre ambos sectores. Corpoica como nuevo organismo de investigación creado bajo la modalidad de corporación mixta que regida por el derecho privado, busca solucionar muchos de estos problemas y obstáculos, en especial los referentes al fortalecimiento de la relación entre el sector productivo y la investigación que se efectúa en el país, así como la agilidad en el manejo de esta investigación y la emigración de personal capacitado.

NECESIDAD DE AUNAR ESFUERZOS Y DE DIVERSIFICAR LAS FUENTES DE FINANCIACION DE LA INVESTIGACION

Como se mostró anteriormente, el gran atraso nacional en términos de desarrollo científico hace indispensable realizar importantes esfuerzos en materia de financiación de la investigación e inversión en recursos humanos. Para poder alcanzar niveles de inversión similares a los países desarrollados, Colombia debería multiplicar por cinco los presupuestos en investigación agropecuaria. En el campo de la formación de profesionales el impulso requerido es aún mayor, teniendo en cuenta el bajo nivel de capacitación en esta área.

Para enfrentar este reto, es necesario que el país comprenda la importancia de la

ciencia y la tecnología para su desarrollo y que los sectores privado y público aúnen esfuerzos en esta dirección.

El surgimiento de la biotecnología como nuevo paradigma tecnológico ofrece la posibilidad de restringir el libre acceso a los conocimientos, factor que han aprovechado las empresas internacionales y ha sido validado a nivel nacional e internacional con la extensión de los derechos de propiedad intelectual a los seres vivos.

A nivel internacional, la privatización de los resultados de la investigación biotecnológica ha incentivado la entrada y ampliación de la actividad de la empresa privada en la investigación agropecuaria, ya sea directamente o a través de convenios y contratos con universidades y centros de investigación públicos. Estos últimos también muestran una tendencia hacia la privatización de resultados con el propósito de aumentar los escasos recursos provistos por el sector público. No sólo gran parte de la investigación es realizada en conjunto con el sector privado, bajo condiciones de secrecía y patentes, sino que muchos de los entes estatales (como los centros de investigación europeos) han modificado su condición jurídica para actuar como entes privados.

La comercialización de los resultados de la investigación para cubrir, en parte, los esfuerzos de inversión requeridos, surge entonces como una posibilidad que debe ser aprovechada por el país. Debe entonces aplicarse con un criterio discrecional, concordante con un objetivo de equidad; las patentes y derechos de propiedad que permitan la destinación de los beneficios de la investigación para su utilización en el desarrollo tecnológico nacional.

La participación del sector privado en la investigación agropecuaria ha sido significativa y creciente, pero dista mucho de alcanzar los niveles deseables frente al reto propuesto y es necesario un mayor esfuerzo de investigación conjunto para evitar la duplicación de actividades, facilitar el intercambio de información entre investigadores, y mejorar los mecanismos de actualización de profesionales.

Debe destacarse la importancia que tiene, a nivel nacional, la participación gremial en la investigación agropecuaria, contribución que ha aumentado en los últimos tiempos. Gremios como la Federación Nacional de Cafeteros, Asocaña y Fedearroz, han hecho importantes aportes al desarrollo tecnológico del país. Aunque los gremios tienen un carácter privado, su investigación es más bien de tipo público, dado que busca el bienestar de sus asociados (caficultores, productores de caña de azúcar) y no el lucro de los mismos. En efecto, el sector gremial agropecuario colombiano se ha destacado por la producción de variedades mejoradas y de técnicas agronómicas. Dentro de este contexto, los fondos parafiscales recientemente creados

abren nuevas posibilidades para la investigación. Es de esperar que algunos gremios inviertan estos dineros en reforzar sus propios equipos de investigación. Otros podrán contratar con Corpoica y las universidades nacionales o internacionales tales investigaciones.

Finalmente, se ha visto como el Estado colombiano deberá seguir apoyando la investigación agropecuaria, en especial, la investigación básica, la orientada hacia el desarrollo de una agricultura sostenible, y aquella que busca solucionar los problemas tecnológicos de los pequeños campesinos. Conjuntamente con el sector privado, debe fortalecer el apoyo a la investigación tecnológica relacionada con el desarrollo de una mayor competitividad del sector agropecuario con base en ventajas comparativas adquiridas.

UN NUEVO ENFOQUE PARA LA INVESTIGACION AGROPECUARIA: LA CORPORACION COLOMBIANA DE INVESTIGACION AGROPECUARIA (CORPOICA)

La creación de Corpoica como ente investigador de derecho privado, buscó solucionar varios de los limitantes identificados a nivel de la investigación en Colombia.

La participación conjunta del sector público y del sector privado en su creación y en los diferentes niveles de decisión (asamblea general, junta directiva, juntas regionales) aseguran una mayor coordinación entre la tecnología a ofrecer y las necesidades de los productores. Este propósito está reforzado dentro del proceso de planeación y programación de las actividades institucionales, con la participación del sector público y privado, demandante de tecnología, en las juntas nacionales, regionales y locales.

Corpoica ha dado un vuelco total a la organización interna de la investigación. Está dividido en tres tipos de programas: los nacionales, que realizan principalmente investigación básica y estratégica para problemas de tipo nacional; los regionales, que a través de la investigación aplicada buscan la solución de problemas regionales específicos; y los locales, que buscan la adaptación de tecnologías a las condiciones biofísicas y socioeconómicas del medio local.

Para reforzar el objetivo de sostenibilidad se han creado o reforzado los siguientes programas nacionales: agroecosistemas, recursos genéticos animales y vegetales, ecofisiología animal y vegetal, biotecnología agrícola y pecuaria, y manejo integrado de plagas. Dentro de los programas de suelos y aguas se han fortalecido las líneas de manejo y conservación de suelos, uso eficiente del riego, utilización de abonos biológicos y orgánicos. Dentro del programa de socioeconomía se creó la línea de

economía ambiental. Los programas de biotecnología tienen proyectos en el área de reciclaje de desechos.

Agroecosistemas, recursos genéticos, ecofisiología y biotecnología, son estratégicos en la primera opción de tipo holístico. Los otros programas son importantes dentro de un esquema cartesiano de búsqueda de soluciones específicas a los problemas de sostenibilidad que enfrenta hoy el agro colombiano.

A nivel de cada regional, se creó un grupo de investigación en sistemas de producción encargado, entre otras actividades, de identificar los principales problemas ambientales de la región. Este sistema de investigación ha sido reconocido como de gran importancia en el diseño de tecnologías sostenibles, dado que permite la interacción de los productores con los investigadores mejorando la comunicación y la atención de los deseos de los primeros.

El país requiere aumentar el nivel de inversión en investigación del sector privado. Una reciente experiencia, que debe ser fortalecida, es la de los fondos para-fiscales y otros incentivos tributarios a través de los cuales se están movilizando recursos financieros del sector privado para investigación y desarrollo tecnológico, en forma complementaria a los que aporta el sector público. Con estos recursos los gremios podrán realizar la investigación que requieren independientemente o con la colaboración de Corpoica, entidad que competirá por su calidad y excelencia con otros centros de investigación y universidades tanto a nivel nacional como internacional.

Dentro de su propósito de aumentar la inversión en investigación y de aunar esfuerzos para el desarrollo tecnológico de Colombia, Corpoica ha identificado las siguientes fuentes de financiación:

1. Recursos de presupuesto nacional: continuarán siendo un importante elemento de la financiación de la investigación, especialmente para aquella cuyos resultados son de carácter de bien público, tiene alto nivel de riesgo y propósitos de equidad y sostenibilidad.

2. Generación de recursos propios: en los casos que las consideraciones de equidad así lo señalen, Corpoica aumentará su esfuerzo en la comercialización de los resultados de la investigación como una medida para complementar los recursos del Estado y financiar la continuidad de las actividades de investigación.

3. Financiación de proyectos institucionales o de fondos nacionales.

4. Cofinanciación de programas conjuntos de investigación y transferencia de tecno-

logía claramente identificados y avalados por convenios que se firmen para tal fin. En estos acuerdos se trabajará junto con los socios de la entidad, universidades o gremios del sector productivo, con objetivos y problemáticas a resolver claramente establecidos.

5. Cooperación técnica internacional ya sea de tipo multilateral (v. gr. Banco Mundial) o bilateral, con países desarrollados. A este respecto cabe destacar no sólo los fondos que este tipo de convenios proveen, sino también la posibilidad de actualización y capacitación de los científicos colombianos.

Sin embargo, los cambios institucionales serán inefectivos si no se soluciona el problema del monto del gasto en desarrollo tecnológico y formación de investigadores. Es claro que ni la investigación de tipo básico y estratégico, de la cual depende la verdadera solución a la problemática del país, ni algunas de las tecnologías aplicadas y adaptativas para lograr el desarrollo agrícola sostenible, pueden ejecutarse sin una intervención decidida del Estado, a través de la provisión de recursos para la realización de la investigación y la formación de recursos humanos.

El carácter de bien público de este tipo de investigación, los largos períodos de maduración, el riesgo de la misma y la necesidad de que los beneficios alcancen a todos los sectores de la sociedad, justifican y requieren de un mayor apoyo estatal.

CAMILO ALDANA VARGAS

Director CEGA

Universidad Nacional. Economista.

Universidad de Sao Paulo, Brasil. Posgrado Banca de Desarrollo.

Alide. Lima. Perú.

Curso sobre análisis económico de proyectos para bancos de desarrollo.

Fidugan, Procadi, Corregan S.A., ICA y Corpoica.

Miembro de las juntas directivas.

EL DESARROLLO SOSTENIBLE FRENTE A LA INVERSION Y LA TECNOLOGIA

Camilo Aldana Vargas

INTRODUCCION

De los tres elementos del tema el más novedoso es el de la sostenibilidad, ya que una importante y creciente preocupación sobre el sólo data de las últimas décadas. Por esto, lo he escogido como eje del análisis.

Como tema de reflexión relativamente nuevo, la sostenibilidad está siendo profusamente estudiada con muy diversos enfoques y aproximaciones.

DE LA SOSTENIBILIDAD A LO SOSTENIBLE

Como la gran preocupación sobre la sostenibilidad se originó en el evidente deterioro de los recursos naturales y del medio ambiente, sus primeras definiciones fueron de carácter ecológico. Una de ellas la define como la capacidad de un ecosistema de recuperarse, luego de haber sido sometido a grandes presiones o perturbaciones adversas. Esta capacidad está muy relacionada con la diversidad biológica que posea el sistema.

La velocidad con que se están degradando los recursos naturales en muchas zonas hace temer que esa recuperación sea improbable, lo cual exige proponer la sostenibilidad como una meta. También, frente a una posición de conservación "per se" de dichos recursos, se dio otra que relaciona necesariamente esa conservación con la satisfacción de las necesidades humanas y con el mantenimiento de esta función en el tiempo.

Esto condujo al concepto de desarrollo sostenible que, de acuerdo con la ley 99/93 que creó el Ministerio del Medio Ambiente, se define como el que conduzca al crecimiento económico, a la elevación de la calidad de vida y al bienestar social, sin agotar la base de recursos naturales renovables en que se sustenta, ni deteriorar el medio ambiente o el derecho de las generaciones futuras a utilizarlo para la satisfacción de sus propias necesidades.

DESARROLLO SOSTENIBLE E INVERSION

INVERSION PRIVADA

Una primera reflexión es que los factores que operan en el entorno, principalmente los de carácter socio-económico, al afectar los resultados económicos de la explotación, generalmente inducen cambios en la inversión y en el manejo de la finca que tienen impacto en la intensidad del uso de los recursos y, por lo tanto, en el ambiente.

Una segunda relación es el impacto en la sostenibilidad de la insuficiencia de ahorro y de recursos para invertir, la cual es muy clara en dos de los procesos que han sido más destructores de los recursos naturales en el país: la colonización y la explotación de las laderas por los productores campesinos.

La insuficiencia de recursos impide muchas veces que el colono se logre asentar mediante una actividad productiva sostenible, lo que obliga recurrentemente a vender sus mejoras y a iniciar un nuevo ciclo en la frontera de colonización, perpetuando la destrucción de los recursos. En cuanto al campesino en zonas de ladera, su exigua inversión en tierra y en capital y su lucha por la supervivencia lo obligan a una explotación intensa y continua que provoca la erosión y la pérdida de fertilidad del suelo.

En la agricultura comercial, el limitado acceso a la propiedad hace muy común la explotación bajo arrendamiento, con el consecuente desestímulo a la inversión en conservación y mejoramiento de la capacidad productiva.

La tercera relación entre inversión y desarrollo sostenible se deriva de la ineficiencia del mercado, del sistema de precios, para propiciar el desarrollo sostenible. En primer término, este sistema carece de instrumentos efectivos para la asignación intertemporal de los recursos, por lo que no puede evitar que se privilegie el consumo y los ingresos presentes sobre los futuros. En segundo lugar, el sistema de precios no internaliza las "externalidades", es decir, los impactos positivos o negativos de una actividad sobre otras, con lo cual sus señales pueden orientar la inversión hacia actividades contaminantes o degradantes del medio ambiente, porque no se cobran todos los costos que ocasionan.

La intervención del Estado para internalizar esas externalidades, a través de impuestos, subsidios o reglamentaciones, puede orientar la inversión hacia actividades no degradables. Esta intervención del Estado también puede estimular la inversión en innovaciones o en prácticas que mitiguen o eliminen las externalidades negativas. Dichas innovaciones no sólo evitan los impuestos o las multas de las reglamen-

taciones sino que pueden generar ventajas competitivas en un mercado mundial con consideraciones ecológicas cada vez más estrictas.

INVERSION PUBLICA

La inversión del Estado no se debe limitar a esta función reguladora o correctiva del mercado. Se requiere la inversión social para procurar la equidad intra-generacional e inter-generacional. La primera se refiere a la actuación sobre aspectos como la pobreza y el limitado acceso a los recursos que, como ya se vio, son unas de las principales causas de deterioro de los recursos. En cuanto a la equidad inter-generacional, se requiere que el Estado represente los intereses de las generaciones futuras, financiando la reconversión hacia actividades más benignas con el ambiente e invirtiendo en educación, investigación básica y tecnológica que permitan el aprovechamiento sostenible de los recursos.

DESARROLLO SOSTENIBLE Y TECNOLOGIA

Una relación clara, pero negativa, entre desarrollo sostenible y tecnología, es la que se ha dado en la aplicación del patrón de desarrollo tecnológico seguido en las últimas décadas por la llamada "agricultura comercial", patrón generalmente denominado "revolución verde". Hoy no se desconoce su importante contribución al aumento de la producción y de la productividad, pero se reconoce que ha propiciado un desarrollo insostenible. Las causas de esta insostenibilidad han sido varias y entre ellas está su impacto negativo sobre la base de recursos naturales que se manifiesta en problemas como contaminación, erosión y pérdida de la biodiversidad.

A pesar de esto, el desarrollo tecnológico constituye el gran instrumento para lograr simultáneamente el crecimiento económico para atender las crecientes necesidades humanas, y el sostenimiento de la capacidad productiva de los recursos naturales para garantizar esa atención a las necesidades de las generaciones futuras.

Lo anterior requiere profundizar en el estudio de los ecosistemas, establecer las condiciones y técnicas de manejo que aseguren su productividad en el largo plazo, utilizar los avances científicos en campos como la biotecnología y la ingeniería genética para conocer, valorizar y aprovechar el patrimonio ecológico, acentuar la búsqueda y el desarrollo de indicadores y metodologías, para estudiar la sostenibilidad y actuar positivamente sobre ella.

EL MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE Y EL SISTEMA NACIONAL AMBIENTAL

La creación de estas instituciones representa un gran esfuerzo por integrar operativa-

mente los múltiples aspectos y entidades que se relacionan con el medio ambiente, para crear un espacio con poder para actuar en favor de su racional aprovechamiento y un medio para involucrar el tema ambiental en la definición de políticas macroeconómicas y sectoriales.

El texto de la ley que crea estas instituciones plantea como su gran objetivo el desarrollo sostenible e incluye expresamente varios de los aspectos que se han comentado en esta presentación, como la incorporación de los costos ambientales al valor de mercado de bienes y servicios, la investigación de los ecosistemas, la identificación de prioridades de inversión pública para la gestión ambiental, etc.

Finalmente, la ley contempla un aspecto de singular importancia y que permite un cierto optimismo sobre la efectividad de estas normas legales y que son los mecanismos de participación ciudadana, los derechos de los ciudadanos a intervenir ante las autoridades para exigir el estricto cumplimiento de las normas y disposiciones.

COMERCIALIZACION Y AGROINDUSTRIA

Moderador: Gabriel Rosas Vega

Presidente Asoexport

ENRIQUE LUQUE CARULLA

Consultor

Universidad Mc Gill, Montreal. Ingeniero mecánico.

Carulla, Distribuidora Ramo, Distribuidora Colombiana. Gerente.

Grupo Bogotá Diriventas. Fundador.

SMI. Sales and marketing executives internacional.

Presidente para Colombia. Vicepresidente para América Latina.

Fenalco. Junta Directiva y Presidente ejecutivo (e).

Comerciante Emérito 1986.

Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología para el Sector Agropecuario.

American Marketing Association, American Society for Training and Development,

Comisión Mixta para el Estudio del Café. Miembro.

COMERCIALIZACION E INDUSTRIALIZACION

*Enrique Luque Carulla**

Para comenzar agradezco al Ministro de Agricultura y por su conducto a todos los organizadores del foro la invitación a este panel. El momento es insustituible para discutir y tratar de poner sobre el tapete los graves problemas de comercialización e industrialización del sector de los alimentos en el cual, por las más básicas razones, la producción tiene origen en el sector agropecuario.

Este sector fue por muchos años la base de nuestro desarrollo, pero precisamente por la miopía de todos los actores de la producción, comercialización, agroindustria e industria, ésta los condujo a actuar absolutamente independientes más como enemigos que como aliados para aprovechar las oportunidades del mercado y buscando, por el contrario, en todo momento la protección del Estado. Por tanto, no ha logrado un desarrollo armónico dentro del país como sí lo han hecho otros sectores, para aprovechar todas las oportunidades que el mercado ha brindado con los cambios demográficos, económicos, el proceso urbanístico, la irrupción de la mujer en la fuerza laboral y la consecuente aparición del doble ingreso, para mencionar unos pocos.

Unas muy escasas excepciones corroboran lo dicho. Veamos, por ejemplo, el caso de la industria del azúcar y derivados. Partiendo de la caña de azúcar, con investigación hecha por la misma agremiación y aprovechando los recursos de Colciencias, se ha logrado una de las productividades más altas del mundo. Los productores han creado la forma apropiada de calidad, empaque específico para cada mercado, respaldo de marca y buen manejo del mercado interno y de exportación. Han cubierto con alto grado de competencia y competitividad el mercado del hogar, el mercado institucional y el mercado industrial. El mercado del hogar se muestra cada vez más debilitado en el mundo, pues "cocinar y coser en casa nadie lo quiere hacer". Los mercados institucional e industrial han sido surtidos con productos que han mejorado su productividad. Digo esto, porque con mis 40 años de vinculación en una forma u otra al sector de los alimentos, he sido testigo de esta sigilosa y ejemplarizante evolución.

Ante la situación actual de los modelos económicos que se están imponiendo en todo el mundo, en los cuales el consumidor es el faro de orientación para todos los sistemas de producción, nadie puede discutir que el sector de la producción de alimentos con su adecuación, conservación, procesamiento, comercialización,

* Conferencia enviada.

desarrollo tecnológico y científico, para mejoramiento varietal y de procesos de producción, es el sector estrella para el desarrollo acelerado del país.

Para que esto ocurra y sea una realidad, se requieren grandes cambios en los esquemas que se han utilizado hasta ahora.

En primer lugar, se requiere que los diferentes gremios miren mucho más qué se debe hacer dentro de las unidades productivas de los afiliados y buscar que se mejore la capacidad gerencial y empresarial, para que empecemos a salir de una pequeña producción tradicional hacia una producción altamente tecnificada de los productos que el mercado doméstico, institucional, o industrial exijan, tomando esta decisión con base en el conocimiento de sus expectativas y necesidades. Además, se requiere la integración de medianos y pequeños productores estructurados, por ejemplo, en cooperativas de producción que manejen la investigación varietal y las técnicas de producción, pero mirando simultáneamente al mercado para buscar la información necesaria para lograr el conocimiento de los hábitos y tendencias de cambio del consumidor así como sus necesidades y expectativas, adecuación de sus productos, búsqueda de los canales de distribución, conservación, procesamiento y suministro de productos a un consumidor que no debe reducir su consumo sino, por el contrario, debe incrementarlo a través de su motivación permanente. Algo de ello como la cooperativa cafetera, por región, nos puede dar como ejemplo. Dejemos tanta mención de los precios y de los ingresos como causa de la caída de los consumos. Pueden estar seguros que son otras las variables que lo generan.

En segundo lugar, se requiere simplificar la cadena de intermediación en forma efectiva y reducir a lo indispensable el número de personas que intervienen entre la producción y el detallista que ofrece al consumidor final. Una de las labores básicas de las cooperativas debe ser la de ofrecer directamente al detallista, aumentando la productividad y así buscar mejorar los precios al consumidor y la utilidad al productor.

En tercer lugar, y de acuerdo con lo anterior, se requiere un permanente esfuerzo entre los diferentes actores del sistema: productores, adecuadores, conservadores, procesadores, comercializadores, detallistas, instituciones, transportadores y productores de diferentes insumos que, con base en lo que requieran los consumidores y clientes del mercado interno, del mercado regional y de los mercados externos que se quieran abastecer, puedan encontrar las soluciones adecuadas a todos los problemas de la relación producto-mercado en forma rápida y eficaz. El papel del gobierno es propiciar y buscar trabajo eficaz; es crear los ambientes y facilitadores necesarios, pero el logro depende de la iniciativa privada e individual de los participantes en el sistema. Sus incentivos deben ser, por un lado, la satisfacción del consumidor y el cliente, quien garantiza estabilidad y futuro. Por otro lado, es buscar el incremento de la producti-

dad, incluyendo una gran disminución de pérdidas y devoluciones o desechos en todo el sistema; y cambios que favorezcan a todos los participantes con mayores ingresos por precio, acordes con la calidad apreciada por el consumidor.

En cuarto lugar, las universidades que tratan las "Ciencias de la vida animal y vegetal" deben situarse en las zonas de producción, alejándose de las grandes urbes, siendo capaces de manejar, con excelencia académica, desde el consumo hasta el desarrollo genético para que sean estos institutos docentes los responsables de la investigación para todo el sector privado y oficial. Para cuando este último lo requiera, formen los paquetes de tecnología por productos en las regiones aptas para producción y presten todo el soporte que se necesite para crear programas de extensión.

El quinto punto, se refiere a un cambio de mentalidad y de paradigmas en todos los actores del sector, en la visión del manejo del mercado interno y externo como uno solo, así como en el manejo de la información solicitada por los gremios y por el Estado. El mayor caos que tiene el sector para su manejo proviene de la pésima información que se administra. A veces da la impresión de que es útil, para quienes dan la información, generar en exceso exigencias y desgastes inútiles.

Para terminar, debemos darnos cuenta que nos gusta comercializar productos básicos como se hacía hace un siglo y no en unidades listas para el consumo o una buena materia prima apta para uso inmediato. Permítanme exponer unos ejemplos para aclarar este punto. Hablamos del arroz en kilos para preparar durante una hora sin que se haga ningún esfuerzo de facilitar al ama de casa o al cocinero su labor. La mayor parte de los productos que sacó la industria fue para sustituir importaciones y no para atender los hábitos de consumo nuestros. Ampliemos el caso diciendo que la famosa productora de alimentos, líder en el mercado, "Cambell's" lanzó al mercado su Chicken Noodle Soup en 1934; ésta fue modificada en 1962 y en 1970; entre 1982 y 1985 hicieron cuatro modificaciones y entre 1987 y 1990 siete modificaciones, para un total de catorce modificaciones de la sopita, siendo la última una sopa lista para consumir mediante adición de agua y tres minutos de microondas, para facilitarle la vida al usuario.

El problema es que nuestra industria nunca ha tenido un producto análogo, por la forma como ésta se originó. Hay que cambiar la mentalidad. Todo el sistema ganadero habla de "famosos" y el país no tiene pieles de suficiente calidad para que la industria de manufacturas de cuero y zapatos pueda ser competitiva en el mercado interno y externo; una de las tantas razones para que el productor de ganado reciba bajos precios al no aprovechar bien los subproductos.

Creo así expresar mi visión del tema. Espero, ojalá así haya sido, recoger muchas de las inquietudes de los panelistas.

JUAN MANUEL OSPINA RESTREPO
Presidente Fadegan

Universidad de Antioquia. Economista.
Instituto de Estudios de Desarrollo Económico y Social. París.
Planeación y desarrollo agropecuario.
Colcultura. Director.
FAES. Medellín. Director.
Ministerio de Agricultura. Secretario general.
Banco de la República. Subgerente cultural.
Presidencia de la República. Consejero.
Resurgir. Director ejecutivo.

COMERCIALIZACION DEL GANADO Y LA CARNE EN COLOMBIA

Juan Manuel Ospina Restrepo

INTRODUCCION

La política económica le ha otorgado a la actividad comercial un papel secundario, dependiente de la dinámica misma de los sectores productivos, a pesar de ser el mercado el escenario donde se materializa el destino de la producción. Es decir, se ha supuesto que si el producto industrial, agropecuario o minero crece, el desarrollo y la modernización de la comercialización vendrá como un resultado y consecuencia de tal crecimiento. Concepción que no se ajusta con las actuales condiciones del mercado y de la economía, donde prevalece la creación de la demanda a través de estrategias de comercialización y mercadeo incluido entre ellos la carne.

Esta concepción ha dado pie a que la comercialización se convierta en un obstáculo al crecimiento y a la modernización de muchos productos agropecuarios.

LA GANADERIA EN LA ACTIVIDAD ECONOMICA

La producción pecuaria, en su conjunto, participa con el 35% del valor del producto agropecuario. El renglón bovino, por su parte, genera cerca del 66% del valor de la producción pecuaria; siguen en orden de importancia la avicultura con el 27,0, la porcicultura con el 5,0 y, finalmente, las otras especies con el 3,0%.

Adicionalmente, la producción industrial de la carne en la industria de alimentos participa con el 7,4% de la producción bruta de este renglón y con un porcentaje semejante en el valor agregado. En tanto que en la fabricación de productos lácteos es de cerca del 11%, comportamiento que evidencia la importancia relativa de la actividad ganadera en su conjunto y en nuestra economía.

La producción ganadera, y la carne como su resultado final, hacen parte de los de-

nominados "productos básicos", caracterizados por un lento crecimiento de la demanda con fuertes variaciones en sus precios y, en consecuencia, en los ingresos de los productores.

El largo período que debe transcurrir entre el momento en que se toma la decisión de aumentar la producción, y el momento en que ésta se hace efectiva o está lista para salir al mercado -que por factores técnicos y biológicos debe ser superior a los tres años-, genera grandes riesgos para el productor si este no puede prever las circunstancias del mercado a mediano plazo. Por esta razón, un aumento o una baja moderada en el precio del ganado produce expectativas fuertes entre los productores pecuarios, acelerando y fortaleciendo el movimiento inicial en el precio y causando cambios considerables en la oferta, a través de los cuales el productor ganadero trata de disminuir sus riesgos futuros.

La evolución de la producción ha sido determinada históricamente más por la incorporación de nuevas tierras que por la aplicación de tecnología, lo cual no ha permitido un avance significativo en la eficiencia productiva que se refleje en unos costos del producto acordes con las necesidades de incrementar el consumo per cápita de la carne que en la década de los ochenta y en lo que va corrido de los noventa, ha oscilado entre 18 y 22 kilos que fue el pico máximo alcanzado en 1990, cuando comenzó una clara tendencia a la baja en 1991, 1992 y 1993, al registrar niveles de consumo de 20.17, 18.4 y 17.4 kilos anuales per cápita, respectivamente. Por el contrario, en avicultura y porcicultura se ha dado de una manera clara esa incorporación de tecnología, con el consiguiente impacto en los costos y en el consumo de sus correspondientes productos.

COMERCIALIZACION DEL GANADO EN PIE

La comercialización del ganado en pie en Colombia se realiza aún en forma semejante a como se hacía en el siglo pasado. Su característica principal es el traslado del ganado desde las zonas de producción a ferias regionales localizadas en los centros de consumo, debiendo recorrer por ello, en muchos casos, largos trayectos.

Lo anterior ha originado dos fenómenos relacionados: la no intervención directa del productor en el proceso de comercialización y el surgimiento de un número importante de intermediarios, entre los que se destacan los comisionistas vendedores que reciben el ganado directamente en la feria para su comercialización, a cambio de una tarifa o comisión. Aparecen posteriormente los comisionistas colocadores que compran varias partidas para venderlas "al menudeo" entre expendedores minoristas. También es posible encontrar comercializadores mayoristas de carne en canal, hasta llegar al pequeño camicero de barrio que comúnmente compra a un

comisionista colocador y corre con los gastos de permanencia del ganado en la feria hasta el momento de su sacrificio.

Los mayores costos de este sistema para el productor, comienzan con el transporte. Al mal estado de las vías, o a su ausencia en zonas apartadas, hay que agregar la irracionalidad del sistema empleado. Por ejemplo, un camión de 10 toneladas sólo alcanza a transportar en el viaje de ida y vuelta una carga útil de 2.500 kilos, pues los 10 novillos que carga equivalen en cantidad de carne a ese peso y en general los camiones viajan vacíos a las zonas de producción, ante la inexistencia de carga de compensación. El despilfarro de combustible y los sobrecostos privados y sociales de esta práctica, son evidentes.

La encorralada para el embarque más el tiempo de transporte, implican una pérdida de peso por el movimiento, el nerviosismo y la falta de alimento que deben enfrentar los animales, el cual se ha calculado en más o menos un 8% del peso en finca. Es decir, que un macho cebado con un peso de 470 kilos llega a la feria pesando 430 kilos; de esta pérdida, si bien parte corresponde a agua y desechos orgánicos, otra representa desgaste de tejidos, es decir, menos carne para vender y unas pérdidas que debe asumir el productor.

Ahora bien, una vez llegado el ganado a la feria, la formación del precio del ganado es incierta y volátil. Depende de factores circunstanciales como el cierre de una vía, la varada del camión, o la presencia o ausencia de compradores en la correspondiente reunión. Si bien el ganado puede ser negociado en forma rápida, hasta llegar a manos del comisionista colocador o del expendedor minorista, sin embargo, no todo el ganado es sacrificado de inmediato. Como resultado, los animales pierden adicionalmente entre un 4 y un 8% del peso registrado al momento de ingresar a la feria.

La ineficiencia y el costo privado y social de nuestro sistema de comercialización, se revela en que los diferentes costos y pérdidas implícitas en el proceso de llevar el ganado en pie desde la finca hasta el matadero, representan cerca del 25% del precio alcanzado por el ganado al momento del sacrificio.

Es evidente que otro sistema de comercialización que disminuyera al menos parte de estos sobrecostos, conduciría a una significativa reducción del precio de la carne al consumidor. La subasta pública de ganado reemplaza con eficiencia los actuales mecanismos de transacciones en feria.

MATANZA Y "FAENAJE" DE LA CARNE

En cuanto a la infraestructura de "faenado" existente, ella es un freno a la moderni-

zación y tecnificación de la ganadería, al persistir anticuados mataderos municipales que monopolizan el abastecimiento de carnes en el correspondiente territorio; sus instalaciones suelen ser antihigiénicas, su eficiencia operacional baja, carecen del necesario control veterinario y no aprovechan los subproductos, por el contrario, con ellos es común que les contamine el ambiente.

La proliferación de mataderos pequeños sin ningún concepto empresarial o industrial, alrededor de los pocos mataderos-frigoríficos modernos, contribuye a una generalizada subutilización de las instalaciones y equipos de estos últimos (algunos no alcanzan el 30% de utilización de su capacidad instalada), lo cual eleva los costos de procesamiento. Lo anterior impide la obtención de economías de escala y atomiza la actividad de sacrificio.

No se tienen criterios para la localización de los mataderos -sigue primando su ubicación en los centros de consumo y no en los de producción-, no se tiene una regionalización válida de la actividad ganadera, lo cual ha propiciado su instalación indiscriminada muchos de ellos innecesarios por las razones antes mencionadas.

COMERCIALIZACION DE LA CARNE

En nuestro país, el grueso del consumo de la carne bovina, alrededor del 70%, está concentrado en las capas medias y bajas de la población. Este factor es importante, por cuanto el tamaño del mercado está limitado por la distribución del ingreso, y los aumentos de precios afectan en gran medida al consumo. Al mismo tiempo, dada la existencia de un considerable subconsumo, pequeñas variaciones del ingreso pueden ocasionar variaciones importantes en la demanda total de carne. Tal situación contribuye a la inestabilidad de los precios del producto.

La estructura de la comercialización se ha adecuado al bajo poder de compra del consumidor, a la par que ha consolidado unos determinados hábitos de consumo. En efecto, el tradicional expendio de carne se caracteriza por una baja o inexistente capacidad de almacenamiento en frío, en primer lugar porque para un gran número de consumidores las compras se reducen a lo necesario para el consumo familiar diario; en segundo término, porque los hábitos tradicionales de consumo muestran una marcada preferencia por las carnes frescas, y paralelamente desconfianza hacia las carnes congeladas, aunque el ama de casa disponga de nevera y luego de la compra mantenga la carne en el congelador por varios días. Los expendios de barrio se caracterizan por su baja capitalización y alta rotación de ese capital. En los casos en que el propietario está en capacidad de ampliar su escala de operación, prefiere abrir un nuevo expendio por lo general en un local alquilado, antes que adquirir equipos y adecuar sus instalaciones.

Al no existir capacidad de almacenamiento en frío entre los expendedores de carne (los llamados "fameros" o carniceros pequeños), estos quedan sujetos a las variaciones del precio del ganado en la feria, variaciones que se transmiten inmediatamente al consumidor, particularmente cuando son al alza.

Una res clasificada como extra en virtud de su peso vivo, raza y apariencia general, al ojo de comprador y vendedor, puede en muchos casos producir una canal grasa, de bajo rendimiento en el total de carne aprovechable, la cual tendría que reclasificarse como de segunda. Como tampoco existe una tipificación de los cortes, es el consumidor quien sale pagando ese mayor costo. En la habilidad del carnicero para los cortes se ha basado la rentabilidad para el expendedor minorista de carne, quien traslada al consumidor los sobrecostos de un largo e ineficiente proceso de intermediación.

Esta situación ha variado en algo durante las últimas décadas, con la aparición de nuevos canales de comercialización de la carne, particularmente con los avances logrados por la industria de embutidos y carnes procesadas y con las experiencias de algunos supermercados en las ventas de cortes seleccionados y empacados. En ambos casos la comercialización del ganado se hace en buena parte directamente en la finca, sin pasar por las ferias, y en la fijación del precio se tienen en cuenta parámetros como es el rendimiento de pie a canal.

Sin embargo, aunque la carne de res significa un 60% del valor de las materias primas de la industria de embutidos, más del doble de lo que pesa la carne de cerdo, la demanda de esta industria es apenas un 4% del sacrificio vacuno nacional. La de los supermercados sólo un poco más del 1%.

En resumen, la inadecuada organización de la comercialización interna de ganado y carne, es otro factor que limita considerablemente las posibilidades de crecimiento de la producción nacional, así como su tecnificación.

Antes de terminar esta exposición, consideramos que vale la pena resaltar algunos cambios positivos que se han dado y se dan en la actualidad en la comercialización del ganado y de la carne en el país:

1. Atrás quedó la época de las grandes inversiones en frigoríficos que dio nacimiento a verdaderos elefantes blancos; una época en la que sobró entusiasmo y faltaron estudios y administración. Ahora se trata ante todo de darle gerencia a la infraestructura existente. En el momento la prioridad no es la inversión en equipos sofisticados y modernos para los frigoríficos; el énfasis primordial, está en garantizar esa gerencia.

2. Hay una creciente conciencia que los mataderos frigoríficos saben hacer una presencia permanente en el mercado nacional y no solamente aparecer en él cuando las exportaciones se reducen, como una manera de contrarrestar la subutilización que se genera. Pretender hoy que alcancen su punto de equilibrio solo con exportaciones, es una utopía y un despropósito financiero.

3. El interés de la administración de los frigoríficos es la de actuar unidos y asociados para encarar las negociaciones de exportación con objetivos comunes que beneficien a los diferentes actores del proceso ganadero, y no en franca competencia de precios, como ocurrió en épocas anteriores, con la cual solo se beneficiaron sus esporádicos compradores extranjeros.

4. Se ha avanzado en la creación de empresas de transporte refrigerado, serias, con buenos equipos de movilización y frío que dan confianza a los frigoríficos para despachar sus canales y a los clientes de ellos, en las diferentes ciudades del país.

5. Las cadenas de supermercados evolucionan en cuanto al mercadeo de la carne con la introducción de cortes internacionales, la utilización del empaque al vacío, la presentación de porciones empacadas en bandejas con polivinilo en modernos exhibidores de autoservicio, la utilización de balanzas electrónicas confiables para el cliente, el manejo aséptico y oportuno del producto, la capacitación técnica de los operarios, la utilización de indumentaria apropiada por parte de ellos, la ilustración a los clientes sobre tipos de carne y formas de utilizarla, etc.

CONSIDERACIONES FINALES

Quisiéramos finalmente plantear algunas conclusiones globales, para someterlas a la consideración de este foro.

1. El problema de la inestabilidad en los precios del ganado y la carne es un fenómeno que en primera instancia se origina en la órbita de la producción.

2. La imperfección de los sistemas de comercialización, además de aumentar el precio al consumidor acentúa, actuando como caja de resonancia, dicha variabilidad de los precios. Así, al tiempo que se debilita la rentabilidad del productor y el poder de compra del consumidor, aumentan los riesgos para el primero ante la incertidumbre del precio a mediano plazo.

3. La ampliación del mercado de la carne en nuestro país depende de la estabilización de los precios y la reducción de los márgenes de comercialización, a través del desarrollo de la producción y la racionalización de la comercialización del ganado y la carne

4. La atenuación o reducción de las variaciones en la oferta y los precios del ganado, a través de políticas en el campo de la producción, puede efectivamente hacer más fácil la introducción de medidas de estabilización y ampliación del mercado, en el área de la comercialización.

5. La comercialización de carne en canal, a partir del aprovechamiento de los mataderos-frigoríficos ubicados en las zonas de producción del ganado, permitiría lograr una serie de objetivos importantes como son la reducción de costos y pérdidas en comparación con el transporte del ganado en pie; la negociación directa con los productores y la disminución de la intermediación; la fijación de precios con base en el rendimiento en canal y en su clasificación técnica; una mejor calidad de la carne derivada de su procesamiento técnico, así como la posibilidad de mantener inventarios en frío que contribuirían a subsanar problemas de oferta en las épocas de veranos largos.

6. En cuanto a la mayor vinculación de los productores al proceso de comercialización, es indudable que al reducir la distancia entre la finca y el mercado, resulta más fácil para el productor estar al tanto y tener más información para participar directamente en la negociación y fijación del precio de su ganado. Esta mayor facilidad y conocimiento del mercado se traduciría en una mayor utilidad al productor, al tiempo que se disminuiría y racionalizaría la cadena de intermediación.

7. La ampliación de la comercialización en canal de la carne, y la fijación del precio con base en su clasificación técnica y objetiva, sería la base para solucionar muchos problemas de la comercialización en pie. El productor tendría que esforzarse en mejorar la calidad a partir de lograr mayores rendimientos en canal, según las expectativas del mercado, y el carnicero o expendedor final visualizaría con mayor claridad sus márgenes de utilidad.

8. A su vez, la ampliación de la comercialización en canal requiere de acciones en otras áreas, para apoyar el cambio de hábitos entre los consumidores, y para ampliar la red de frío en los expendios.

9. Es necesario finalmente que tanto el gobierno, como los gremios del sector y las asociaciones de consumidores, inicien campañas tendientes a estimular la compra de carnes congeladas y a promover sistemas de congelación, preparación y consumo de la carne. Hay estudios que demuestran que la carne sometida a procesos de refrigeración y congelación no solo conserva sino mejora sus cualidades de textura y sabor, en comparación con la carne fresca. Estas campañas, con énfasis tanto en la higiene, presentación y calidad del producto, como en el precio, deben ser prioridad para el Fondo Nacional del Ganado que en buena hora irrumpe en el escenario pecuario nacional.

ALVARO SILVA CARREÑO

Consultor

Universidad Nacional. Ingeniero agrónomo.

Universidad de Michigan. Posdoctorado en Economía Agrícola.

Idema. Gerente general.

DNP. Jefe Unidades Agraria y División de Comercialización.

FAO y Banco Mundial. Consultor. Seul, Korea.

SAC. Secretario general.

Ministerio de Agricultura. Viceministro (e).

LOS MERCADOS AGRICOLAS EN COLOMBIA: PRESENTE Y FUTURO

Alvaro Silva Carreño

Sea esta la oportunidad para agradecer al doctor José Antonio Ocampo, ministro de Agricultura, y al doctor Santiago Perry, viceministro, por la honrosa invitación para participar como conferencista en este foro que se propone establecer un puente entre la política agropecuaria actual y los derroteros para el futuro. Esta tarea la he asumido con suma complacencia, pero quiero advertirles que mi charla se encuentra aún en borrador y, por lo tanto, toda crítica o contribución es bienvenida.

El tema que desarrollaré se titula: "Los Mercados Agrícolas en Colombia: Presente y Futuro". Analiza temas seleccionados de la comercialización de granos (arroz, sorgo, maíz, trigo, soya, ajonjolí y frijol) en lo referente a sus problemas, las acciones de políticas tomadas y las opciones disponibles. A lo largo del ejercicio trato de identificar las cosas que debe hacer el gobierno y aquellas que realizan mejor los mercados. Utilizo las conclusiones del análisis en proceso de preparación final para el Departamento Nacional de Planeación y al cual muchos de los participantes en este foro, han dedicado gentilmente parte de su tiempo para ayudarme a entender el funcionamiento de nuestros mercados y las barreras a su desarrollo así como el papel del gobierno en condiciones específicas. Les agradezco de corazón. Por supuesto, los planteamientos de este reporte son de la exclusiva responsabilidad de su autor.

AVANCES DE LAS REFORMAS A LA COMERCIALIZACION DE LOS GRANOS

La producción y comercialización de granos ha recibido un gran revólucion durante la administración del presidente Gaviria. Los cambios realizados han estado orientados a mejorar la eficiencia de la economía. Sin embargo, muchos agricultores y dirigentes creen que los mercados aún no están funcionando en forma eficiente y equitativa debido a permanentes fallas de este invento social y abogan por una mayor intervención del Estado.

A lo largo de estos años en Colombia se han venido polarizando dos tendencias sobre el papel del gobierno y de los mercados. Aquellos que se oponen a los mercados porque, según ellos, son caóticos sin planeación y conducen a "concentración

del ingreso y la riqueza". El otro bando considera anatema que los gobiernos participen como organizadores de la actividad económica y ven a los mercados como el único camino para organizar tales actividades. Para este grupo la intervención del gobierno conduce a distorsiones en la asignación de recursos y, por tanto, a pérdida de eficiencia económica. Esta charla adopta una posición programática y encuentra en E. Schuh un apoyo. "Claramente los mercados pueden hacer algunas cosas muy bien. Pero hay otras cosas que definitivamente no hacen bien". Si ello es así, el tema fundamental de política consiste en decidir "qué actividades deben ser organizadas por medio de los mercados y cuáles actividades deben ser organizadas por el sector público". (G.E. Schuh 1983). Esta se convierte en una pregunta empírica la cual debe ser resuelta en el contexto de una economía específica y de acuerdo con su grado de desarrollo.

INTERVENCION DEL ESTADO EN LA COMERCIALIZACION

El gobierno ha avanzado en la reforma de la comercialización de granos desde 1990, dando un giro trascendental especialmente porque estos habían logrado una alta protección e intervención del Estado en 1989 y 1990, como efecto de la aplicación del Programa de Oferta Selectiva. Si la reforma se hubiese realizado en 1985, quizá los cambios no hubiesen sido tan dramáticos en el caso de la comercialización de los granos.

El gobierno liberó en 1991 el comercio exterior, se redujeron y armonizaron los aranceles, la ley 7a. de 1991 eliminó la exclusividad de las importaciones realizadas por el Idema y las exenciones arancelarias a las mismas. La participación del instituto en las importaciones casi ha desaparecido.

A finales de 1991 se cambió la filosofía de los precios de sustentación que se fijaban con base en los costos de producción, por la nueva de los precios mínimos de garantía según la resolución 941 del Ministerio de Agricultura, dependiendo ahora del piso de la franja de precios como un mecanismo subsidiario de estabilización. Esta política, unida a la de comercio exterior, resultó en un lento proceso de ajuste y eliminación de los excedentes de granos.

Las anteriores reformas causaron una reducción de la participación del Idema en las ventas de granos, bajando de un 18,6% del consumo aparente en 1990, a un 5,4% en 1993. Si se excluye el trigo, bien esencialmente importado, el cambio se observa menos dramático ya que las ventas del Idema habrían bajado del 8,7% en 1990, al 5,2% del consumo aparente de los granos restantes en 1993. De paso, estas cifras revelan como en Colombia no existió una exagerada participación del Estado en la comercialización. No sobra recordar que en 1993 se realizaron intervenciones en

fibra de algodón y capullo de seda, nunca antes realizadas y que, por obvias razones, no se incluyen dentro de las cifras anteriores de los granos.

Se avanzó en la venta y alquiler de activos y se continuó la reducción que la planta de personal del Idema que llega a menos de la mitad de la que tenía al empezar la década. Sin embargo, se dobló el número de pensionados y resulta oneroso el pago de pensiones y las reservas para aumentar las provisiones sobre el cálculo actuarial, a la vez que se soportan múltiples y costosas demandas laborales. Ello limitará sustancialmente los recursos disponibles para subsidiar las actividades comerciales.

La ley 101 (Ley Agraria) de 1993 ha causado todo tipo de expectativas sobre su consecuencia en la intervención del Estado. Coincidimos en que tendrá un efecto revitalizador de la actividad del Idema en las compras nacionales y su almacenamiento, pero está generalmente aceptado que no significa regresar al modelo anterior si bien deja amplias autorizaciones en manos del gobierno.

Las reformas han cobijado no solo la intervención del Estado en la comercialización de los granos, sino los cambios tendientes a lograr un mayor desarrollo de los mercados de granos.

TRANSPORTE Y ALMACENAMIENTO

El transporte ha sufrido una serie de reformas institucionales, empezando por el ferroviario en el cual la operación quedó a cargo del sector privado y la conservación de la vía con cargo al público. Está en franca recuperación. El carretero, esencialmente utilizado en el acopio de los granos, cuenta con reformas en su reglamentación (decretos 2044 de 1988, 01 de 1990, 2402 de 1991, 1136 de 1991 y 815 de 1992). Sin embargo, el mayor problema se encuentra no en las reglamentaciones sino en las limitaciones de la red vial como la terciaria, particularmente en los Llanos Orientales y en la zona de la Mojana. El transporte de acopio se realiza a pequeña escala manejando bultos y sin facilidades de transvases lo cual lo hace muy costoso por tonelada-kilómetro movilizada.

El sistema de almacenamiento también se reformó. El Idema otorgó en arrendamiento sus bodegas y silos en los puertos y en zonas de agricultura comercial que actualmente manejan almacenes de depósito con libre acceso a los usuarios. La Superintendencia Bancaria expidió la resolución 066 de 1992, orgánica de los Almacenes Generales de Depósito (AGD). El estatuto orgánico del sector financiero (decreto ley 663 de 1993) amplió las funciones de estas sociedades de servicios financieros. Se autorizó a los AGDs para invertir en sociedades de transporte de carga, operadoras portuarias, comercializadoras, agenciamiento, etc. Dos empresas comercializadoras están en proceso de creación.

Se reformó el sistema de financiamiento del almacenamiento. Se eliminó el subsidio a la tasa de interés de los bonos de prenda, pero se mantiene el redescuento de Finagro para garantizar una adecuada disponibilidad de recursos.

En contraste, el diferencial de la tasa de interés externa sobre cartas de crédito para importaciones a la cual no se le aplica depósito (resolución 7/94 de la Junta Directiva del Banco de la República) al traducirla a pesos, agregándole una tasa de devaluación lenta, resulta ser casi la mitad de la interna aplicada a los bonos de prenda. Este diferencial genera un incentivo a la importación de volúmenes adicionales por efecto de sus menores costos y por convertirse en instrumento de obtención de capital de trabajo más barato. Se desincentivan las compras nacionales y su almacenamiento de mayor costo.

El almacenamiento de productos agropecuarios de producción nacional, por la reducción de la producción y los inventarios, la eliminación del subsidio a la tasa de interés y el menor uso que hace el Idema del sistema, perdió importancia dentro de los AGD y, en general, no les ha resultado rentable debido a rigideces en las tarifas y a la competencia por espacio, con desventaja para estos productos voluminosos. Las otras funciones, el manejo de carga de importación y los servicios prestados a otros sectores, han ganado espacio y generado ingresos a lo AGDs. Existe también preocupación por el papel de los almacenes y sus posibilidades de crecimiento dentro del nuevo modelo.

Aunque existe libre acceso al crédito prendario, este ha sido utilizado esencialmente por la agroindustria. La prenda almacenada en bodegas de propiedad de la agroindustria, es vigilada por los AGDs mediante contratos de tenencia. Estos le dan un mayor cubrimiento geográfico a los AGDs cuyas bodegas y silos, bajo su control directo, tienden a localizarse en los puertos y las zonas metropolitanas. Este mayor cubrimiento, sin embargo, se limita a los dueños de bodegas ya que en estas no hay acceso igual y libre, en tanto que los agricultores no poseen silos ni bodegas excepto Fedearroz y algunas cooperativas. El sistema está estrechamente ligado al crédito prendario y los AGDs se encuentran integrados verticalmente a la banca y, en esta forma, no existen mercados abiertos de capitales sino una competencia por servicios integrados entre los 12 AGDs y sus bancos matrices. Es claro que en los centros de acopio y las zonas rurales, no hay un mercado de libre acceso para los agricultores, en el almacenamiento ni en el financiamiento prendario.

Dada la anterior estructura y costumbres comerciales, los certificados de depósito de mercancías expedidos por los AGDs son negociables, pero en la práctica pocas transacciones se realizan mediante su uso. Esto se debe a que los agricultores venden sus granos "húmedos" y en forma acelerada, sin opciones de secamiento (excepto

natural) ni almacenamiento, con baja capacidad negociadora por su perecibilidad, en mercados oligopsonicos y en pago parcial de insumos o bienes de consumo recibidos durante el periodo de cultivo. Los CDM se expiden esencialmente a solicitud de la agroindustria, por supuesto, después de realizada la negociación. Así el CDM más que un instrumento para enajenación, es un complemento del bono de prenda y el mercado se mantiene segmentado regionalmente y con cierto "amarre" en las transacciones.

BOLSA

La bolsa también se adecuó con la reforma a su marco legal mediante la expedición del decreto 2000 de 1991 y la expedición de nuevos reglamentos aprobados por la Superintendencia de Sociedades. Se buscó abrir el acceso a nuevos operadores en posición propia y la vinculación directa de los operadores a las negociaciones. Los resultados hasta ahora no son optimistas.

La Bolsa Nacional Agropecuaria en razón a la exención de la retención en la fuente para los pagos o abonos de operaciones que se realicen a través de este mecanismo (decretos 1390 de 1993 y 508 de 1994), logró un incremento significativo de las operaciones de bienes disponibles y puede convertirse en centro formador de precios. Sin embargo, crecieron solamente las llamadas operaciones convenidas. Las operaciones abiertas han tenido poco desarrollo, lo cual revela los fuertes lazos entre compradores y vendedores en los sistemas tradicionales. Las negociaciones de Certificados de Depósito tienen escaso uso, como tampoco han despegado en el caso de los REPOS (mezcla de financiamiento con contratos a futuro) por falta de suficientes garantías para los inversionistas. No se han puesto en marcha los pactos con retracto tendientes a estimular a los productores a utilizar el almacenamiento de corto plazo manteniendo el Idema como opción que paga el precio mínimo de garantía y los costos de almacenamiento. Se adoptaron, en cambio, los ajustes a los precios mínimos de garantía en ciertos meses con el criterio de equilibrio temporal. Se ha avanzado en la expedición de grados y estándares de calidad, pero aún falta obtener un cierto grado de homogeneización de los contratos que permita más transparencia en las negociaciones y en la formación de precios.

La conciliación, amigable composición y arbitramento, han logrado amplio desarrollo legal y reglamentario (ley 23 de 1991). No obstante, aún se utilizan poco en la solución de conflictos de los contratos de negociación de granos. La Bolsa Nacional Agropecuaria puso recientemente en funcionamiento su propio Centro de Conciliación y Arbitramento (resoluciones 3497 y 3498 de 1992 del Ministerio de Justicia). La falta de tradición de conciliación, el desconocimiento del sistema y el atomismo de los productores, ha incidido en su poco uso. Tales sistemas pretenden hacer más confiable los contratos de compra-venta y por tanto los mercados.

La Junta Directiva del Banco de la República expidió las resoluciones 21 y 28 de 1993 que, entre otros temas, regulan el uso de los mercados de futuros y opciones externos para permitir la cobertura de fluctuaciones de precios y, como resultado, los futuros y "forward contracting" se están empezando a utilizar por los importadores de granos.

La liberación comercial, la reducción de aranceles y la eliminación de la exclusividad de las importaciones de granos que tenía el Idema, redujeron los niveles de protección lo cual, aunado a la revaluación del peso, las bajas internacionales de los precios, los diferenciales en las tasas de interés externa vs. interna y otros factores, resultaron en altos incrementos de las importaciones de granos (31% anual en el período 1990-1993), baja de precios internos de los granos, caída de su producción y en una baja de los ingresos de los agricultores, por estos conceptos, cercana al 30% en términos reales durante el período 1990-1993. Los consumidores se beneficiaron con bajas en los precios reales de los granos que oscilaron entre un 6 y 30% en dicho período.

La caída de la rentabilidad y el deterioro de los ingresos de los agricultores y, en particular, el de los productores de granos, después de múltiples foros y marchas, motivó la expedición de la ley 101 de 1993 que sobre el tema de la comercialización, contempla el avance de ciertas instituciones de mercado y otorga instrumentos para realizar una mayor intervención estatal con nuevas modalidades.

Las reformas al transporte, el almacenamiento, la bolsa, los sistemas de arbitramento y los mecanismos de futuros, no parecen haber tenido aún efectos significativos sobre el funcionamiento de los mercados, pero estos tienden a consolidarse en el largo plazo.

IDEAS SOBRE DERROTOS PARA EL FUTURO

La estrategia futura podrá buscar un funcionamiento transparente de los mercados y, a la vez, ofrecer alternativas de mejoramiento y mayor estabilidad en los ingresos de los agricultores que les permita apoyar la reforma.

El nuevo gobierno tiene entonces la opción de retomar la política de reforma estructural de largo plazo y dar prioridad al desarrollo del mercado, haciendo las intervenciones de corto término que le fija la ley 101 en forma breve y específica, reduciendo lo más posible las distorsiones a los precios o, en cambio, puede regresar a una marcada intervención la cual podría demorar la reforma estructural con efectos sobre la competitividad en el mayor tiempo. Al respecto se destaca que la ley 101 combina mandatos sobre acciones de intervención estatal como las contempladas

en los artículos 48, 49, 50 y 51, con instrumentos para el desarrollo de los mercados contemplados en el artículo 13, numeral 12; y en los artículos 53, 54, 55 y 56.

Dentro de la idea de complementación de actividades del gobierno y el mercado, el programa de reducción de la actividad comercial directa, entrega de activos del Idema al sector privado y cooperativo, debe estar asociado con el desarrollo simultáneo de los mercados y los agentes privados comerciales. Los nuevos instrumentos legales (ley 101 de 1993 artículo 49 numerales 9 y 10) facilitan la eliminación gradual del manejo físico de productos por parte del Idema. En este caso el instituto aumentaría relativamente sus operaciones de compra y venta a través del sector privado y cooperativo, tanto de disponibles como de entrega futura, que lo pueden hacer mejor; y el manejo directo del producto por el Idema, se iría reduciendo gradualmente. Al mismo tiempo, la infraestructura manejada por el sector privado o cooperativo crea las posibilidades de abrir los mercados, utilizar los CDMs y mejorar la capacidad negociadora de los productores.

Como resultado de la poca rentabilidad de su actividad en el almacenamiento de productos agrícolas, de la reducción de la producción y de lo poco atractivo del crédito prendario, los AGD se están saliendo del campo. Conviene facilitar la entrada de compradores al mercado de acopio con miras a que los miles de agricultores tengan nuevas opciones en un mercado menos concentrado. En este sentido, eliminar las restricciones legales (decreto ley 663 de 1993) a la participación directa de los Almacenes Generales de Depósito en la comercialización y almacenamiento de productos agropecuarios, abriría así la posibilidad de desarrollo del acopio privado creando la alternativa de volver rentable la operación integrada. Los AGD podrían cubrirse en mercados de futuros para evitar los riesgos de caídas en los precios. Algunos AGD temen perder en la actividad comercial, pues su capacidad negociadora frente a los pocos agroindustriales sería limitada ya que su única opción alternativa sería exportar un bien importable, pero a precio más bajo de lo que cuesta importar, esto es, al FOB menos los fletes a los puertos. La opción de crear comercializadoras no ha sido plenamente explotada todavía, aunque ella implica limitaciones en cuanto al capital que pueden invertir y costos administrativos adicionales.

Existe, por supuesto, la alternativa de implantar una reforma más profunda al sistema de AGDs que la contenida en el decreto ley 633 de 1993 de ampliar solamente su función comercializadora, para lo cual se requiere estudiar la institución en conjunto y no solamente desde el ángulo agropecuario. Un camino es promover la competencia de los AGDs otorgándoles nuevas funciones financieras y comerciales y facilitando la entrada lo cual implicaría establecer mecanismos para evitar la integración vertical con la banca existente actualmente. Un segundo camino consiste en ampliar las autorizaciones de expedición de certificados de depósito de mercancías y la fun-

ción almacenadora a las cooperativas, asociaciones gremiales, acopiadores y agroindustriales, dándole así más posibilidades de negociación al certificado y de apertura a los mercados de acopio y de acceso igualitario al almacenamiento y al crédito prendario. En este propósito el Idema a través de los contratos con pacto retracto, el Fondo Emprender y la entrega de silos y bodegas en zonas rurales y centros de acopio, puede contribuir a este desarrollo institucional. La ley 101 autoriza al Idema a realizar pagos a los productores e intermediarios para contribuir a sufragar sus costos de almacenamiento.

La igualación de las tasas internas de interés con las internacionales que financian las importaciones, ha sido planteada por la SAC, Fedepalma y otros gremios, desde el inicio de la apertura comercial como un mecanismo de sana competencia para el sector. La distorsión genera un sesgo contra la producción nacional y su almacenamiento, y un descuento en los precios internos a los productores para compensar el mayor costo del capital, así como una tendencia a sobre-importar con el fin de obtener capital de trabajo a bajo costo. El Banco de la República expidió las resoluciones 6 y 7 de 1994, para reducir el flujo de crédito externo que tenga un plazo inferior a los 36 meses, mediante el establecimiento de depósitos. No obstante, las cartas de crédito con vencimiento a menos de seis meses, para financiar las importaciones, no están sujetas a los depósitos mencionados. Se había considerado la alternativa de autorizar el uso de dólares para redescantar los bonos de prenda, pero el gobierno decidió aplicarles el depósito con el cual se regresó al punto inicial.

La Bolsa Nacional Agropecuaria ofrece un buen potencial para el desarrollo del mercado nacional tanto en los disponibles como en los de entrega futura, y la negociación abierta de los certificados de depósito de mercancías podría abrir los mercados de acopio. Para lograr un rápido avance se requieren programas especializados de capacitación con amplio cubrimiento, la estandarización de contratos, la información de mercados y promover los nuevos servicios de conciliación, amigable composición y arbitramento que le autorizó la ley 23 de 1991 tanto para operaciones realizadas por el mecanismo como para las demás del sector agropecuario. La expansión de la retención en la fuente ha cumplido el propósito de evitar la desventaja que tienen los canales formales, no sólo al pagar impuestos sino al hacerlo anticipadamente en cuantías que puedan superarlos y, en consecuencia, debe mantener dicho instrumento. La venta por parte del Idema de las acciones que aún posee, sería el instrumento para continuar el proceso de total privatización de la bolsa congruente con un mercado abierto. La reglamentación del artículo 13 nº 12 de la ley 101 de 1993 en congruencia con los sistemas de Repos, garantías de los mismos y pactos con retracto, permitiría darle liquidez al mercado y facilitar el desarrollo del almacenamiento del sector privado incluso de los agricultores. Las restricciones a las inversiones de la Bolsa contempladas en el decreto 789, aún vigentes en este

aspecto, es tema que debe estudiarse dentro de este mismo contexto. La reglamentación de la ley 80 sobre contratación pública en lo relativo al uso de la bolsa en la adquisición de productos de origen agropecuario por parte de entidades públicas, permite también un mayor desarrollo del mecanismo y su función formadora de precios en beneficio de operaciones más transparentes.

La inestabilidad de precios sigue siendo tema de preocupación empresarial y debate académico. Las nuevas normas existentes permiten el uso de mercados de futuros y opciones internacionales. Ya se ha iniciado su empleo para importaciones y exportaciones por parte de los innovadores. La Bolsa Nacional Agropecuaria, los gremios o las empresas especializadas, podrían ofrecer el servicio en pesos a los agricultores y pequeños industriales para el manejo de los riesgos resultantes de las fluctuaciones de los precios del mercado interno. Tales mecanismos facilitarían el almacenamiento y su financiamiento bancario y el sistema de Repos. Por supuesto, el mecanismo se ve limitado por las discontinuidades que pueden presentar los mecanismos estatales de estabilización como es el caso de las franjas de precios y el poco conocimiento técnico sobre futuros y opciones. Finalmente sería necesario evaluar si Colombia contaría con el tamaño y la liquidez para propiciar el desarrollo de un mercado de futuros y opciones localmente.

Las franjas de precios, los precios mínimos de garantía y los fondos de estabilización de precios, son otros mecanismos de estabilización que cuenta el sector y se aplican a diferentes productos y condiciones sociales.

Los precios mínimos de garantía estimados con la metodología vigente por la ley 101 artículo 50, tiene la virtud de que adquiere relevancia en las zonas marginales y se justifica especialmente para los cultivos de economía campesina como es el caso del maíz, el arroz y el fríjol, al focalizar su aplicación a los productores más pobres.

Si se quiere mejorar la competitividad de la agricultura colombiana es prioritario superar las fuertes deficiencias de infraestructura con miras a facilitar un manejo logístico a costos razonables. Al respecto, se requiere que el gobierno y las organizaciones gremiales promuevan estudios de factibilidad en plantas de transvase y transporte multimodal, especialmente en zonas embotelladas como los Llanos Orientales y la zona de la Mojana, las cuales además cuentan con potencial para competir en los mercados internos e internacionales por vías fluviales y carreteras con miras a desarrollar un plan de inversión de largo plazo. Resulta altamente prioritario desarrollar las vías que le permitan a los agricultores acceder a los mercados de acopio y a los de consumo nacional, a costos al menos competitivos con los del comercio exterior y que la ventaja comparativa de las fincas, no se pierda por los elevados costos de transporte interno de insumos y productos. Los esfuerzos en

servicios públicos deberán ser monumentales si se quiere una agricultura competitiva. Tales inversiones, que se pueden canalizar por los Fondos de Cofinanciación y las entidades territoriales, permitirán incorporar amplias zonas a la economía formal y con esfuerzos en seguridad y justicia, se podrán eliminar las actividades fuera de la ley tan distorsionantes de los mercados. Igualmente, los progresos del transporte ferroviario y las nuevas vías provenientes de las costas, particularmente las de la Atlántica, harán más económico el uso de los puertos de esta zona del país actualmente subutilizadas por los mayores costos de transporte dentro del territorio, así como el desarrollo del almacenamiento y transvase en sitios estratégicos como la Dorada y Puerto Triunfo, ya que conectan los puertos con los principales centros de producción y consumo del interior. Se lograría entonces reducir la alta dependencia del puerto de Buenaventura. No obstante, debe evaluarse la alternativa de la venta de las plantas de silos del Idema, localizadas en los puertos y actualmente manejadas por un consorcio de AGDs, con el propósito de facilitar tanto su modernización como las decisiones de ampliación por parte del sector privado.

Existe, pues, campo para que el gobierno adelante acciones donde es eficiente y los mercados se modernicen y actúen en aquellas actividades que desempeñen mejor.

JUAN MANUEL DE CASTELLS

Consultor en agroindustria e investigación de mercados

Universidad de París. Economista.

Nestlé de Colombia. Jefe Departamento Planeación.

Compañía de Investigaciones e Información de Mercados (Infomer).

Junta del Acuerdo de Cartagena, Banco Mundial, Centro de Comercio Internacional, Unctad/Gatt, IICA, PNUD, ANDI, SENA Aladi, Alica, Colciencias. Estudios y proyectos en agroindustria.

LINEAMIENTOS PARA UN EFECTIVO SISTEMA AGROALIMENTARIO

Juan Manuel de Castells

ENFOQUES DE ANALISIS Y POLITICAS TRADICIONALES

El sector agropecuario productor de alimentos colombianos había gozado tradicionalmente, gracias al proteccionismo que imperó en el sector de alimentos con mayor fuerza que en otros, de un mercado cautivo y un monopolio, de cierta forma, en la venta de sus productos en el mercado nacional.

Por otra lado, en el pasado los principales compradores de los alimentos frescos, es decir, de los productos del sector agropecuario, eran los hogares.

Estos dos hechos han moldeado tanto los enfoques tradicionales que han estudiado las actividades del sector agropecuario, como las estructuras institucionales con las cuales el país se ha dotado para su fomento y las mismas políticas que han regulado este sector.

De las premisas anteriores, se derivan en especial las creencias siguientes:

- El sector agropecuario productor de alimentos comprende un conjunto de actividades económicas, que pueden analizarse en sí mismas y regularse o fomentarse a través de un organismo especializado en ellas (el Ministerio de Agricultura).
- Los objetivos básicos del Ministerio de Agricultura y de sus organismos adscritos consisten en el mejoramiento de las condiciones productivas del sector, actuando a través de herramientas que impiden directamente sobre las mismas (crédito de fomento, investigación sobre productividad y rendimientos agrícolas, etc.). Durante los últimos años se han agregado objetivos y acciones de tipo social, destinados a mejorar el nivel de vida de los productores agrícolas.
- El mercadeo de los productos del sector se encuentra respaldado por las necesidades de alimentación de la creciente población nacional. Siempre y cuando se maneje adecuadamente la distribución hasta las centrales de abasto, plazas de merca-

do, galerías, mercados campesinos, supermercados y tiendas, preservando la frescura de los productos, limitando las pérdidas poscosecha y la aparición de márgenes excesivos a nivel de acopiadores rurales o distribuidores mayoristas, no hay razón para que se generen problemas de mercado.

Pues bien, tanto estas creencias como las premisas en que se fundamentan, han dejado de responder al mundo en que vivimos. El aferrarse a las mismas constituye, en mi opinión, un grave limitante de la efectividad de nuestras políticas agropecuarias y explica la escasa capacidad, en gran parte, de los diagnósticos, estudios del sector y proyectos que se diseñan para superar la actual crisis por la que el mismo atraviesa.

EL CONTEXTO AGROPECUARIO Y AGROINDUSTRIAL ACTUAL

Al retomar las dos premisas mencionadas, resulta claro que ambas han dejado de ser válidas. Ni el sector agropecuario goza ya de un mercado cautivo en el actual contexto de apertura, ni su mercado se encuentra constituido, en su mayoría al menos, por el consumo de los hogares.

El cambio más importante se ha gestado paulatinamente durante las últimas décadas. Con base en las cuentas nacionales puede establecerse como en 1970 todavía una parte principal (54%) del gasto en alimentos de los hogares colombianos consistía en productos frescos, sin procesamiento industrial; en 1980 los alimentos sin procesar representaban el 49% del gasto total en alimentos y ya en 1990 la situación se había invertido claramente y los alimentos procesados representan la mayor parte (el 68%) del gasto total en alimentos.

Puede afirmarse, en consecuencia, que el mercado actual del productor campesino ya no es una ama de casa que compra para el consumo de su hogar, sino una industria que no adquiere un producto terminado sino una materia prima para su proceso industrial.

Por otro lado, el binomio cliente-industria procesadora ha dejado de ser un cliente cautivo del productor agropecuario nacional, gracias a la apertura.

Por estas razones, el comportamiento del sector procesador de alimentos resulta tremendamente relevante para explicar la actual coyuntura del sector agropecuario. La información disponible permite afirmar que el sector procesador de alimentos ha estado reemplazando materias primas nacionales por las importadas y su producción propia de alimentos industrializados por productos importados, concretando en este sentido convenios de distribución con compañías del exterior, principalmente venezolanas. Esta situación explica que, según las estadísticas del DANE y la Cámara de

Comercio, las ventas y utilidades de las empresas de alimentos tiendan a aumentar por encima de su producción, mientras que progresan vertiginosamente las importaciones de alimentos.

Puede decirse entonces que el sector agropecuario nacional sufre una doble competencia: ante la producción agropecuaria externa que le compete directamente y frente a los alimentos procesados del exterior, que le disputa indirectamente. El recurso por la industria a ambas fuentes de suministro explica en gran parte la crisis por la cual atraviesa el sector agropecuario.

LINEAMIENTOS PARA UN NUEVO ENFOQUE INTEGRAL DEL SISTEMA AGROALIMENTARIO

La situación descrita indica la conveniencia de adoptar un enfoque del sector agroalimentario que integre la producción agropecuaria con el procesamiento, la comercialización y el sector externo. Paralelamente será necesario reformar las entidades oficiales del sector agropecuario a fin de dotarlas de estructuras operacionales e instrumentos que les permitan ampliar sus radios de acción al conjunto del sistema agroalimentario.

En el pasado los problemas del sector agropecuario podían resolverse con enfoques centrados en la producción. En el futuro deberán abordarse mediante enfoques centrados en el mercado, es decir, en las necesidades del cliente-industria procesadora y de la exportación. Mientras este tipo de enfoque no se adopte plenamente, se corre el riesgo de incentivar una producción sin mercado o el de crear proyectos con escasa viabilidad económica.

LINEAMIENTOS PARA NUEVAS POLITICAS EN EL SISTEMA AGROALIMENTARIO

APOYO A LA MODERNIZACION TECNOLOGICA DEL SECTOR PROCESADOR

La liquidación del Instituto de Investigaciones Tecnológicas hace algunos años privó al sector industrial de alimentos de un apoyo adecuado para la modernización de sus procesos y tecnologías, justo en el momento en que el país se abría a la competencia externa. Estudios adelantados por varias entidades durante los últimos años (Infotec para el Ministerio de Desarrollo, Colciencias, CEGA, ANDI, entre otras), han puesto de relieve cierto atraso tecnológico en varios sectores agroindustriales, que no podrá superarse sin un centro de investigación y desarrollo tecnológico actualizado en tendencias de investigación a nivel mundial. Esta situación de atraso explica, al menos en parte, que la industria procesadora de alimentos haya descubierto hasta ahora en la apertura más oportunidades de importación que de exportación.

La ANDI realizó en 1992 un estudio de factibilidad para la creación de un nuevo centro dedicado a dar apoyo al sector productivo en la modernización de sus procesos y formulaciones. El costo actual de un centro de este tipo hace prácticamente imposible que el mismo pueda llevarse a cabo sin un decidido impulso del sector oficial. Varias gestiones en este sentido han sido realizadas sin resultados positivos hasta el momento. Dentro de un enfoque integral de sistema agroalimentario, el Ministerio de Agricultura sería la entidad adecuada para propiciar y gestar la creación de la infraestructura de apoyo tecnológico que el sector procesador de alimentos requiere en un contexto de competencia internacional.

FUNDAMENTACION DE PROYECTOS EN COMERCIALIZACION Y AGROINDUSTRIA RURAL

La creación del fondo Emprender constituye sin duda un paso en la dirección anotada en los epígrafes precedentes y prueba que las inquietudes aquí expresadas son compartidas en buena medida por quienes participaron en su creación. Sin embargo, la experiencia acumulada en el país en cuanto al desarrollo de proyectos de comercialización o agroindustria originados o impulsados por organizaciones campesinas o por entidades oficiales nacionales o departamentales, arroja un balance poco positivo, donde los fracasos pueden pesar más que los éxitos.

Controlar los proyectos que se sometan a consideración del fondo Emprender es imprescindible, pero no garantiza que a nivel rural se creen proyectos bien estructurados y fundamentados en sólidos conocimientos y criterios de mercadeo e industrialización. Por eso resulta tan importante o más asesorar en la elaboración de los proyectos desde su gestación, especialmente en las áreas de industria y mercadeo, en que los faltantes de experiencia y conocimiento son más notorios en los estamentos mencionados.

Creo firmemente que solo el concurso de consultores con experiencia práctica en dichas áreas, puede garantizar un flujo importante de proyectos viables que merezcan el apoyo del fondo Emprender. Organizar la participación efectiva de consultores y empresas consultoras con este perfil debe ser una tarea prioritaria del fondo.

POSIBILIDADES DE EXPORTACION

La adaptación al nuevo modelo de competencia internacional exigirá una reestructuración del sistema agroalimentario. Algunas actividades o cultivos disminuirán o desaparecerán y otros deberán reemplazarlos, si se desea preservar el empleo agrícola. Es muy fácil vaticinar que actividades o cultivos disminuirán en su producción

o desaparecerán a largo plazo, pero resulta muy difícil establecer cuáles podrán reemplazarlos. Creo que el sector frutícola es uno con potencial en este sentido. El país cuenta con condiciones naturales para convertirse en un gran exportador de frutas, tanto exóticas como de contraestación.

Los niveles de exportación alcanzados resultan hasta el momento muy bajos (unos US\$ 20 millones al año en frutas frescas frente a más de US\$ 1.000 millones en varios países de la región), por cuanto Colombia no ha podido desarrollar un esquema de exportación adecuado a las condiciones de la competencia internacional. La experiencia de los principales países exportadores indica, en efecto, que limitarse a ser productor de frutas de exportación no es un enfoque adecuado en este mercado. Mientras el país no cree y desarrolle una infraestructura de comercialización en los mercados de destino, será difícil convertirnos en un actor importante en el mercado internacional de frutas frescas.

La creación de una infraestructura de mercadeo (oficinas, cámaras de almacenamiento y maduración, facilidades para el acondicionamiento y transporte a puntos de venta, etc.), requiere recursos que exceden las capacidades individuales de las firmas exportadoras. Este limitante ha sido superado en otros países mediante la creación de esquemas asociativos de productores agrícolas y exportadores.

Ya que en nuestro país estos esquemas no han surgido naturalmente, el diseño de los mismos y el apoyo a su creación puede constituir una línea de acción promisoría para entidades de fomento agropecuario.

LUIS GUILLERMO ECHEVERRI VELEZ

Agregado Comercial Proexport. Miami. E. U.

Universidad Pontificia Bolivariana. Derecho y Ciencias Políticas.

Univesidad de Cornell, Ihaca N.Y. Maestría en Economía Agrícola.

Fabio Echeverri y Asociados Ltda. Asesor Legal.

Automercantil de la Montaña y Filesa. Juntas directivas.

Fondo Ganadero de Antioquia. Diseño y manejo en la mejora de caballos.

Encargado de la oferta exportable colombiana, en agricultura y alimentos para el mercado de USA y Canadá.

Federacafé. Asesor económico y de mercado.

Ministerio de Agricultura. Consultor.

Proexport. Vicecónsul y especialista agrícola.

ANALISIS DE LA COMERCIALIZACION INTERNACIONAL DE PRODUCTOS AGRO INDUSTRIALES

Luis Guillermo Echeverri Vélez

RESUMEN

OBJETIVOS. Este trabajo pretende presentar a los agricultores y empresarios agroindustriales colombianos, una síntesis de un análisis general sobre las variables que afectan y determinan la comercialización internacional de alimentos con especial atención en el mercado norteamericano, tanto para productos perecederos como procesados. Simultáneamente, se presenta una visión realista de las posibilidades que pueden concretarse para productos frescos o procesados de nuestro país, tanto en el mercado doméstico como en el mercado de Norteamérica. El trabajo hace énfasis en la mentalidad que debe tener el empresario y el administrador agrícola para evaluar en qué invertir sus recursos y su trabajo, y analiza las principales variables que contribuyen a que se den las condiciones necesarias para que las inversiones agroindustriales diferentes de la producción de café, banano o flores, puedan cumplir su cometido de generar nuevas fuentes de ingreso y actividad económica en el campo colombiano.

DESARROLLO. El trabajo se compone de tres partes: la primera, analiza las tendencias generales y la situación actual de la comercialización de alimentos a nivel internacional; la segunda, presenta el estado actual y las posibilidades que presenta el mercado norteamericano para productos agroindustriales frente a la producción colombiana, mediante el estudio de las variables que determinan dichas posibilidades; y finalmente, plantea unas conclusiones de orden práctico que pretenden ayudar a los agricultores y comercializadores a que tengan los elementos de juicio necesarios para determinar, de una forma más juiciosa y profesional, en qué productos invertir, teniendo muy claro bajo qué condiciones o premisas y con qué objetivos en mente lo están haciendo.

SITUACION ACTUAL DE LA COMERCIALIZACION INTERNACIONAL DE PERECEDEROS Y ALIMENTOS PROCESADOS

Principales tendencias generales del mercado internacional de productos agroindustriales:

- Aumento de la producción mundial y aumento de las exportaciones e importaciones.

- Mayor concentración en la producción y principalmente en la comercialización y venta (compra y fusión de compañías).
- Avances de la tecnología (ingeniería genética: variedades resistentes).
- Cambios y aumento del número de variables que determinan la demanda.
- Aumento de la diversidad de productos.
- Aumento de las alternativas de comercialización y mercadeo.
- Aumento del número de productos con valor agregado lo cual diferencia los "commodities" de los productos únicos o diferenciables.
- Aumento del número de servicios basados en la conveniencia.
- Un pequeño crecimiento de la población en los dos mercados grandes de occidente y grandes cambios en la forma de vida y dentro de la población de estos dos mercados.
- Mejoramiento de la calidad y la consistencia.
- Aumento de las posibilidades de inversión extranjera y de la transferencia de capitales de un mercado a otro.
- Aumento de la competencia y desmejoramiento de las posibilidades de vender los productos fácilmente o sin promoción y publicidad.
- Aumento de la cantidad de información y difusión de la misma.
- Necesidad de utilizar la promoción si se quiere aumentar las ventas.

TENDENCIAS DE LOS DIFERENTES MERCADOS. REVISION GEOGRAFICA

EE.UU. y el Canadá

En el mercado de los Estados Unidos han venido creciendo constantemente las importaciones de perecederos y productos alimenticios durante las dos últimas décadas. Se supone que el volumen de importaciones continuará creciendo. A la vez, la situación del dólar frente a otras monedas ha permitido que los Estados Unidos aumenten sustanciosamente el número de sus exportaciones de perecederos, lo

cual ha obedecido a que las compañías dedicadas al comercio internacional de estos bienes hayan trabajado intensamente para ampliar sus mercados. El mercado americano se caracteriza por ser homogéneo, lo cual garantiza volúmenes importantes, pero en muchos casos no es sinónimo de márgenes de productividad altos ni de un acceso fácil para quien envía productos de otros países. Los productos que contienen algún valor agregado o elementos que logren diferenciarlos que sean inherentes a la calidad y a la consistencia, son los únicos que logran obtener precios superiores o diferentes al promedio del mercado.

En cuanto a los productos tropicales y exóticos, es indudable que la demanda aumenta de forma equivalente a la disponibilidad de los mismos en el mercado. Se predice que continuarán los incrementos en el consumo per cápita de productos como la piña pelada y cortada, el mango y la papaya, etc. En cuanto a productos más exóticos, California y el sur de la Florida han venido haciendo una importante labor de introducción de nuevos productos al mercado, lo cual hace que se empiece a notar una demanda relativamente constante por frutas no tradicionales. Países como Chile, Nueva Zelanda, Australia y en cierta medida Centroamérica, han avanzado significativamente en la dura tarea de generar demanda para productos que antes eran desconocidos. Hechos como el huracán Andrés en la Florida y un número menor de barreras arancelarias, constituyen elementos positivos que dejan pensar que los productos tropicales pueden evolucionar y alcanzar volúmenes muy importantes en Norteamérica en lo que queda de la década. Sin embargo, las restricciones fitosanitarias limitan drásticamente la admisibilidad de muchas frutas y vegetales exóticos con respecto a este mercado, convirtiéndose en el principal obstáculo de la agricultura tropical.

El mercado de Canadá es atractivo, ofrece admisibilidad para las frutas exóticas y en términos generales el consumo, la distribución y comercialización de productos, sigue muy de cerca las mismas tendencias que se observan en el mercado de los Estados Unidos y principalmente en aquellas áreas donde se cuenta con una mayor disponibilidad de ingreso per cápita y unos hábitos de consumo que favorecen a los perecederos y a los alimentos de alta calidad.

NOTAS SOBRE EL NAFTA Y EL ATPA:

(Tratado de Libre Comercio de Norteamérica USA-México-Canadá, y la legislación de preferencias arancelarias para los países andinos).

- El Tratado de Libre Comercio de Norteamérica y el ATPA afectan la industria de productos agroalimenticios de la siguiente forma:

REGLAS DE ORIGEN: Nafta: El comercio está limitado a productos de origen me-

xicano, canadiense o de los Estados Unidos, por lo tanto no se aceptan dentro del convenio productos de otros países.

En el ATPA los procesados de los países andinos no tienen que ser 100% de origen local, hasta un 65% del producto puede ser extranjero; del 35% doméstico hasta un 20% puede ser de otro país beneficiario.

REDUCCION ARANCELARIA: Nafta: Las restricciones arancelarias de productos agrícolas solamente desaparecerán entre los Estados Unidos y México, después de un período de 10 a 15 años, según el producto. Canadá y México reducirán gradualmente las tarifas arancelarias de ciertos productos. En algunos casos, en 5 años y en otros, en 10 años.

ATPA: Se trata de una concesión unilateral que involucra una degravación total inmediata que está vigente desde julio de 1992 y debe perdurar hasta el año 2002.

ASUNTOS FITOSANITARIOS: Los países se reservan el derecho de establecer sus propias reglas fitosanitarias basados en prácticas científicas que no discriminen contra el libre comercio.

TRANSPORTE: Nafta: Las restricciones de transporte terrestre y férreo serán reducidas gradualmente. Atpa: No cubre provisiones sobre transporte.

INVERSION: Nafta: Un gran número de barreras que complicaban la inversión en México, serán removidas. Habrá libre cambio a la tasa del momento y ningún país podrá reducir sus estándares en materia de conservación del medio ambiente con miras a traer nuevos negocios o una mayor inversión. Atpa: Por ser legislación unilateral específica no cubre inversión.

PROPIEDAD INTELECTUAL: Nafta: Estas naciones están de acuerdo en proteger los derechos de patentes, marcas, copia y reproducción, propiedad intelectual y muy especialmente los productos vegetales y alimenticios que cuenten con una patente o licencia de funcionamiento. Atpa: Por ser legislación unilateral específica no trata este asunto, el cual se debate en la comisión bilateral de negociaciones de comercio exterior.

PERSONAL EJECUTIVO: Nafta: Las personas que realizan negocios podrán moverse libremente entre un país y otro, pero el período de estadía seguirá siendo temporal. Atpa: No se aplica.

ARREGLO DE DISPUTAS COMERCIALES: Nafta: varias instituciones serán establecidas para resolver estos problemas. Se habla de que México establecerá una organización similar al Paca de los Estados Unidos. Atpa: No se aplica.

El Atpa es una legislación unilateral propuesta por la administración Bush, aprobada por el congreso de los EE.UU. para ayudar a los países andinos a encontrar alternativas económicas de desarrollo que acompañen los esfuerzos que estos países están haciendo en su lucha contra el narcotráfico. Es importante entender que al ser esta una legislación de tipo unilateral, puede ser cancelada por el país que la concede y está condicionada a la persistencia de las condiciones que la crearon, es decir, a que persistan los esfuerzos de cada país andino en la lucha contra el narcotráfico.

Países europeos (CE)

La población se está envejeciendo. De manera consistente los europeos vienen y continuarán aumentando el consumo de frutas y vegetales. Las diferencias culturales son y continuarán siendo marcadas, lo cual impide la homogeneidad del mercado de la CE para productos que no sean de consumo universal. Miremos un poco cada región o país que representa una cultura o mercado independiente:

- Países Escandinavos (Noruega y Suecia): en estos países se importan todas las frutas y vegetales que se consumen. La base demográfica equivale a unos 20 millones de personas con un gran ingreso disponible, cultos y orientados a la calidad, prefieren los productos perecederos de Norteamérica.
- Reino Unido (UK): independientemente de la gran diversidad cultural que alberga Londres, en el resto de estas naciones los hábitos de consumo no cambian mucho. Se prefiere el dulce y hay un bajo consumo per cápita de frutas y vegetales.
- Alemania: es el mercado individual más grande de la comunidad, 80 millones. Actualmente atraviesa por una compleja época de transición. Sin embargo, es el principal importador de perecederos y de frutos tropicales, lo cual desafortunadamente para los países exportadores está sujeto a un proceso de compras que conlleva múltiples decisiones, pues cada minorista o distribuidor tiene poder y absoluta discrecionalidad para comprar.
- Francia: es un mercado difícil, con un gran consumo y tal vez donde más se conocen los productos exóticos. Muy orientados a la alta calidad con una rotación muy alta y donde dominan unos 5 importadores principales y unos 25 grupos de compra de alto volumen o cadenas minoristas.
- Holanda y Bélgica: estos son los grandes comerciantes del área y por tanto donde

más importadores hay. Son los países donde los perecederos hacen tránsito para Europa del Este lo que hace que haya diferencia en calidad y precios. Como mercados independientes presentan altos índices de consumo y se paga un premium por el producto de buena calidad.

- España e Italia: estos países no importan un gran volumen de perecederos. Protegen sus industrias y cuentan con restricciones favorables de la CE. Sin embargo, los compradores de las cadenas minoristas cada día presentan más interés en los productos importados no tradicionales y tropicales.

Europa del Este: los cambios y las dificultades económicas de estas naciones las convierten en mercados muy difíciles completamente determinados por precios bajos. Por regla general, estas naciones consumen las segundas de la producción y de las importaciones de la CE. Existen además dificultades de pago y curiosamente el trueque no se presenta hoy como una alternativa confiable.

Centroamérica y el Caribe

Los países centroamericanos a partir de la puesta en vigencia de la iniciativa de la Cuenca del Caribe C.B.I. en 1983, se han dedicado a la producción para exportación de frutas y vegetales no tradicionales, raíces, tubérculos y nueces. En 1989 Centroamérica exportaba US\$ 325 millones o lo que significa US\$ 650 millones en valor estimado en el puerto de llegada. En 1991 estas cifras ascendieron a US\$ 325 y US\$ 750 millones respectivamente. Estas cantidades incluyen exportaciones de bananos y melones. En la mayoría de los países de la región se ha aumentado la proporción porcentual del total de exportaciones no tradicionales y se ha disminuido la participación del azúcar, el algodón y el café en el total de sus exportaciones. Las importaciones americanas de productos agrícolas de Centroamérica entre 1988 y 1991 aumentaron de US\$ 1.300 a US\$ 1.600 millones (estimados por valor de aduanas), lo cual equivale a un incremento superior al 5% anual. Los productos perecederos representan aproximadamente el 46% del total de las exportaciones de Centroamérica. En 1991, incluyendo datos de bananos, melones y piñas, Costa Rica exportó a Norteamérica 15 millones de cajas (US\$ 220 millones), Honduras 9 millones de cajas, Guatemala 6.5, Panamá 0.8 millones y Nicaragua reinició sus exportaciones trabajando principalmente con el mercado europeo.

Analizando la situación de Centroamérica producto por producto, nos encontramos que Honduras es el mayor productor de melones, seguido por Costa Rica. En 1963 Centroamérica exportó un total de 184.000 cajas (43.000 de cantaloupe y 141.000 cajas de otras variedades). En 1991 la región exportó 1.6 millones de

cajas de cantaloupe y 1.1 millones de cajas de otras variedades. Nos preguntamos si para ese entonces ya operaban las multinacionales de banano en Colombia. En dónde estaba nuestra agricultura ya que nunca tomamos ventaja de estas importantes oportunidades de mercado.

La piña es el producto más grande en cuanto a volumen se refiere. Honduras exportó 333.000 cajas en 1990 a 564.000 en 1991, al mercado de los Estados Unidos, mientras Costa Rica exportó 1.2 millones de cajas en el 90 y 1.1 millones de cajas en 1991 a este mismo mercado. El total de las exportaciones de piña de Costa Rica asciende a 9.5 millones de cajas año (1990).

Hasta 1986 el único país del continente autorizado para exportar mangos a los Estados Unidos fue Belice. Desde esa fecha hasta hoy el USDA ha aprobado plantas de tratamiento con agua caliente para evitar la entrada de moscas del Mediterráneo a los EE.UU., Costa Rica, Guatemala, Honduras, Haití, República Dominicana, Puerto Rico, Venezuela, México, Brasil, Perú, Nicaragua y Guatemala.

Centroamérica también ha invertido y está exportando perecederos de alto margen, como las moras y las frambuesas de Guatemala y Costa Rica. En cuanto a los productos cítricos, la región tiene problemas sanitarios y sólo exporta limones verdes, grandes y pequeños de Honduras; Costa Rica y Nicaragua a los Estados Unidos; y toronjas de la variedad Ruby red de Honduras a la Comunidad Económica Europea.

En cuanto a los productos tropicales exóticos, Centroamérica ha empezado a incursionar en la producción de los mismos para exportación. El único país autorizado a exportar papaya a los Estados Unidos es Belice. Sin embargo, Costa Rica y el Salvador exportan a la Comunidad Económica Europea.

En cuanto a los productos vegetales, Guatemala es el principal productor de arveja china (snow peas), siendo su principal mercado el de los Estados Unidos. En 1991 Guatemala exportó 25 millones de libras de este producto a los Estados Unidos, mientras México sólo exportó 6 millones de libras. Esto quiere decir que Guatemala llevó a México de tener el 53% del mercado en 1988, a solamente contar con el 21% en 1991. Honduras exportó 18 millones de libras de pepinos en 1991. Guatemala también se ha dedicado a la exportación de espárragos verdes mediante la utilización de tecnologías que le permiten producir durante todo el año. Honduras y Nicaragua son grandes productores de "hard squash" y Nicaragua, Panamá y Honduras, durante 1993, empezaron a exportar cebolla y cebolla dulce al mercado de los Estados Unidos. Guatemala, Honduras y Costa Rica, también se han dedicado a producir minivegetales y productos, subproductos y procesados de la yuca y el plátano.

Asia

Hoy las naciones asiáticas no solamente exportan a occidente, sino que se han convertido en importantes mercados para los perecederos norteamericanos. El 91% de las frutas y vegetales que los EE.UU. exportan al Asia, se consumen en 5 países: Japón, Corea, Taiwan, Hong Kong y Singapur. La calidad, los volúmenes, la especialización y la tecnología, determinan la posibilidad de llegar y poder competir en estos mercados. De otra parte, es necesario entender cada cultura y es grande el costo de mercadeo. Después de estos 5 países los que emergen son Filipinas, Malasia, Tailandia e Indonesia. Estos países tradicionalmente proteccionistas, hoy están corriendo un proceso de reducción de las tarifas de importaciones.

Países del Medio Oriente

Los perecederos de exportación encuentran posibilidades en los países del Golfo Pérsico especialmente Arabia Saudita (que cuenta con 20 millones), en la Unión de Emiratos Arabes y en Kuwait. Estos países se han occidentalizado mucho. No producen frutas ni vegetales. Tienen poder adquisitivo e ingreso disponible y curiosamente los consumidores no compran unidades sino una caja. Aunque se compite con Europa, hay productos de otras naciones que encuentran aquí un mercado atractivo.

Otras regiones

- **Africa del Sur:** este país lejano y capaz de ser muy auto suficiente, cuando alivie un poco sus dificultades políticas estará capacitado para ser un gran competidor en los mercados foráneos, tanto en productos perecederos tradicionales en contraestación como en los tropicales. Esta nación cuenta con tecnología, recursos y mentalidad para competir a nivel mundial.

- **Chile:** el caso chileno es muy particular y único. Sus condiciones de aislamiento (la cordillera-polo-océano) y su situación geográfica, determinaron que pudiese producir y exportar en la contraestación del hemisferio norte a los mercados europeo y americano. A estas condiciones fundamentales y básicas debe sumarse la gran ayuda que prestó el gobierno a los productores para establecerse internacionalmente, sobre todo creando las condiciones necesarias para que la inversión extranjera se sintiese segura y bien servida. Económicamente en el tercer cuarto de 1992 el crecimiento económico marcó un 13,7% llegando a un promedio anual de 10,3%. Al Chile actual lo favorecen el tener una baja inflación, un presupuesto que cuadra y haber llegado después de un proceso de organización a tener una democracia. No obstante lo anterior, Chile enfrenta necesidades de cambio y con

firmeza y planeación está emprendiendo programas de diversificación dentro de su industria de percederos. Un problema grande para Chile es encontrar la manera de poder continuar creciendo, el cambiar acertadamente y aprender a manejar óptimamente las nuevas variedades. Un punto importante de destacar en el proceso chileno es ver como hoy se han puesto en la tarea organizada de incentivar un mayor nivel de cooperación y coordinación entre su misma industria, y de trabajar a fondo con las autoridades de los EE.UU. y de otras naciones. En este momento están terminando un laboratorio para estudios cuarentenarios cuyas instalaciones cuestan 10 millones de dólares y están invirtiendo en elevar los estándares de calidad y en mejorar las prácticas de poscosecha y los empaques.

• Australia y Nueva Zelanda: estos países han decidido emular a Chile tanto en los percederos de alto margen como en las frutas y vegetales tradicionales de contraestación. Al no contar con problemas sanitarios, inteligentemente han creado alianzas estratégicas invirtiendo en la comercialización en los grandes mercados, muy especialmente en Norteamérica. En los productos tropicales están creciendo y su industria se está desarrollando con un gran soporte tecnológico que le garantice la posibilidad de tener calidad y de ser consistente en los mercados foráneos.

Situación económica en Latinoamérica

A pesar de las dificultades económicas y los estados recesivos que han sufrido los países desarrollados del hemisferio norte, la economía latinoamericana durante el período de 1992 creció en un 2,4% incluyendo al Brasil y en un 4% excluyendo los resultados de este país. El producto interno bruto promedio de la región, sin contar al Brasil durante 1991, fue del 5%. El de Chile alcanzó un 9,5% siendo el más grande dentro de toda la región. Países como Venezuela, Panamá y República Dominicana, registraron PIB de un 7,5% para el 92. Muy cerca de esta cifra estuvieron Uruguay, Argentina y después Bolivia, Ecuador, México y Colombia que oscilaron entre un 3,5 y un 2,5%. Brasil, Perú, Haití y Barbados, presentaron indicadores económicos de tipo negativo. En 1992 el crecimiento promedio de la región, descontando el Brasil, fue del 4,3%. Dieciseis de los países de la región presentaron tasas de inflación inferiores al 20%, mientras Brasil presentó una tasa de inflación de 1.131%. Para el mismo año de 1992 se estimó una inflación del 14% en Chile, del 18% en Argentina, del 11,4% en Bolivia y del 13% en México. Ecuador, Perú, Uruguay y Venezuela registraron inflaciones superiores al 33% y hasta de un 60%. Parte de este crecimiento se debe a un manejo monetario que ha restringido el tren de devaluación que normalmente ayuda a la competitividad de estas naciones en los mercados externos y en algunos casos hace que las industrias exportadoras no gocen de los mismos beneficios de crecimiento que experimentan otras áreas de la economía.

PRINCIPALES VARIABLES QUE AFECTAN Y DETERMINAN EL COMERCIO INTERNACIONAL DE PERECEDEROS

- Sistemas y costos de producción.
- Exportaciones.
- Importaciones.
- Ventas minoristas en supermercados y ventas en el área institucional.
- Estructura de la cadena de distribución y comercialización de perecederos.
- Usos y costumbres dentro de la cadena comercial.
- Hábitos de consumo de cada mercado y de cada cultura.
- Transporte.
- Tecnología.
- Productos tradicionales vs. productos exóticos.
- La economía.
- Las políticas gubernamentales.

POSIBILIDADES QUE OFRECE EL MERCADO AMERICANO PARA LA PRODUCCION COLOMBIANA DE ALIMENTOS FRESCOS Y PROCESADOS

(Análisis de las variables que determinan estas posibilidades)

¿Qué necesitan los productos agrícolas colombianos para poder entrar y permanecer en el mercado norteamericano?

ADMISIBILIDAD

• **Productos perecederos:** de ahí debe partir todo análisis para exportar productos frescos. La admisibilidad desde el punto de vista sanitario es discrecional de cada Estado y depende de las pestes que ataquen cada producto y de si éstas sean exóticas o no a un país. En el caso de los EE.UU., el USDA aplica la política de cero riesgo lo cual deja por fuera de toda consideración inmediata y mediata la posibilidad de exportar nuestros frutos exóticos a dicho mercado. Para ganar admisibilidad Colombia debe hacer investigación cuarentenaria para determinar qué productos son o no huéspedes de moscas de la fruta y desarrollar tratamientos para aquellos que lo sean. A este respecto Proexport y el ICA están entablando un programa de investigación y un laboratorio en Ibagué. Mientras no haya admisibilidad no hay mercado para un producto.

• **Productos procesados:** en cuanto a los productos procesados, estos se rigen por las normas del F.D.A. (Food and Drug Administration) que regulan tanto la parte química como la de etiquetas, empaques y envases que se utilizan en ese mercado. Las firmas productoras directamente, no el exportador, son responsables de llenar

todos los requisitos, formularios y demás formalidades que requiere esta entidad. Esto por lo general incluye una descripción del proceso utilizado para elaborar los productos, etc.

No se debe tratar de importar productos alimenticios sin antes llenar todos los requisitos legales que exigen los mercados externos, sin estar seguros de que se están utilizando empaques adecuados y sin tener el UPC (código de barras). Proexport Colombia y su programa de ayuda a las exportaciones agrícolas a Norteamérica están en capacidad de ayudar a los productores colombianos a recorrer las etapas de este proceso de adaptación de los productos a las condiciones de cada mercado.

ENTENDER LA NATURALEZA Y CARACTERISTICAS DEL MERCADO

Las siguientes son las principales tendencias y variables que caracterizan actualmente la comercialización de productos agrícolas y alimenticios:

- Cambios demográficos.
- Mercadeo (tendencias de la comercialización).
- Tecnología.
- Políticas y acciones gubernamentales.
- Cambios en la mentalidad de los líderes.
- Perfeccionamiento de la calidad y la consistencia.
- Importaciones y exportaciones.
- Consumos per cápita.
- Tendencias del consumo.
- Situación de la economía.

CONDICIONES O PREMISAS NECESARIAS PARA ENTRAR AL MERCADO AMERICANO COMO INDUSTRIA O PAIS EXPORTADOR

a) Trabajar en el análisis, entendimiento y manejo de los problemas comunes a cada sector. Para exportar, el productor doméstico y el de una región con respecto a un determinado mercado objetivo, deben entender que los demás productores no son su competencia. Por el contrario, deben ser sus aliados y entre todos deben reconocer las áreas de problemas e interés común. Es crítico comprender que las compañías más grandes por sistema tratan de financiarse demorando los pagos y tratando de manejar independientemente a sus proveedores. De igual manera, el supermercado se financia alargando los términos de pago a los intermediarios. El resultado lógico de lo anterior es que al fluctuar los precios de referencia del mercado en cualquier punto de la cadena de comercialización, el riesgo se aumenta para el productor y en la mayoría de los casos se incrementa para el consumidor, mientras que quienes mueven los productos, los intermediarios, no tocan un producto si no le

ganan un margen mínimo preestablecido y bajo ningún punto de vista pierden dinero en ninguna transacción. Por lo tanto, el único mecanismo que poseen los productores para minimizar el incremento de este riesgo es la unidad gremial o el buen entendimiento entre sí, y la buena comprensión y manejo homogéneo y en grupo de los problemas comunes, mediante la fijación de políticas comerciales que generen y les representen poder de negociación.

b) Entender bien las variables que influyen la comercialización:

1. Los costos y sistemas de producción: los primeros deben optimizarse, los segundos ser más eficientes.
2. El manejo de los costos operativos: debe ser racional y lo más práctico posible. Sentido común.
3. La calidad y la consistencia: son la clave del éxito.
4. Volúmenes: es importante tener una dimensión clara de su incidencia en la rentabilidad.
5. La tecnología: hay que conocerla toda y trabajar con la que más convenga.
6. El manejo poscosecha: donde el manejo del frío es un proceso necesario.
7. Empaque: tanto la calidad como el costo son muy importantes .
8. Los costos transporte: este costo es el mayor cuello de botella de las importaciones no tradicionales; la facilidad de acceso, la periodicidad y cumplimiento y la tecnología también.
9. El mecanismo de comercialización y distribución que se escoja: varía según el producto. Es importante que sea el apropiado.
10. Las acciones o políticas gubernamentales: tanto macro-económicas como normativas.

c) Entender los diversos sistemas de eslabonar una cadena de comercialización:

Nivel 1: Productores

Por lo general le vende a quien puede, no necesariamente a quien más le conviene,

pues es completamente dependiente de las condiciones que le imponga un comprador con poder de negociación o en algunos casos el comportamiento del mercado.

Nivel 2: Comercializadoras y compañías de compras.

Comercializadora de los productores, comercializadora independiente, compañía de compras de uno o varios supermercados, compañía de compras de uno o varios distribuidores institucionales, puesteros de los mercados mayoristas. (Se dan casos de compra entre ellos según las condiciones de mercado).

Nivel 3: Minoristas

Supermercados y tiendas; instituciones: restaurantes, cafeterías, hoteles.

(Tienen poder de manejo de los precios de compra y venta aunque trabajan con márgenes bajos, siempre ganan y por lo general manejan volúmenes altos).

d) Recordar los hechos y acciones a tener en cuenta en la comercialización internacional de perecederos.

Como adaptarse a la época del libre comercio

- Compra total o porcentual de comercializadoras establecidas en el mercado objetivo y formar alianzas estratégicas tanto en la parte productiva como en la comercial.
- Hoy hay una disminución del total de compradores que hay en el mercado.
- No hay disponibilidad de oferta a nivel mundial.
- Reconocer, estudiar y entender lo que desea el consumidor, y sus cambios y tendencias.
- Aumentar la competitividad mediante la minimización de los costos de producción y de los costos operativos de forma tal que no se deteriore la calidad.

El uso de la promoción y propaganda es imperativo

- Estar dispuesto a cambiar y producir con nuevas variedades y a complementar la oferta con nuevos productos.
- Ser capaz de entender y satisfacer las demandas de diferentes culturas.

- Tener una mentalidad y una visión internacional y no local para entender las oportunidades y solucionar los problemas.
 - Siempre buscar lo nuevo y entender la dimensión de los cambios cuando empiezan a ocurrir.
 - Desarrollar constantemente nuevos sistemas para administrar mejor y buscar un nivel de calidad total en toda la operación.
 - Agregar valor a todo producto y servicio que genere.
 - Buscar cada día nuevos clientes y mantener contentos y bien servidos los existentes.
-) Entender que la demanda es cada vez más sofisticada y hay mayor concentración en la industrial.

La demanda por productos perecederos en Norteamérica y en la CEE donde las poblaciones están alcanzando sus niveles estacionarios, depende de que se dé un mayor consumo per cápita, determinado por los cambios en las costumbres y en la forma de vida de los diferentes subgrupos que conforman la población. Lo anterior hace que la comercialización internacional de perecederos en estos mercados sea cada vez más difícil y más competida. La situación económica en ambos mercados ha afectado esta industria favoreciendo a los grandes que manejan economías de escala y que al reducir sus costos operacionales sacan del mercado a otras compañías menos fuertes.

POSICION ACTUAL DE LOS PRINCIPALES PRODUCTOS COLOMBIANOS ADMISIBLES AL MERCADO NORTEAMERICANO

Usando la convención anual del PMA como termómetro para determinar las oportunidades de crecimiento de las exportaciones de productos perecederos colombianos en Norteamérica, de las conversaciones y reuniones que se hicieron durante el evento y de las gestiones comerciales que cada una de las compañías participantes empezaron a realizar, se deduce lo siguiente:

- a. Que los perecederos de alto margen de Colombia ya entraron en el mercado norteamericano y que las empresas importadoras y comercializadoras de este mercado ya consideran a Colombia como una fuente confiable de suministro, pues es capaz de despachar buena calidad, de forma consistente, y cuenta con amplias posibilidades de seguir creciendo. La industria norteamericana ya es consciente de que en Colombia no solo hay café, banano y flores, sino que se están produciendo

buenas fresas, moras, frambuesas, espárragos, bananitos y plátanos y que se saben cosechar, empacar, despachar y entregar en buenos términos.

b. Que los exportadores colombianos han comprendido que deben seguir trabajando cada vez más en aumentar su participación continua con el mercado norteamericano con la mayor fuerza posible, lógicamente dentro de los límites que sus capacidades de oferta determinen y, en general, teniendo en cuenta que las circunstancias del mercado europeo también varían y que, por lo tanto, su negocio no debe limitarse sólo a este último. Hoy Colombia comprende que el americano es un mercado homogéneo y de grandes dimensiones para quien logra establecerse en él.

c. Que desde el punto de vista de la demanda existen oportunidades de seguir aumentando las exportaciones en los siguientes productos frescos:

Fresa: las fresas colombianas (variedades "Chandler" y Pájaro producidas en la sabana de Bogotá) empezaron a ser reconocidas como un producto excelente en la temporada 92-93 después del PMA de Denver. Los importadores han estado satisfechos porque la fresa colombiana, a pesar de no contar con toda una cadena de frío completa y bien manejada, tiene larga vida útil (11 a 12 días). También porque nuestra fresa, con pocas excepciones, está representada por exportadores que se saben manejar. Además les satisface los productos de Colombia al estar respaldados por un sistema de transporte ágil, rápido y eficiente, tanto en términos prácticos como económicos.

A partir del año pasado un gran número de compradores empezaron a reconocer a Colombia como una importante fuente de suministro de fresas en la contraestación californiana. Esta oportunidad fue relativamente bien lograda por nuestra industria durante la temporada pasada y cada vez se convierte en una posibilidad más sólida de continuar creciendo en el buen mercado que representan las festividades de fin de año en toda Norteamérica. Sin embargo, es crítico entender que la presencia continua de la fresa colombiana en el mercado es muy importante, al menos es fundamental que los exportadores estudien y entiendan más a fondo las diferentes ventanas que para la fresa nacional representa a lo largo de todo el año y que, al menos, en las semanas "relativamente buenas o mejores" del final de la primavera, del verano y del principio de otoño, se reciba fresa colombiana en la costa Este de los EE.UU. Este hecho demostraría que a mediano y largo plazo Colombia es el sitio más indicado para que la industria de Florida y California establezcan sus extensiones complementarias, ya que sus proyecciones de crecimiento no están muy claras si se tienen en cuenta las dificultades de producción que empiezan a afectar la producción doméstica.

Se concluye claramente que si los factores macroeconómicos son favorables y los

costos de producción pueden ser optimizados, hay modo que podamos seguir creciendo en este mercado. No obstante, hay que recordar que los mercados americano y el europeo se deben seguir manejando alternativamente con un alto nivel de eficiencia, con presencia simultánea y continua en ambos, de manera que se reduzca el riesgo y se tenga una garantía de poder exportar y colocar los productos ampliamente, de forma acorde con el reconocimiento que ha adquirido nuestra calidad y nuestro manejo físico y comercial.

Los principales comercializadores de la Florida y de la costa Este y, a la vez, algunos productores y comercializadores de California, siguen conscientes y pendientes de los avances de la producción colombiana de fresas. Continúo creyendo que estamos en mora de estudiar cuáles son nuestra capacidades reales de expansión en este cultivo, de forma tal que podamos invitar a algunos de los agricultores grandes de California y la Florida a que realicen un viaje a Colombia. A partir de éste, podría resultar proyectos de inversión compartida pues, la fresa colombiana complementa la producción de la Florida y la necesidad de producto de buena calidad que experimentan los comercializadores californianos y de la Florida durante la época de las festividades (octubre a febrero) y en las pequeñas ventanas que se van presentando durante el resto del año.

Se recomiendan dos cosas:

- Que exista o no gremio formal, los cultivadores y exportadores se reúnan periódicamente y tengan claro cuáles son los intereses comunes que más les atañen, pues hay problemas que afectan a todos y tienen que resolverse pronto si se quiere que la calidad colombiana sea reconocida económicamente.
- Que la industria productora de percederos de alto margen crezca y se consolide a nivel doméstico, utilizando medios de mercadeo que permitan ampliar la demanda y el consumo nacional de este tipo de productos de tal forma que la industria no dependa exclusivamente del mercado externo, independientemente de que los productores para exportación deben por definición estar especializados y mentalizados a esta función.

OJO: La fresicultura colombiana se está desarrollando rápidamente y es bueno que quienes están creciendo sean agricultores completamente dedicados a este negocio y no inversionistas de ruleta. Sin embargo, la industria general está creciendo sin un soporte técnico adecuado, sin datos ni seguimientos de comportamiento de la producción de las diferentes variedades y, lo que es peor, sin que se tenga algo escrito para comparar y lograr reducir los costos aumentando nuestros niveles de eficiencia en la producción y en el manejo poscosecha de la fruta. No hay unidad gremial ni

unidad de criterio en cuanto a temas que deben interesar mucho a todos los participantes de este negocio y frente a graves problemas que afectan a toda la industria como son: la falta de homogeneidad en empaques, de políticas de comercialización y precios; y la fragilidad del nombre de la fresa de Colombia en el mercado de los EE.UU., si algún colombiano presenta mala calidad o por alguna razón vende por debajo de los precios normales.

La pérdida de bromuro de metilo como elemento imprescindible para los californianos en la preparación (desinfección) de los terrenos para la siembra de fresas, (año tras año o sin rotación), hará que este estado disminuya su productividad por hectárea en más de un 15% y hasta en un 25% en muchos casos. Este hecho sin duda hará que las cosas cambien y algunos tengan que salir del mercado lo cual probablemente deje un espacio importante a lugares como la sabana de Bogotá y los valles de Rionegro, La Ceja y La Unión, para que dada su proximidad por aire a la costa Este de los EE.UU., se conviertan al final del milenio en productores de grandes volúmenes. La falta de soporte científico y agronómico puede llevar esta industria a mal final, si el gremio no reconoce pronto la necesidad de estar listos para combatir los problemas sanitarios y de producción que se están presentando.

Mora y frambuesa: cuanto se dijo sobre la fresa es netamente aplicable a la mora y la frambuesa. Siendo la segunda mucho más estacional que la primera, el mercado para la mora fresca colombiana sigue presentando oportunidades importantes aun cuando la competencia de Guatemala y Costa Rica ha venido aumentando. Este es un producto que se vende todo el año con márgenes que, según la época, solo varían de ser buenos a ser excelentes. Lógicamente que desde septiembre de 1992 existe el grave problema sanitario, que limita y puede terminar con la admisibilidad de estos productos a los EE.UU., pues el USDA considera que son huéspedes de "Anastrepha fraterculus" una de las moscas de la fruta que es exótica en ese país, y con respecto a lo cual Colombia a pesar de grandes esfuerzos aún no ha logrado convencer a las autoridades americanas de la inexistencia de dicha plaga en las zonas de producción de "Rubus spp". en la Sabana de Bogotá y el Valle de Sogamoso. Proexport está trabajando fuertemente y de la mano con el ICA en este tema, al cual se han venido encontrando soluciones parciales, pero desafortunadamente debido a una técnica, más no lógicamente justificable intransigencia de APHIS, aún no se logra arribar a una solución estable y práctica. Es importante destacar la buenísima calidad y aceptación de la frambuesa colombiana por parte de las compañías que la están comprando y repartiendo en este mercado.

Espárragos: durante varias semanas de la estación de fin de año , (tal como ha insistido desde 1989 fecha en que le recomendé a la FNCC que incentivar este cultivo para exportar a los EE.UU., es "oro en polvo"), y el resto del año, los espárragos son

un producto bastante bueno en rendimientos económicos, sobre todo si sus márgenes de rentabilidad son comparados con los de la gran mayoría de los perecederos. El producto de Colombia, ha encontrado espacio en el mercado después de la degravación arancelaria que produjo la puesta en marcha de la iniciativa para los países andinos (ATPA) y hoy, más que nunca, se tiene una oportunidad única para colocar espárragos en el mercado americano ganando una utilidad importante entre los meses de septiembre y febrero. Quizás, si los costos lo permiten, se tenga oportunidad de colocar estos productos en el mercado de una forma continua y complementar las fluctuaciones de la producción netamente estacional de estados como California, Washington y Michigan.

La inversión en espárragos verdes y blancos en Colombia para la exportación se justifica. Sin embargo, esta industria también requiere una buena asistencia técnica y un gran soporte institucional. Es crítico que se recalque este tema en Colombia de modo que quienes entren en esta industria, comprendan a fondo la delicadeza del producto y la gran necesidad de manejarlo en una cadena de frío ininterrumpida y con mucha atención en todo el proceso de cosecha y poscosecha. Manejar espárrago sin "hidrocooling", sin una cadena de frío adecuada y sin buenos empaques, es una estupidez. Comparativamente con otros países, Colombia cuenta con la infraestructura de transporte necesaria para predominar sobre otros países exportadores en este mercado que sin duda es importante y puede resultar rentable.

Alcachofas: el mercado y la capacidad de oferta colombiana empiezan a dar a este negocio una medida clara de cuáles son sus posibilidades, sus limitaciones y de cómo debe manejarse la exportación y venta del producto. El año pasado la industria de la alcachofa en Colombia tuvo grandes reversos de índole técnica y además, como resultado de problemas climatológicos, como las sequías en la sabana, se redujo la oferta. El año antepasado, movidos por la euforia propia de los colombianos que invierten en agricultura pensando que con su producido pueden superar el retorno de inversiones especulativas en el campo financiero, varias personas creyeron que de la noche a la mañana la sabana de Bogotá estaba en capacidad de competir de igual a igual e incluso desplazar a los agricultores y a los comercializadores californianos en la costa Este norteamericana. Aunque sobredimensionados en sus expectativas y en la medición que hicieron del tamaño real del mercado, los productores estaban en lo cierto en cuanto a las posibilidades de negocio que existen para la alcachofa colombiana en la costa Este, ya que la alcachofa colombiana se puede vender bien durante casi todo el año, pero siempre y cuando no se desconozca que el mercadeo debe hacerse con mucha cautela, respetando los canales de distribución propios de este, como un producto especializado y cuyo volumen no es demasiado grande.

Para comercializar alcachofa se debe tener muy en cuenta: el tipo de demanda de

este producto que está mucho más orientada a la parte institucional y, en menor escala, a las ventas minoristas; el hecho de que es un producto mucho menos perecedero que se deja almacenar por un tiempo amplio y que, por lo tanto, el precio y la forma de hacer los negocios varían significativamente si se compara con productos como las bayas o los espárragos.

De las charlas con importadores y minoristas en el PMA, y considerando la calidad de alcachofas que puede producir la sabana, se desprende que sigue existiendo un interés en la alcachofa colombiana y que nuestra tarea debe ser especializar unos productores y unas pocas casas comercializadoras, ayudándolos a realizar un esfuerzo primero técnico y luego promocional que les permita lentamente, real y no imaginariamente, conquistar el mercado del Este y otros mercados de Norteamérica.

Limón Verde o Seedless Limes : gracias al desafortunado hecho de la pérdida de gran parte de los árboles en producción de la Florida, se presentaron oportunidades para Colombia. La primera consistió en aprovechar las que presentó el mercado en los momentos en que México no lo inundó, exportando volúmenes limitados pero de excelente calidad, a fin de que el producto colombiano adquiriera reconocimiento dentro de los importadores y los mayoristas. Llegaron más de 600 toneladas de limón colombiano, de las zonas de Armenia y Pereira y de las laderas de Cundinamarca y, en general, la calidad se consideró buena, con algunos problemas de decoloración que en las condiciones actuales del mercado no fueron suficientes para descalificarlo. La parte comercial debe ser mejor manejada en esta temporada que se avecina. Proexport ha venido trabajando en ello con los exportadores y tratando de establecer una relación entre entidades como Asocítricos y comercializadoras líderes como J.R. Brooks & Son., que puede ser de gran ayuda en el desarrollo de esta industria; ya tienen toda la experiencia tecnológica y comercial para optimizar las prácticas de producción y comercialización.

Nuestro país y nuestros productores podrían estar en una posición privilegiada frente a otras naciones para realizar inversiones conjuntas y jugar un papel importante dentro del gran mercado que tienen los limones verdes en Norteamérica. Esto debe coordinarse bien y es crítico que las exportaciones no se conviertan en un simple negocio de oportunidad, de forma tal que los compradores americanos puedan identificar a los exportadores colombianos que estén de lleno en este negocio.

Mango: con respecto a esta fruta hay varios factores para resaltar. El primero es que la fruta cada día se ha venido moviendo más dentro del mercado internacional, lo cual quiere decir que dentro de las frutas tropicales, después del banano y la piña, es la que está más cercana a llegar a la canasta de frutas convencionales o conocidas por el consumidor promedio de los grandes mercados; el segundo, que debido a

la pérdida de árboles en producción que sufrió la Florida, el producto colombiano (admisible bajo tratamiento de agua caliente), puede empezar a ganar reconocimiento dentro de este mercado, no obstante que la época de producción nuestra no es necesariamente la más indicada. Lamentamos sobre manera que la producción en Colombia aún no encuentre soluciones a sus problemas y que la industria tampoco haya evolucionado mucho en materia gremial y comercial (administrativamente). Esperamos que la Corporación Colombia Internacional, que ahora ha tomado los problemas de esta industria y se ha dado a la noble tarea de sacar adelante, certificar y poner en marcha la planta de tratamiento, logre llevar a buen fin esta tarea.

Es triste que los productores de mango hubiesen perdido bonita oportunidad de conocer mejor el mercado y de realizar contactos comerciales para el futuro, al no haber asistido al PMA-93. Nos preocupa también desde el punto de vista técnico que no existan los datos estadísticos que permitan establecer si las lluvias en el Tolima son la causa de la precaria floración existente, y el hecho de que aún no se encuentran respuestas a los problemas físicos del producto que desafortunadamente solo serán magnificados por el tratamiento. De todas formas, es importante hacer la escuela de poner algún día a operar la planta, es importante encontrar el soporte de la C.C.I., y es importante estar preparados para que si las cosas no se dan bien al principio, la industria sea capaz de perseverar hasta tanto encuentre respuestas y soluciones que le permitan determinar cuál es su proyección real hacia el futuro en materia de producción y eficiencia en exportaciones a mercados foráneos (algo que a mi juicio, Colombia aún ignora completamente).

Plátano: la conclusión fundamental es que el mercado de plátano puede crecer de manera explosiva durante las próximas dos décadas en Norteamérica. De hecho lo está haciendo, al mismo ritmo que crece el segmento latinoamericano de la población. Esto ocurre tanto en plátanos frescos como en productos procesados (patacón congelado, tajadas de verde fritas, etc.). Lo anterior obedece a los cambios que se están observando dentro de la población norteamericana (crecimiento de los segmentos latino, hispano, hispánico, asiático y africano), y al mayor consumo de las poblaciones blanca y negra de productos propios de la cocina tropical. Colombia debe mirar con atención cuál sea la forma más recomendable de ubicarse bien dentro de la carrera que se está desatando entre varios países productores para tratar de ganar la delantera en este mercado.

Banano: dentro de las compañías que participaron en nuestra delegación y nuestro pabellón, contamos con la presencia de Banacol representado por su comercializadora "Banana Services". La situación del mercadeo de banano sigue siendo preocupante, muchos están trabajando a pérdida. Los precios han estado y permanecerán bajos debido al problema político-comercial del mercado europeo y a la subsistencia de la situación de sobreoferta mundial que se vive. Para los países latinoamericanos

productores de esta fruta resultó nociva la decisión de la CE de implantar un sistema de tarifas y cuotas que no solamente implica pérdidas económicas en las exportaciones hacia ese mercado, sino también pérdidas económicas en un mercado norteamericano que ha permanecido inundado de banano. Ante estos problemas la industria comercializadora de Norteamérica optó individualmente por entrar en una feroz competencia que será larga y dolorosa y, salvo que ocurran imprevistos que afecten la oferta, durará hasta que se reviente alguno grande o hasta que todos se reduzcan de manera que el mercado de compradores existente cumpla su ciclo y los precios reaccionen a un recorte significativo en la oferta. De manera sólida la demanda parece seguir creciendo en toda Norteamérica y no solamente como respuesta elástica a los precios favorables que existen, sino como una respuesta clara a la concientización masiva de los beneficios que acarrea una mayor inclusión de frutas en la dieta alimenticia del consumidor promedio.

Hay otro tema relacionado con el banano y peligroso para esta industria que es importante anotar, y es el que se refiere a la detección de una plaga hasta ahora exótica a este continente. Se trata de la mosca de Surinam, inicialmente identificada como "Dacus dorsalis" y ahora reconocida como mosca de la carambola "Batrocera sp". que responde a la misma feromona que la "B. dorsalis". De no ser controlada esta mosca y erradicada de Surinam, si se detecta en otros países ello causaría la clausura del mercado norteamericano de banano para el territorio donde se detecte. Se urge a los ministerios y a las entidades relacionadas con la industria agrícola y especialmente bananera en Colombia, hacer un frente común de forma tal que Junac y la FAO dediquen más atención, recursos y esfuerzos, a la erradicación de este problema emergente y de carácter altamente peligroso.

POSIBILIDADES REALES DE LA PRODUCCION AGRICOLA Y LA AGROINDUSTRIA COLOMBIANA

No se puede garantizar ningún producto agrícola fresco o procesado como algo cierto y de excelente rendimiento en Norteamérica, ni en ningún otro mercado si quien piensa invertir en un desarrollo agroindustrial no se dedica primero a entender todas las dificultades que representa producir para exportar, y si el inversionista no se prepara para analizar muy fríamente y con números en la mano si las condiciones se dan o no para adquirir en un determinado momento los rendimientos que se persiguen. Las posibilidades reales de muchos de nuestros productos en Norteamérica dependen de que los particulares y el gobierno entiendan claramente cómo operan las variables que afectan estos negocios, y se creen las circunstancias apropiadas para que el país llegue a producir y pueda exportar volúmenes significativos de productos agrícolas no tradicionales (cuadros 12 - 12a - 12b). De todas formas, a manera de ejemplo y además de lo que ya se anotó para cada uno de los productos percederos que se analizaron anteriormente, veamos lo siguiente:

Oportunidades en otros productos que Colombia debe explorar

- Teniendo presente de antemano que son pocos los perecederos que logran transportarse por avión y dejar un alto margen de utilidades y que no se trata de descubrir minas de oro, y que negocios como el de las flores se dan uno en cada 50 años, es importante que Colombia mire con atención áreas que otros países han explorado con éxito como, por ejemplo, el caso de Guatemala con los guisantes o arveja china y también las posibilidades de otros vegetales y productos que se den en el trópico que bien pueden ser muchos de los productos que ya conocemos y dominamos como el plátano, la yuca y algunas variedades de frijol, etc.
- Considerando que los productos conocidos por la comunidad latina en Norteamérica y sus derivados cada día tendrán más demanda, al ser este el segmento de la población con un mayor y más rápido crecimiento, la otra fuente de oportunidades la conforman los productos con algún valor agregado y para lo cual se requieren inversiones superiores para garantizar calidad, vida útil, empaque y presentación idóneos para poder competir. En este rango están productos derivados o transformaciones de frutas tropicales, de la yuca, el plátano, la ginger, algunas variedades de frijol, salsas y condimentos, y otros vegetales que llevan procesos o semiprocesos y que son propios de la cocina latina.

Los concentrados, jugos, mermeladas y preserves de productos tropicales y exóticos, pueden llegar a funcionar en mercados externos. Pero francamente todos los derivados de productos exóticos tienen el problema de que la demanda aún no está establecida y, por lo tanto, tienen que ser halados o empujados al mercado, lo cual requiere un dinero importante y un volumen significativo que permita que se pague la inversión promocional en que se incurra.

ACCIONES PARA LA PROMOCION DE PRODUCTOS AGRICOLAS DE EXPORTACION

Acciones netamente promocionales

- Ferias especializadas.
- Misiones comerciales.
- Promociones en prensa especializada.
- Promoción directa (manejo de clientes e importadores).

Representación institucional

- A nivel público.
- Relaciones gubernamentales.
- Negociaciones bilaterales de comercio exterior.

- USDA (APHIS, IS, PPQ, ARS, FAS, MNS, AMS) -FDA - EPA - USDC - USTR - Aduana - USDS, y autoridades portuarias.
- A nivel privado y comercial.
- Ante asociaciones gremiales.
- Ante la industria a los diferentes niveles de la cadena de mercado.

¿Qué tenemos?

- Una agricultura fundamentalmente tropical.
- Un mercado doméstico creciente e importante.
- Una producción de cultivos no tradicionales desorganizada, incipiente y sin el debido soporte técnico.
- Una industria agro-alimenticia que no ha crecido ni se ha multiplicado últimamente.
- Disponibilidad de mano de obra y diversidad de tierras y climas.

¿Cómo estamos?

(Con relación a la producción, comercialización y agroindustria, que suplen hoy a los mercados donde queremos llegar).

- Con graves problemas de orden público y sin crédito de fomento.
- Con ventajas arancelarias (ATPA), pero con problemas graves de admisibilidad.
- Con una estructura comercial donde buena parte de lo que producimos, lo tenemos que vender al precio que nos paguen.
- Aferrados a conceptos empresariales viejos que solo involucran la producción y son de corto plazo y poco alcance.
- Llenos de ilusiones que debemos convertir en oportunidades reales lo cual resulta difícil si los productores no están unidos y si no tenemos comercialización.

¿A dónde debemos llegar?

- A convertir el agricultor en un empresario agrícola y al fabricante de alimentos en un comercializador que entienda la importancia del mercadeo.
- A utilizar eficientemente miles de hectáreas en zonas cafeteras, en los litorales y en otras áreas del país.
- A modernizar los sistemas agrícolas tanto en la producción, como en la distribución y comercialización.
- A lograr una integración económica de la producción con la distribución y el mercadeo.
- A contar con una oferta agrícola exportable soportada por volúmenes significativos, por una buena calidad y por una gran devoción y capacidad de ser consistentes en todos los aspectos que anteceden las ventas.

¿Cómo podemos llegar?

- Adaptando nuestra mentalidad de manera que podamos asimilar los cambios que demandan las condiciones de los mercados internacionales en que queramos participar.
- Agremiando la industria y muy especialmente los sectores que carecen de unidad
- Utilizando hasta donde sea posible, o al menos emulando, los modelos ya existentes.
- Organizando el mercado y la comercialización a nivel doméstico.
- Entendiendo cuáles son las acciones necesarias para llevar los productos al mercado, y determinando el orden de prioridades a seguir.
- Contando con una oferta exportable importante producto de un crecimiento basado en los resultados de investigaciones serias y en tecnología adaptada a nuestro medio.
- Formulando una política macroeconómica completa que reconozca que nuestro país sigue dependiendo de lo que produce la tierra y que apoye más a fondo al campo.
- Buscando la admisibilidad de productos con problemas sanitarios.
- Buscando la apertura de mercados, creando demanda para nuestros productos mediante mecanismos de promoción y propaganda progresistas y agresivos.
- Entendiendo que en el ámbito internacional hay que participar en la comercialización para conservar o aumentar la participación en el mercado, y a ello solo se llega mediante la integración vertical o mediante la asociación con quienes ya están en el mercado.

CONCLUSIONES

Si el problema de violencia se soluciona, lo cual algún día debe ocurrir, este país debe estar programado y listo para reaccionar y con seguridad muchos productos podrán prosperar. Hoy por hoy no hay soluciones mágicas, pero pueden en un futuro presentarse oportunidades. La prosperidad no es asunto de la suerte, se labra, se trabaja, se busca y así ocasionalmente nos llega. Hay pues, un reto importante para la nueva administración que encuentra una Colombia agrícola necesitada de atención y de nuevas políticas, aporreada por la inseguridad y la falta de recursos adecuados para suplir sus necesidades técnicas, logísticas y financieras. Es hora de que un país agricultor preste más atención al campo y al estado de su agricultura. Es el momento de modernizarla y de crear los medios para que nuestros agricultores puedan evolucionar y convertirse en empresarios.

Las siguientes conclusiones conforman una serie de ideas que bien nos pueden ayudar a lograr estos objetivos:

1. Las posibilidades reales de muchos de nuestros productos no tradicionales en Norteamérica, en general en los mercados externos, dependen mucho de que los particulares y el gobierno entiendan claramente cómo operan las variables que

afectan cada negocio y, al mismo tiempo, se creen las circunstancias apropiadas para que el país llegue a producir y pueda exportar volúmenes significativos de productos agrícolas tropicales.

2. En agricultura negocios como las flores y el banano se dan "uno en cada 50 años". Los productos no tradicionales no son la salvación de los problemas del agricultor cafetero, del bananero o floricultor. Se necesita que se establezca y se aprenda la cultura de cada cultivo (como se hizo con el café, el banano y las flores), y que se sepa manejarlos y venderlos primero en el mercado doméstico, para luego poder colocarlos en el extranjero.

3. En Colombia muchos productos se siembran por moda y no porque se analice y conozca a fondo un negocio. Esto es suicida. Es importante que quien invierta y quienes otorgan los créditos, primero estudien bien el cultivo o proceso elegido y que no se promuevan cultivos cuya cultura y métodos de producción no se conozcan bien. En la agricultura NO puede haber diversificación sin un crédito apropiado que se complemente con un gran soporte técnico.

4. La legislación de preferencias arancelarias para los países andinos (ATPA), le otorgó a Colombia una posición privilegiada por un periodo de 10 años. Deben agotarse todas las posibilidades de hacer alianzas comerciales con empresas que tengan el mercado garantizado para proyectos grandes en perecederos de alto margen, flores exóticas y productos procesados o con algún valor agregado.

5. Colombia tiene que invertir fuertemente en investigación cuarentenaria para poder ganar admisibilidad de productos exóticos a mediano y largo plazo en el mercado de los EE.UU. y para no correr el riesgo de que se cierren otros mercados.

6. La industria productora de frutas y vegetales y la que procesa estos mismos productos, no cuenta con la más mínima unidad ni representación gremial y lo que no hagan los particulares unidos y por sí mismos para mejorar su situación, difícilmente les permitirá vender bien internamente, y menos los llevará a poder encontrar productos de exportación que resulten rentables.

7. No se puede garantizar ningún producto agrícola fresco o procesado como algo cierto y de excelente rendimiento en ningún mercado. Para minimizar los riesgos, quien piensa invertir en un desarrollo agroindustrial debe: primero, entender todas las dificultades que representa producir calidad; y segundo, prepararse para analizar muy fríamente y con números en la mano si las condiciones se dan o no para recibir en un determinado momento los rendimientos que se persiguen.

8. Hoy por hoy el mercado doméstico presenta las mejores alternativas a corto plazo para quienes estén dispuestos a ser eficientes en la producción y creativos y ágiles en el mercadeo.

9. Los productores y exportadores de un país o región que lleguen a un determinado mercado objetivo, deben entender que los demás productores o exportadores no son su competencia. Por el contrario, deben ser aliados y entre todos reconocer las áreas de interés común, trabajando para que la industria cuente con las bases necesarias para afrontar los problemas técnicos y económicos que normalmente se presentan en la producción y venta de todo producto agrícola.

10. No se puede dejar la silla sola. El negocio del café que está cumpliendo un ciclo complicado, ya superó la parte inferior de la curva. El café persistirá y seguirá siendo nuestro pan de cada día, pero se necesitan esfuerzos más coordinados para que los cultivos alternativos persistan y no ocurran descalabros y, principalmente, para que el café colombiano no solamente conserve su posición en los mercados externos sino que logre sacar partido de las tendencias actuales del consumo internacional, donde los aromas suaves y en particular los "gourmet o especiales", como el supremo y el excelso, ganan cada día más terreno a las mezclas. Colombia hasta la fecha no ha creado una estructura comercial que le permita participar de las utilidades de la comercialización del grano. A mi juicio, es el momento de aprovechar las benevolencias actuales del mercado y las crecientes reservas externas del Estado, para invertir en el negocio de la comercialización de café en los mercados externos y consolidar así el futuro de nuestro principal cultivo.

Cuadro 12

LISTA DE FRUTAS Y VEGETALES COLOMBIANOS ADMISIBLES A LOS ESTADOS UNIDOS. (Fuente: USDA, APHIS (MANUAL de la Oficina de Permisos de PPO en Hyattsville MD; IS WDC) MAYO 31, 1993

PUERTOS DONDE SON ADMISIBLES	#	NOMBRE EN INGLÉS	NOMBRE EN ESPAÑOL	PERMISO DEL USDA	#	Variedad u observación	Nombre científico	Familia
*A TODOS LOS PUERTOS DE LOS EU y de todos los países sin permiso de importación del USDA	1	Cannonball Fruit	Higuera	No	1	Sin cáscara o sin Leche	Couropita Guianensis	Palmae
	2	Coconut	Coco	No	2	* (Not coquito palm nut)	Cocos nucifera L.	
	3	Cyperus Corn	Chufa	No	3	Comestible	Cyperus Esculentus	
	4	Lily Bulb, edible	Bulbo de Lirio	No	4	Sin cáscara y sin Pellojo	Lilium Bulb	Proteaceae Ananabiaceae
	5	Macadamia kernels	Macadamia	No	5	Frescos, Todos los de la especie.	Macadamia Tetraphylla e integrifolia	
	6	Magwey	Magwey (Aguave)	No	6		Fourcraea Hexapetala	
	7	Mushroom Spp	Hongos o Champiñones	No	7		Arachis Hypogaea	
	8	Peanut	Mani	No	8		Arctocarpus communis Forst.	Moraceae Solanaceae
	9	St. Johnsbread	Algarroba	No	9		Cyphomandra Esp.	
	10	Tamarind bean pod	Granos de Tamarindo	No	10	En vaina o cápsula	Tuber Anyingen	
	11	Tamarind	Trufa, hongo o cradilla de tierra	No	11	Fresca	Trapa Natalis	
	12	Waterchestnut	? (Avelana)	No	12		Eleocharis Dulcis	
	13	Waternut	? Nuez de Agua	No	13			
OTROS ALIMENTOS Admisibles a todos los puertos de los EEUU. Sin permiso de Importación del USDA (1,4 a 17)	14	Dried Beans	Frijol Seco	No	14	Excepto Vicia faba, Lens Esp. y		
	15	Dried Peas	Guisantes o Avelanas ?	No	15	Lalyrus Esp		
	16	Dried Seeds	Semillas Secas	No	16	Para comer		
	17	Dried bamboo leaves	Hojas de Bambú Secas	No	17	Para comer		
	18	Dried Herbs and similar commodities	Hierbas Secas y Otros productos similares	No	18	Para comer		
*A TODOS LOS PUERTOS DE LOS EEUU (De Colombia y con Permiso de Importación Otorgado antes del Envío)	19	Allium Spp.	Cebolla, Ajo, etc.	Si	19	Todas las de la especie	Allium Todas las de la Especie	Liliaceae
	20	Artichoke	Alcachofa	Si	20	(Variedad Globe)	Cynara Scolymus	
	21	Artichoke	Alcachofa	Si	21	(Variedad Jerusalem)	Helianthus Tuberosus	Liliaceae
	22	Asparagus	Espárragos	Si	22	No requieren Permiso	Asparagus Officialis	
	23	Bananas & Plantains	Bananos y Plátanos	No	23	Hojas y Tallos	Musa paradisiaca L.	Musaceae
	24	Basil	Albahaca	Si	24	Hojas y Tallos	Ocimum Basilicum	
	25	Bay	Laurel	Si	25	De huerta (SN VAINA)	Laurus Nobilis	Moraceae
	26	Bean, garden AllSpp.	Frijol o Judía (toda la Especie)	Si	26	Hoja	Todas las Esp (No = 5) ***	
	27	Cactus	Hoja grande de Cactus	Si	27	Fruta	Opuntia Spp	Cactaceae
	28	Cactus	Tuna y/o Higo	Si	28		Todas las de la Esp. Opuntia	
	29	Casava	Yuca	Si	29		Manihot Esculentia	Etorbifceae Compositae
30	Chamomile	Manzanilla	Si	30		Athenis		
31	Cichorium spp	Achicoria, Endivia y Escarola	Si	31		Chicorium Endivia y Intybus		

Cuadro 12a

PUERTOS DONDE SON ADMISIBLES	#	NOMBRE EN INGLÉS	NOMBRE EN ESPAÑOL	PERMISO DEL USDA	#	Variedad u Observación	Nombre Científico	Familia
Todo el territorio Continental Guam Colocaina escultenta Alaska Hawaii Puerto Rico U.S.I., Virgenes	32	Cilantro(Coriander)	Cilantro	S	32	(Verde)	Coriandrum Sativum	Umbelliferae
	33	Corn, green	Maíz	S	33		Zea Mays L.	Graminaceae
	34	Dasheen	Malanga	S	34		Xanthosoma Sagittifolium y	
	35	Dill	34 Eneldo	S	35	Herba con semillas aromáticas	Anethum Graveolens	Umbelliferae
	36	Durian	Fruta de Malasia e India	S	36	N/A	Durio Zibethinus	Bombacaceae
	37	Ginger root	Gengibre	S	37	Raíz	Zingiber Officinalls	Zingiberaceae
	38	Lemon	Limón (amarantillo)	S	38	De cáscara lisa, comercial	Citrus Limonum	Rutaceae
	39	Lemon balm	Limoncillo	S	39	Hojas y Tallo	Meissa Officinalls	
	40	Lime, sour	Limón Verde	S	40	Tallos y Limón común pequeño	Citrus Latifolia y Aurantifolia	
	41	Lotus root		S	41			Rutaceae
	42	Mint	Menta (o Yerba Buena)	S	42		Mentha	Verbenaceae
	43	Organum Spp.	Oregano	S	43	Tallos y hojas	Oreganum	Labiathe
	44	Palm Hart	Palmitos	S	44	De cuakquier Palma		
	45	Parsley	Perejil	S	45	Tallos y Hojas	Petroseilinum Crispum	Umbelliferae
	46	Pineapple	Piña	S	46	Prohibida su entrada a Hawaii	Ananas Comosus	Bromeliaceae
	47	Rosemary	Romero	S	47	Hojas y Tallos	Rosmarinus Officinalls	Labiathe
	48	Sage	Savia	S	48	Hojas y tallos	Salvia Officinalls	Labiathe
49	Strawberry	Fresas	S	49		Fragaria	Rosaceae	
50	Thyme	Tomillo	S	50	Hojas y Tallos	Thymus Vulgaris	Labiathe	
51	Tomato	Tomate	S	51	Solemente Verdura ni uno Pinbol			
52	Watercress	Berros	S	52	Solo cargamentos Comerciales	Licopersicum Esculentum	Solanaceae	
53	Yam	Name	S	53		Nasturtium Officinalls	Cruciferae	
54	Chestnut	Castañas	S	54	Todas las de la Especie	Dioscorea Alata Castanea ESP	Dioscoraceae	
*A PUERTOS DEL ATLANTICO NORTE (Además de los primeros 54)	1	Apium Spp	Apio, Spp	S	1		Apium Graveolens	
	2	Bean *, garden	Frijol o Judia	S	2	En Vaina o Pelados	Todas las de ESP(No=5)***	
	3	Brassica Oleraceae	Coliflor, Brocoli, Repollo, etc	S	3	Todas las de la especie (No=8)	T ESP, Brassica Olearaceae	
	4	Cactus Fruit *	Frutas (figo y tuna)	S	4	Todas las de la Especie	Opuntia Esp	Cactaceae
	5	Carrot	Zanahoria	S	5	Raíz	Daucus Carota Sativa	Umbelliferae
	6	Eggplant	Berenjena	S	6		solanum Melanena	Solanaceae
	7	Grape *	Uva	S	7		Vitis vinifera L.	Vitaceae
	8	Grape fruit	Naranja Toronja (Pomelo)	S	8		Citrus paradiisi Macf	Rutaceae
	9	Lettuce	Lechuga	S	9		Lactuca sativa	Copositae
	10	Okra *	Okra, Quingombo	S	10		Abelmoschus Esculentus	Rutaceae
	11	Orange *	Naranja	S	11		Citrus Sinensis	
	12	Pea	Iverja o Guisante	S	12		Vicia Sativa L.	
	13	Pigeon Pea *	Alverja Pequeñita	S	13		Cajanus Cajan	
	14	Plum *	Ciruella	S	14	(No la pequeña Colombiana)	Prunus Domestica	Anacardiaceae
	15	Pomegranate *	Granada	S	15		Punica Granatum	Punicaceae
	16	Rubus spp	Moras, Frambuesas	S	16		Rubus Todas las de la Esp.	Rosaceae
	17	Tangerine *	Mandarina	S	17		Citrus Reticulata	Rutaceae

Cuadro 12b

*A PTOS DEL GOLFO Y ATLANTICO SUR (Ademas de los primeros 54)	1 2 3 4	Brassica Oleraceae Lettuce Okra Rubus spp.	Coliflor, Brocoli, Repollo, etc. Lechuga Okra Moras, Frambuesas	Si Si Si Si	1 2 3 4	Todas las de la Especie No=8	Brassica Oleraceae T. Esp. Lactuca sativa Abelmoschus Esculentus Chlorophora Tinctoria	Compositae Moraceae
*A PUERTOS DEL PACIFICO NORTE (Ademas de los primeros 54)	1 2	Carrot Grape @	Zanahorra Uva	Si Si	1 2	Raiz	Daucus Carota Sativa Vitis vinifera L.	Umbelliferae Vitaceae

NOTAS:

A. ADMISIBILIDAD DE FRUTAS Y VEGETALES CONGELADOS

La congelación es un tratamiento aceptado para casi todas las frutas y vegetales. El tratamiento debe realizarse mediante congelación rápida a temperaturas bajo cero con conservación y manejo no a temperaturas superiores a los 20° F al momento de llegar al puerto de entrada.

B. ADMISIBILIDAD DE FRUTAS Y VEGETALES DESHIDRATADOS O SECOS

La deshidratación es un tratamiento aceptado para algunas frutas y vegetales (Dried o Deshidratados). Solamente los productos descritos en los numerales 14, a 18. En el caso de los frijoles y guisantes secos son admisibles todos excepto Vicia Faba, Lens ESP. y Latyrus Esp. CITRICOS DESHIDRATADOS. Los cítricos deshidratados pueden entrar si el proceso es realizado en un horno. Está prohibida la entrada de Cítricos Pelados y secados o Deshidratados Naturalmente.

C. CODIGOS

*(Spp. y Esp.) = Todas las de la Especie
 *(SGP) Sistema generalizado de Preferencias. Los productos colombianos que están incluidos dentro de este sistema NO pagan aranceles o impuestos de entrada a los EEUU.
 *(@) Los Productos que NO tiene el signo de @ (Arroba) a partir de 1991, pasarán a hacer parte de la lista de productos que son admisibles por cualquier puerto con permiso de importación del USDA expedido con anticipación al envío.

D. Productos Vegetales que Comprende la Especie Brassica Oleraceae (Spp)

Botrytis	Coliflor	Coliflower
Capitata	Repollo	Cabeje
Gemmifera	Repollo	
Botrytis	Repollo	Brocoli
Acephalla	Repollo	Cow Cabbage
italica	Brocoli	

E. Productos Frutales que Comprende la especie Rubus (Spp)

Moras	Aurora Berry	
	Bakeapple Berry	Logan Berry
	Black Berry	Young Berry
	Boysen Berry	
	Dew Berry	

Frambuesa Rasp Berry

Kale (Asparagis Brocoli).

LA POLITICA AGROPECUARIA COLOMBIANA

Moderador: Santiago Perry Rubio

Viceministro de Agricultura

ROBERTO JUNGUITO BONNET

Junta Directiva. Banco de la República

Universidad de los Andes. Economista.

Universidad de Princeton.

Maestría en Economía. Candidato a Doctorado.

OIC Londres. Representante de Colombia.

Fedesarrollo. Director ejecutivo y Revista Estrategia Económica.

SAC. Presidente.

Ministro de Agricultura.

Embajador de Colombia. Comunidad Económica Europea.

Ministro de Hacienda y Crédito Público.

Embajador de Colombia en Francia.

Asoexport. Presidente.

LA POLITICA AGROPECUARIA COLOMBIANA: COMENTARIOS SOBRE SU EVOLUCION

Roberto Junguito Bonnet

INTRODUCCION

La política agropecuaria colombiana parece haber dado un giro de ciento ochenta grados frente a las modificaciones que se introdujeron al comienzo de la administración Gaviria y que se caracterizaban por liberalizar el comercio exterior; eliminar los subsidios y reducir la intervención del gobierno en los asuntos agrarios, particularmente en lo correspondiente al papel del Idema como organismo encargado de sustentar los precios a los productores y como regulador de las importaciones.

Para evaluar adecuadamente la nueva política es útil recapitular los presupuestos básicos que llevaron al gobierno inicialmente a liberalizar el sector, así como los factores de perturbación o sean los obstáculos que impidieron la consolidación de las reformas originalmente previstas. Resulta también pertinente, dentro de dicha perspectiva, estudiar el marco de economía política en el cual se estructuró la actual política agropecuaria colombiana, y comentar sus fortalezas y peligros.

LA VISION ORIGINAL DE LA POLITICA AGROPECUARIA EN EL MARCO DE REFORMAS ESTRUCTURALES

El consenso económico predominante en América Latina desde finales de los 80 y comienzos de los 90, cuando se inició la administración Gaviria, ha partido de reconocer la necesidad y la conveniencia de llevar a cabo un conjunto de reformas estructurales que involucran los siguientes elementos: la estabilización de la economía y la consiguiente eliminación de los desequilibrios fiscales y cambiarios con el fin de controlar la inflación; la apertura del sector externo a la competencia extranjera y la convicción de que el Estado debe ocupar un lugar mucho menos importante como productor y agente directo de la actividad económica y como regulador de la actividad privada. Un último elemento comprende la definición de la acción apropiada para el Estado, cual es la de reorientar el gasto público, dentro de un marco de es-

tricto equilibrio fiscal, primordialmente hacia los grupos más vulnerables y necesitados de la población, o sea hacia el denominado gasto social.

El nuevo consenso tiene, naturalmente, implicaciones claras para el sector agropecuario. De una parte, los estudios realizados en América Latina indicaban que el régimen de protección industrial hasta entonces vigente significaba un gravamen contra la agricultura. La liberalización comercial resultaría favorable, por lo tanto, para la agricultura, pero naturalmente exigiría una reorientación de la producción del agro favoreciendo el sector de transables, especialmente las exportaciones frente a la producción de aquellos importables que se encontraban sobreprotegidos. Para ello un presupuesto básico era que los países logaran y mantuvieran una tasa de cambio que no estuviese sobrevaluada, como lo había estado a comienzos de los 80. Por su parte, la nueva visión sobre el papel del Estado significaba desregular la actividad estatal sobre la agricultura. Los precios agrícolas deben reflejar en un mayor grado las cotizaciones mundiales y los precios de sustentación fijados por parte de las entidades oficiales de mercadeo deben perder su preeminencia. Tampoco debe ser función principal del Estado realizar importaciones, ni manejar existencias, pues se juzga que ello puede ser adelantado satisfactoriamente por el sector privado. Por lo demás, se espera que las reformas a los sectores financieros y la eliminación de inversiones forzosas y controles a las tasas de interés, podrían traducirse en una mayor actividad de la banca privada en el suministro de crédito y, ante todo, en mayores volúmenes de recursos al agro. El volumen de recursos antes que los subsidios al crédito se vislumbraban como factor complementario clave para la adecuada orientación de la política agrícola. En síntesis, en un marco de estabilidad con reformas estructurales y una economía más liberalizada y, por lo tanto, con una política macroeconómica menos discriminatoria, se esperaba que la agricultura pudiese fortalecerse sin la necesidad de una fuerte intervención del Estado a través de su política sectorial.

OBSTACULOS Y FACTORES DE PERTURBACION FRENTE A LAS CONDICIONES PREVISTAS

Fueron varios los obstáculos y factores de perturbación que impidieron la consolidación del sector agropecuario bajo el esquema adoptado a comienzos de los 90. El primero está relacionado con la situación internacional en el momento de la apertura. De una parte, la recesión mundial continuó presionando hacia abajo las cotizaciones internacionales. De otra, se presentó una gran demora en las negociaciones del GATT de tal suerte que no solo se desprotegían las actividades de sustitución de importaciones, sino que se daba pie para argumentar que los precios internacionales no eran guías adecuadas para la asignación de recursos y que el país no debía liberalizar su agricultura si los desarrollados no hacían lo mismo. Estas condiciones, aunadas a la baja de aranceles y la eliminación de licencias, permitían argumentar que la apertura actuaba en contra del sector, así fuese cierto que resultara adversa

solo para los importables, olvidándose, además, del impacto favorable de esta del lado del costo de los insumos agrícolas. Tal efecto, en todo caso, no se juzgaba tan significativo en la medida que los aranceles sobre fertilizantes y bienes de capital habían sido reducidos de antemano, y todavía no se habían aprovechado las ventajas de la menor protección al sector manufacturero. Tampoco se veía, entonces, favorecido el sector con incrementos de productividad que permitieran reforzar la competitividad local dado el debilitamiento de los resultados de la investigación agrícola tanto nacional como internacionalmente.

Una segunda línea de ataque estuvo dirigida al presumible fracaso de la política de estabilización y, en particular, al impacto negativo de revaluación de la tasa de cambio sobre la agricultura. Contraria a la experiencia tradicional cuando las bajas en las cotizaciones internacionales, particularmente del café, eran sintomáticas de una crisis cambiaria e inducían a un efecto de corrección a través de la devaluación de la tasa de cambio, en este episodio se enfrentaba la apertura y la baja de cotizaciones internacionales con revaluación. En Colombia, al igual que en el resto de América Latina, se presentó en los últimos años y coincidiendo con las reformas estructurales un proceso de apreciación cambiaria, ante todo, inducido por el ingreso de flujos de capitales. Al respecto, sin embargo, es preciso tener en cuenta que en Colombia la tasa real de cambio es hoy en día, significativamente superior a la de comienzos de los 80; esto es, a la que antecedió la devaluación de mediados de la década, la cual, no sobra agregar, paradójicamente fue criticada duramente por las mismas instituciones gremiales y algunos expertos del sector que ahora critican la revaluación. La circunstancia de apreciación cambiaria era propicia para argumentar otro elemento adverso para la adopción de una política de apertura al agro.

El tercer factor de crítica a la nueva orientación de la política agropecuaria tuvo que ver con la política crediticia y el programa de eliminación de los subsidios. En este caso, el presupuesto básico de permitir, mediante la reforma financiera, un incremento del volumen de recursos al agro no se dio por un motivo principal: la crisis de la Caja Agraria. En efecto, la crítica situación financiera de la entidad heredada de la administración anterior, unida a un proceso de racionalización de personal que no estuvo respaldado adecuadamente con recursos públicos adicionales, desembocó en una reducción drástica de créditos a los agricultores, que no pudo ser compensada por crédito del resto del sistema financiero. Entre otras razones, no solo la banca privada no tuvo tiempo suficiente para extender sus funciones a las zonas rurales, sino que además esta actividad no parecía rentable dadas las limitaciones ejercidas en los márgenes por el control a las tasas de interés en los créditos de redescuento de Finagro. Dada la situación de los agricultores, las presiones estaban dadas por la refinanciación de obligaciones y el mantenimiento y refuerzo de los subsidios en las tasas de interés.

ECONOMIA POLITICA Y GESTACION DE LA CONTRARREFORMA AGRICOLA

La necesidad de llevar a cabo una contrarreforma agrícola se justificó con base en los argumentos esgrimidos atrás que, como se comentó, estuvieron dirigidos a mostrar que en una forma u otra no se estaban dando los presupuestos teóricos bajo los cuales la liberalización y reformas al agro pudiesen tener el impacto positivo esperado. El eco de tales argumentos adquirió especial fuerza, sin embargo, por la propia evolución del sector agropecuario en esos años. En efecto, a comienzos de los 90 y, en especial, en 1992 se presentó una crisis agrícola reflejada en bajas de las superficies sembradas; en la producción, y en el empleo, que desembocó en significativos incrementos en los precios de los productos no transables y en las importaciones, todo ello en un ambiente de inseguridad rural. Dicha crisis coincidió y fue originada en gran parte por dos años de sequías consecutivas.

Para los críticos del modelo agrícola entonces vigente, los factores exógenos como el clima y la propia evolución de los precios internacionales tenía poco que ver con la evolución del sector frente a lo ocurrido con la apertura, el manejo cambiario y el crédito. Para no entrar en controversias sobre la importancia relativa de los diversos factores, tema que ha sido desarrollado por el autor en otro trabajo,¹ vale la pena simplemente agregar que la gestación de la crisis en presencia de una nueva política económica frente al sector fue razón suficiente para coaligar las fuerzas unánimes de los gremios del sector, liderados por la SAC, para presionar un cambio en la política agropecuaria.

La crisis del sector y los llamados de atención del sector privado alertaron al gobierno. Le llevaron a efectuar cambios en el Ministerio de Agricultura, o sea en dirección de la política agropecuaria nacional y a adelantar los estudios, decretos y proyectos de ley que sentaron bases de lo que se vino a conocer como el Plan de Reactivación del Sector Agropecuario.

Desde el ámbito de economía política, el tercer elemento favorable para la aprobación de la contrarreforma fue, sin duda, la posición del Congreso de la República y el ciclo político en que se encontraba el país. En Colombia el congreso ha sido tradicionalmente favorable a la agricultura y lo es, más aún, cuando hay una crisis del sector y en un período en el cual se iniciaba el debate político para las elecciones parlamentarias y la presidencia. De ahí que estuviese especialmente dispuesto a promover y apoyar la legislación en favor del agro. Ante estas circunstancias, no es de sorprender que fueran múltiples las medidas de rescate al sector y que estas resultaran, inclusive, más amplias de la que posiblemente demandaba la situación, dada la naturaleza de la crisis del sector.

¹ Jaramillo, C.F. y Junguito, R. "Crisis Agropecuaria y Política macroeconómica". Debates de Coyuntura Económica, Fedesarrollo, Agosto 24, 1993.

LA NUEVA POLITICA Y SU EVALUACION

Aunque son varias las leyes y los decretos adoptados en los esfuerzos del Ministerio de Agricultura para apoyar la reactivación del sector agropecuario, desde el ámbito de los temas analizados en esta presentación son cuatro áreas principales a las que se quiere hacer referencia en esta sección: las medidas de protección frente a las importaciones; las relacionadas con la sustentación de precios y el papel del Idema; las disposiciones crediticias, y el uso de recursos fiscales para el apoyo del agro.

Sobre las medidas de protección frente a las importaciones, tal vez el primer aspecto que se debe destacar es el relacionado con el esquema de protección variable a través de las denominadas franjas de precios. Estas fueron adoptadas desde el comienzo del proceso de apertura y podría decirse que constituyeron, desde su inicio, un régimen de excepción para el sector agropecuario. Su objetivo principal fue el de evitar que la inestabilidad de las cotizaciones internacionales se transfiriera al sistema interno de precios. Claro está que por el sistema de cálculo que toma en cuenta los últimos cinco años en un período que se había caracterizado por bajas de precios internacionales, la medida también tenía un efecto de incrementar la protección frente a un esquema sin bandas, así sea cierto que por la baja de aranceles el efecto neto haya sido reducir la protección al agro. Algunas críticas que se han adelantado al sistema colombiano tienen que ver con el gran número de actividades que quedaron cobijadas bajo el sistema, ya que se extiende a toda la gama de productos relacionados.

El segundo punto a destacar, es que la protección a las importaciones no se limitó a las bandas de precios, pues se adicionó con items como el establecimiento de precios mínimos de importación, y aún, así haya sido excepcional, de la posibilidad de elevar aranceles y de restablecer licencias previas o prohibidas. La elevación de aranceles, tal como lo identifica un trabajo reciente, no tiene un efecto neto de elevar los ingresos del agro. Por su parte, el precedente de las licencias es especialmente complejo pues, al hacer discrecional la apertura, se corre el riesgo de que se haga extensiva a otros productos según las presiones del momento. Inclusive podría actuar en contra de la propia agricultura al introducirse de nuevo al sector manufacturero.

Otro elemento de la contrarreforma fue la autorización dada en la Ley Agraria para reforzar el esquema de precios de sustentación; reintroducir el esquema de precios de intervención vigente años atrás e incrementar la participación del Idema en la compra y almacenamiento de productos agrícolas. Todo ello representa el regreso a una más intensiva participación del Estado en la economía, y una forma de efectuarla a través de un instituto que ha sido comprobadamente ineficiente y costoso en dicha tarea. Si a ello se agregan disposiciones tales como las obligaciones de absorción interna de cosechas -cebada y trigo- como prerrequisito para autorizar importaciones, se concluye que poco o nada se avanzó en el frente de estimular la iniciativa

privada en el área de la comercialización agrícola y en el empeño de hacer que, más y más, fuesen los precios de mercado las guías para la asignación de recursos en la producción. Las medidas sobre precios de sustentación e intervención y la participación directa del Idema, representan simplemente el retorno hacia una política proteccionista que no tuvo resultados excepcionalmente positivos en el pasado.

En cuanto hace a las medidas en el campo crediticio hay dos aspectos principales que se deben destacar. El primero, es el relacionado con la expedición de la ley ordenando la refinanciación de obligaciones y la tendencia generalizada reflejada en el plan de reactivación del sector, hacia la reestructuración del crédito como forma de salir de la crisis. Al respecto, cabe simplemente destacar que la refinanciación de obligaciones en crisis originadas en situaciones de fuerza mayor, como inundaciones o sequías, ha sido una práctica tradicional adoptada por las autoridades monetarias. En ese sentido, salvo por hacer la refinanciación mandatoria, poco agrega la ley frente a lo que podía realizarse por vía administrativa. La argumentación en favor de extender una reestructuración de crédito, caso por caso, en función comprobada del motivo de fuerza mayor se ha fundamentado en que los ingresos futuros esperados permiten cubrir los costos financieros. Esto no sucedería si la refinanciación se hace como resultado de pérdidas presentes por motivos más fundamentales como es el comportamiento de los precios, circunstancia en la cual no sería la refinanciación el mecanismo más adecuado de apoyo al sector. La política de refinanciación tiene, no obstante, el problema de debilitar a Finagro; al Banco Cafetero y, sobretudo, a la Caja de Crédito Agrario, la cual dada su crisis financiera debería ser objeto de una mayor capitalización y empuje.

El segundo aspecto relacionado con la política crediticia se refiere al subsidio de las tasas de interés. En el caso de los créditos de Finagro cabe destacar que, aquí también, el programa original de la agricultura estableció una excepción al modelo de ir eliminando el crédito dirigido y las tasas subsidiadas. Se mantuvo el esquema de la suscripción obligatoria de títulos de Finagro por parte del sector financiero y la política de subsidiar las tasas de interés a los pequeños agricultores. La modificación establecida en la contrarreforma, a través de la Ley, tuvo que ver, más bien, con la política de tasas de interés la cual, según ésta, no puede ser modificada en el futuro inmediato como medida de apoyo en época de crisis. Esta disposición riñe con el programa previsto por la autoridad monetaria para liberar los topes, en lo cual había estado de acuerdo el Ministerio de Agricultura. Además de representar un tipo de intromisión del legislativo sobre una materia que constitucionalmente recae sobre la Junta del Banco de la República, la medida representa un impedimento más para el fortalecimiento de la banca privada en las zonas rurales, inclusive, como medio de captar recursos externos para la agricultura al no resultar tal política compatible con las condiciones para el desembolso de créditos del Banco Mundial.

El último aspecto de las modificaciones introducidas a la política agrícola toca, desde varios ángulos, con la asignación de recursos fiscales para el agro. En particular, cabe hacer referencia al establecimiento de incentivos vinculados con la inversión agrícola y a los diversos mecanismos de apoyo a la agricultura a través de los subsidios y del Idema, así como su contraste con otras alternativas de inversión en el campo como la investigación agrícola. Sin duda, uno de los aspectos más sobresalientes de la Ley Agraria comprende el establecimiento de un incentivo a la capitalización rural, por medio del cual una buena proporción de los créditos de Finagro pueden amortizarse contra la demostración de haber realizado inversiones rurales. Este tipo de incentivo tiene un impacto negativo directo en la solvencia financiera de la entidad de redescuento que se evita a través de un reembolso inmediato del presupuesto nacional, lo que ha sido engorroso y demorado según la experiencia colombiana. El incentivo, debe preguntarse, si corresponde o no al mejor uso de recursos fiscales tanto en lo que toca a su propia rentabilidad social como en términos de su impacto en favor de los grupos más necesitados. La respuesta probablemente sería negativa en ambos frentes. Es reconocido, por ejemplo, que desde el punto de vista de rentabilidad social las inversiones en investigación agrícola serían superiores. Asimismo, los estudios disponibles indican que los subsidios a través de Finagro, salvo en el caso de crédito a pequeños agricultores, no favorecen a los sectores más pobres de la población colombiana.

De igual forma, debe considerarse que los subsidios representan formas de asignar los recursos, con costos de oportunidad en términos de inversiones públicas alternativas como serían obras de infraestructura, educación o salud, inclusive de inversiones financieras tales como sería la capitalización de la Caja Agraria. Al fin y al cabo, los recursos del Estado son limitados y lo que se debe evaluar no es si el Estado ayuda a los agricultores, a través de subsidios, sino si lo está haciendo de la mejor manera posible en términos de sus tasas de retorno social.

COMENTARIOS FINALES

La experiencia con la formulación de la política agropecuaria en Colombia tiene significativas implicaciones en términos del proceso de transición de una economía protegida a una economía abierta.

La principal lección, obvia por demás, es la importancia de escoger el momento adecuado para adoptar las medidas de liberalización del sector agropecuario. Tal proceso, si bien es deseable que coincida con la apertura general de la economía, de otra parte no debe realizarse en momentos en que los sectores atraviesan crisis de producción originada en factores climatológicos como heladas y sequías, ni en los ciclos bajos de precios internacionales.

En segundo término, debe definirse la velocidad con la cual se lleva a cabo la liberalización. Si bien es cierto que la experiencia latinoamericana indica que la apertura debe ser lo más rápida posible para evitar, entre otras, una pérdida de credibilidad en el compromiso de ejecutar el proceso, de otro lado, en el caso de la agricultura se debe ser más cauteloso, especialmente cuando el propio proceso de liberalización agrícola dentro del GATT se está efectuando gradualmente.

La tercera enseñanza tiene que ver con el comportamiento de la tasa de cambio en el proceso de apertura. Como el sector agropecuario es el más sensible al comportamiento de la tasa de cambio real, un proceso de apertura debe iniciarse como se hizo en Colombia, con una tasa de cambio subvaluada. Además, según lo enseña la literatura, la apertura comercial debe anteceder a la apertura en la cuenta de capitales, aspecto este que también se ha buscado lograr, no muy exitosamente en Colombia, al mantenerse algunos controles especialmente frente al crédito externo especulativo y a los ingresos del narcotráfico. En todo caso, lo que se debe recalcar es que la tendencia hacia la revaluación se evita estimulando las importaciones y no se circunscribe simplemente a conseguir que el Banco de la República proceda a adquirir un mayor volumen de reservas internacionales hasta lograr una devaluación nominal dada. Ello tendría como resultado una emisión primaria y un aumento de la inflación, revaluando la tasa real de cambio que es la realmente significativa. La lección es que la política macroeconómica tiene que ser, en un todo, coherente y creíble. En particular, en países que han realizado la apertura comercial y están sometidos a flujos de capitales, la única forma de evitar la revaluación ha sido, además de liberalizar las importaciones, logrando una política de gasto público muy austera y consolidando un importante superávit fiscal.

Un cuarto aspecto tiene que ver con la consolidación de las reformas estructurales antes de proceder a cambiar las políticas, como se ejemplifica en el caso colombiano con el crédito al sector. La propuesta para el sector agrícola al reformarse el sector financiero fue la de buscar demostrarle a los agricultores que el volumen de crédito y el fácil acceso a éste, eran más importantes que los subsidios a través de las tasas de interés. Al fallar el instrumento básico de crédito rural, la Caja Agraria, las presiones se orientaron a reforzar los subsidios impidiendo la propia reforma del sector financiero.

Una quinta lección tiene que ver con la importancia de disponer de una adecuada red privada de almacenamiento y, ante todo, de mecanismos financieros competitivos para hacerla viable. Las diferencias entre las tasas de interés internas y las externas, dan un incentivo adicional para preferir las importaciones que podría ser corregido en el caso del almacenamiento agrícola, por ejemplo, conviniendo con el Banco Mundial que el préstamo para Finagro pueda extenderse a la comercialización. La

respuesta de las autoridades agrarias de optar por volver a establecer una intervención activa del Estado a través del Idema es claramente opuesta a la apertura y, dada la experiencia histórica, una estrategia equivocada para resolver el problema de la comercialización.

En sexto lugar debe tenerse en cuenta la importancia de establecer una estricta selección de prioridades en el uso de los recursos públicos para el sector agropecuario, dado que la estabilización económica que acompaña los procesos de apertura exige una severa restricción fiscal. No parece del todo evidente que ni los subsidios al crédito, salvo que estén focalizados hacia los pequeños agricultores y cubiertos con recursos fiscales, ni los estímulos fiscales a la inversión privada a través del crédito, resulten preferibles a alternativas de uso de recursos como la investigación agrícola, las inversiones públicas en infraestructura y aún el diseño de programas de empleo rural, cuando se tienen como objetivos tanto su impacto en la producción como en la distribución del ingreso rural.

Por último, la experiencia colombiana sugiere claramente los costos potenciales que puede tener consigo un proceso de retroceso en la apertura cuando ésta no se ha adelantado satisfactoriamente desde un inicio. El retorno a esquemas discrecionales para aumentar aranceles y restablecer licencias de importación, de convertirse en políticas permanentes, representaría el serio peligro de dilatar el ajuste al perpetuar un sistema de sobreprotección a algunas actividades del agro, lo que junto con una intervención ineficiente del Estado a través del Idema, lleva a perder la perspectiva y el objetivo original de abrir el sector agropecuario y promover su reasignación de recursos y su mayor competitividad.

Para terminar cabe hacer una reflexión sobre el futuro. Hasta el momento, las disposiciones de apoyo implícitas en el programa de reactivación se han orientado, ante todo, a resolver una crisis de corto plazo. Una vez superada la crisis, como parece estarlo siendo, los dirigentes del sector agropecuario colombiano deben iniciar la discusión y la escogencia de los instrumentos de política y los programas sectoriales de tipo estructural que resulten más pertinentes para facilitar un crecimiento sostenible de mediano plazo de la producción agropecuaria y del empleo rural colombiano. Por su parte, las autoridades económicas deben garantizar un entorno macroeconómico más estable y que no resulte discriminatorio para el sector agropecuario. En tales condiciones, se combinaría una política macroeconómica con una sectorial que permitan al sector agropecuario desempeñar más cabalmente las funciones que debe cumplir en el proceso de desarrollo económico del país.

CÉSAR DE HART VENGOECHEA

Presidente de la SAC

Universidad de los Andes. Ingeniero industrial.

Curso de Finanzas del Programa de Alta Gerencia.

Universidad de Penn State. USA. Curso de Finanzas para gerentes.

Plásticos Vandux de Colombia. Gerente de Investigación y Desarrollo.

Palmas Oleaginosas Hipinto S.A., La Cacica Ltda., Agroince Ltda. y Cía., -SCA-. Gerente general.

ANDI y Fedepalma. Juntas directivas.

LA CRISIS DEL SECTOR AGROPECUARIO.

COMENTARIOS

César de Hart Vengoechea

Faltaría a la seriedad si en esta intervención intentara presentar una propuesta de política de desarrollo agropecuario. Pretendo sí, establecer unos criterios o, al menos, contribuir a la promoción de su debate con la aspiración de enriquecer una política de desarrollo sectorial.

Para comenzar, quiero referirme a la intervención del señor Presidente de la República, doctor César Gaviria Trujillo, en el Congreso Agrario Nacional de Medellín, en noviembre de 1991. En esa oportunidad afirmó que "el sector agrícola es la actividad productiva que posee el mayor potencial para obtener los dividendos de dinamismo y crecimiento que conlleva la transformación estructural de la economía colombiana. El modelo cerrado y proteccionista que por décadas se impuso en Colombia no solo era ineficiente, sino también discriminatorio contra el agro, pues favorecía a los grandes centros urbanos e industriales en desmedro del campo golpeando a campesinos y productores rurales. Para nadie es un secreto, como lo demuestran innumerables estudios, que una economía cerrada y basada en la excesiva protección industrial impone una tributación invisible, ya que extrae una forzosa contribución al sector agrícola que va a parar a manos de los monopolios, de los habitantes urbanos; incluso, a las mismas arcas del gobierno nacional".

En la misma ocasión afirmó también que "si se comparan los diferentes sectores de la economía, es en el sector agropecuario donde existen las mayores y las mejores perspectivas de progreso y de bienestar. Ello es así por cuanto las políticas de apertura e internacionalización han eliminado para siempre la discriminación histórica contra el campo. Los productores rurales y los empresarios agrícolas tienen ahora la oportunidad de ser la punta de lanza, la vanguardia de la nueva Colombia".

No se puede dudar de las buenas intenciones que seguramente motivaron las afirmaciones del Presidente, pero los hechos indican, con toda claridad, que con el sector agropecuario colombiano se cometió un gravísimo error, al universalizar la aplicación de los postulados generales del modelo de apertura, cuando las particularidades de la producción y el comercio mundial y nacional de productos agropecuarios, re-

comendaban precisamente lo contrario debido a las distorsiones, inestabilidad y alta volatilidad de los precios mundiales, la competencia desleal y la existencia de prácticas contrarias a la libertad y transparencia de los mercados. Por esta razón, antes que adoptar medidas tendientes a fortalecer la capacidad competitiva del sector para enfrentar los obstáculos atrás señalados, se hizo exactamente lo contrario, provocando una situación traumática cuyas consecuencias hemos experimentado en estos años.

Elementales datos globales así lo corroboran. Entre 1990-1993 la superficie de cultivos transitorios se redujo en 416.000 has (17,3%); la producción cayó en 632.000 ton (8,8%); las importaciones de alimentos pasaron de 876.000 ton en 1990 a 2.022.000 en 1993; las importaciones del primer trimestre de 1994 aumentaron 40% con respecto al mismo período del año pasado; los ingresos de los cultivadores disminuyeron, en términos reales, dramáticamente; cultivos como el arroz y el algodón sufrieron una reducción de las siembras del 28,5% y 25,4%, respectivamente, en el mismo período; la brecha entre ingresos rurales y urbanos se aumentó entre 1991 y 1993 en más de un 30%, y se perdieron más de cien mil puestos de trabajo.

Pese a la contundencia de los hechos, el gobierno no tuvo la voluntad para realizar ajustes de suficiente envergadura que permitieran reactivar al agro de manera efectiva. El tratamiento otorgado a este sector, mediante un equivocado proceso de prueba y error, constituye una inequidad social extrema.

Casos como el del algodón y el arroz, cultivos que no han podido recuperarse, pese al mejoramiento de las condiciones en el mercado internacional, son ilustrativos de las consecuencias de dar un manejo meramente coyuntural, que no se sustenta en una política estable para el sector agropecuario, y muestran muy bien las dificultades de los agricultores para reaccionar ante condiciones favorables de los mercados internacionales.

En medio de esta situación, es justo reconocer que el ministro de Agricultura, José Antonio Ocampo, ha realizado un gran esfuerzo por recuperar el sector, pero desafortunadamente su lucha ha sido bastante solitaria dentro del propio gobierno. Sin su presencia, la situación muy seguramente sería peor. Su gestión ha sido de beneficio para la misma administración Gaviria, en términos de apaciguamiento de los ánimos de los productores, quienes han contado con un idóneo interlocutor y persistente representante ante el gobierno. Sin embargo, a pesar de su encomiable labor, el gobierno en su conjunto no lo ha respaldado, y no ha mostrado unidad de criterio ni de acción en las políticas de reactivación del campo colombiano.

En este semestre algunos sectores muestran síntomas de recuperación. Pero, sin desconocer las iniciativas del Ministerio de Agricultura, no se falta a la verdad si afir-

mamos que este repunte en buena parte se debe a favorables cambios de tendencias de los mercados internacionales.

La profunda crisis del sector agropecuario ha sido objeto de intensos debates, con tan diversos puntos de vista que la opinión pública ha quedado confundida con respecto a sus verdaderas razones.

Estos van desde la afirmación de altos funcionarios según la cual la crisis se debe a la caída de los precios internacionales, al verano de 1992 y a la violencia, hasta la versión de algunos productores que la atribuyen a la apertura en su totalidad, pues confunden este proceso con la revaluación de nuestra moneda y con la estrategia para combatir la inflación.

Cabe señalar, sin embargo, que uno de los prerequisites fundamentales para la implementación de la apertura e internacionalización, como lo era la estabilidad macroeconómica, la cual incluía por supuesto estabilidad en los precios generales de la economía, finalmente se convirtió en el objetivo general de la política. De esta manera, instrumentos fundamentales para la implementación exitosa del modelo, como el manejo cambiario, monetario y de crédito, quedaron supeditados al propósito antiinflacionario, cuando debieron estar al servicio de los grandes logros de crecimiento económico y de bienestar, y a garantizar la viabilidad y la expresión plena de las bondades del modelo.

El sector agropecuario es heterogéneo y no permite observaciones tan categóricas y simplistas. Por ejemplo, si el verano de 1992 realmente fue en parte causante de la crisis, ¿cómo explicar entonces la caída simultánea de los precios internos de las cosechas nacionales? El verano puede explicar caídas en la producción, mas no de precios.

Igualmente, en tanto que la rentabilidad no se recupere, los aumentos de la producción no indican una superación de la crisis.

Tan equivocado como afirmar que la causa de la crisis se debe exclusivamente a la apertura -desconociendo la incidencia de la violencia y otros factores-, resulta el ignorar su efecto, no solo sobre algunos productos, sino también sobre la economía rural en su conjunto; lo mismo, pretender que los actos de gobierno son ajenos a la crisis.

Mucho se ha debatido sobre si el manejo de la apertura y la devaluación se han combinado para reducir la inflación.

Las palabras del presidente Gaviria en el Congreso Agrario Nacional de 1991 tal vez esclarezcan la discusión:

"Hay que reconocer que las recientes medidas de la Junta Directiva del Banco de la República, que fueron tomadas por unanimidad y con pleno respaldo del gobierno nacional, han creado algún desconcierto entre sectores gremiales y de la producción. Creemos que gran parte de este desconcierto nace, primero, del hecho de que por primera vez entra a operar de manera pública y contundente la autonomía de la Junta frente a las decisiones de políticas monetaria y cambiaria, y, segundo, porque el país no ha estado tradicionalmente acostumbrado a la utilización del mecanismo de la revaluación o del manejo de la tasa de cambio con fines antiinflacionarios".

Otro elemento lo constituye la consabida reacción del ministro de Hacienda ante la noticia mensual sobre el aumento de la inflación: "Hay que disminuir las protecciones de los productos del agro para bajar la inflación". Sin embargo, las tarifas y los servicios públicos del Estado aumentaron un 34,97% anual nominal desde abril/90-abril/94.

Este tratamiento coyuntural ha golpeado especialmente al campo colombiano, arrasando con todo intento por recuperarlo, dada su alta vulnerabilidad y fragilidad.

Cabe preguntarse si los resultados justifican los sacrificios en que se ha incurrido. La inflación registrada entre agosto/89-julio/90 fue de 28,98, y el promedio de inflación anual nominal desde abril/90-abril/94 ha sido 26,3, frente a un promedio de 27,39 de la administración Barco. Durante el periodo abril/90-abril/94 el salario mínimo ha tenido un aumento de 24,54% nominal anual, por debajo de la inflación. Estos son datos concretos que invitan a la reflexión sobre la necesidad de efectuar drásticos ajustes.

La reducción de la inflación conlleva un esfuerzo por parte de trabajadores, empresarios y consumidores. Durante este gobierno el esfuerzo recayó sobre los trabajadores -reajustando el salario mínimo en función de la inflación esperada- y sobre los empresarios -a través de la combinación de la revaluación con la apertura-, particularmente a los dedicados a productos transables con alto componente de costos nacionales.

Ahora, es el próximo gobierno el que debe decirle al país cómo piensa distribuir estas cargas.

Obviamente, estos comentarios no están encaminados a cuestionar la idoneidad y la integridad intelectual de los miembros de la Junta del Banco de la República, pero a la luz de los propósitos de armonizar el crecimiento con la distribución del ingreso y de los resultados hasta ahora obtenidos en materia de inflación, cabe preguntarse si su estricto mandato consulta los intereses y las realidades sociales y políticas del país.

Las consideraciones anteriores permiten concluir que todo intento por desarrollar una política sectorial para rescatar al sector agropecuario de manera efectiva, estaba de antemano condenada al fracaso.

CONSIDERACIONES SECTORIALES

El sector agropecuario, en su aspecto productivo, y más ampliamente, el rural, sufre desde hace varios lustros el lastre de la violencia bajo todas sus formas.

Confluyen en él, además, pronunciadas distorsiones y desequilibrios de los mercados, tanto nacionales como internacionales. Ello obedece a varias razones: subsidios a la producción, inestabilidad de los mercados, estructuras de comercialización oligopónicas y prácticas desleales, tanto en los mercados externos como internos.

En el sector agropecuario la movilidad de los factores de la producción es en extremo rígida, especialmente en los cultivos permanentes, lo cual le resta agilidad al productor para ajustarse al impresionante dinamismo que debe enfrentar.

Todas estas consideraciones explican porqué en las actividades agropecuarias las leyes del mercado no permiten una adecuada asignación de los factores de producción. Por lo tanto, la formulación de una política sectorial debe contemplar explícitamente una forma particular de intervención directa del Estado, ajustada a las particularidades del sector.

El contexto internacional que caracteriza la producción y el comercio agropecuarios, exige el diseño y utilización de instrumentos específicos de política sectorial que corrijan y neutralicen las imperfecciones, la inestabilidad y las prácticas contrarias a los postulados básicos que sustentan el modelo de internacionalización de la economía. El país no puede convertirse en receptor pasivo de los desequilibrios e imperfecciones de los mercados mundial y doméstico.

Una política de desarrollo agropecuario debe tener como propósitos fundamentales la dinamización de la producción sobre bases equitativas de eficiencia, competitividad y rentabilidad, así como el fortalecimiento de los eslabonamientos intersectoriales alrededor de la cadena agroalimentaria (de modo que se generen productos con alto valor agregado) y el acceso, en condiciones competitivas, de los productos del sector a los mercados mundiales y regionales.

Llama poderosamente la atención que todos los protagonistas del debate sobre política agropecuaria, incluido el gobierno, están de acuerdo en que la atención que un determinado sector reciba, debe estar íntimamente ligada a su valor agregado;

sin embargo, las políticas se diseñan según el grado de elaboración. Este es un inaceptable sesgo antiagrario que debe ser corregido.

El concepto de grado de elaboración riñe con el de valor agregado. Implica que no se evalúa el valor agregado de cada etapa de la cadena agroindustrial sino que se tiene en cuenta es el valor agregado acumulado. Esto es una discriminación, sin fundamento, contra el sector agropecuario y a favor de la industria procesadora. Conduce a erróneas conclusiones, pues un mayor grado de elaboración no significa una mayor contribución al valor agregado. En ese caso el tratamiento, por ejemplo, arancelario, no depende del aporte de un determinado sector sino de la ubicación en la cadena.

El tratamiento otorgado al tema de los subsidios reviste una gran dosis de ingenuidad. El nombre del juego es competitividad. Esta es la resultante de la suma de: eficiencia, tecnología, apoyos, protecciones, subsidios, etc. Aunque la tecnología la poseen los países desarrollados, son ellos los que mayores sumas destinan a los subsidios (aproximadamente US\$ 300 mil millones en 1993).

Suena un tanto irreal, inclusive ingenuo, pretender compensar los subsidios con mayor eficiencia.

LA POLÍTICA SECTORIAL Y LA CONVENIENCIA NACIONAL

Punto elemental de partida de una política de desarrollo rural agropecuario consiste en que los intereses nacionales primen sobre los sectoriales, y que el beneficio general prevalezca sobre el particular. Así las cosas, el sector agropecuario debe tener la madurez suficiente para aceptar que la legítima defensa de sus inversiones está supeditada a la conveniencia nacional.

La problemática rural, y sus consecuencias sociales y políticas en el desarrollo equilibrado del país, merecen un enfoque por encima de consideraciones sectoriales y del ámbito estrictamente productivo.

Pero esa conveniencia nacional debe estar por encima de posiciones dogmáticas que rayan en posturas ideológicas que inducen a planteamientos según los cuales "la inserción del sector agropecuario en el modelo de apertura requiere de una política sectorial compatible con los postulados y objetivos de ese modelo".

El problema de fondo radica en que el dogmatismo prevaleciente, no admite que se cuestione la validez de los supuestos generales del modelo con respecto a su aplicabilidad al sector agropecuario. Esta es una postura categóricamente radical e intelectualmente pobre. Parte del incuestionable dogma de la infalibilidad del

modelo, el cual también debe estar subordinado a la conveniencia nacional. El verdadero investigador y quien influya sobre el destino de sus conciudadanos, no puede creerse depositario exclusivo de la verdad y debe estar dispuesto a cuestionarlo todo. No aceptarlo así, es faltar a la rigurosidad científica.

Aunque México, país líder en la internacionalización de la economía en Latinoamérica, no tuvo reato alguno en definir un agresivo plan de apoyos a su agricultura, hasta ahora no he percibido crítica alguna al sentido práctico de sus políticas. A nadie se le ha ocurrido pensar que México dejó a un lado la modernidad, ni decir que su gobierno ha renunciado a los postulados de apertura de su economía porque los programas agrícolas no son compatibles con el modelo. Simplemente, actuaron así, sin complejos conceptuales, porque el sano sentido común les indicó que ello era de conveniencia nacional.

La situación rural colombiana rebasó los límites de la problemática sectorial, y hoy día constituye un problema macro en lo económico y lo social de importancia nacional, que justificaría deponer tanta mezquindad y recurrir al campo como valioso instrumento estratégico para la solución de los graves problemas sociales y políticos que nos aquejan.

Problemas como la violencia y la baja calidad de vida son externalidades del modelo económico a las cuales se les asignan presupuestos independientes, ante la incapacidad de involucrarlos en el modelo mismo. Ello conduce a una gran contradicción del modelo, pues permite "algún grado de asistencialismo de Estado" para neutralizar estas incómodas variables.

La inversión social no es un objetivo, es un instrumento para elevar la calidad de vida cuyo éxito depende de su capacidad para resolver problemas y conflictos sociales. El beneficio social de un modelo debe emanar de la actividad productiva involucrada directamente en él y no como consecuencia de medidas compensatorias y marginales. Por estas razones, resulta indispensable incorporar la inversión social como un componente fundamental del modelo de desarrollo.

La economía no es una ciencia exacta, de ahí que el acontecer económico dependa del estado mental y de expectativas colectivas, y su trajinar bordea los límites del devenir político, del social y del histórico, de manera que le pueda ser de utilidad al estadista.

La función estratégica, tanto social como política del sector, no es susceptible de ser cuantificada. A ello se debe que a un fenómeno como el de la violencia, se le hayan asignado ingentes esfuerzos presupuestales y humanos con muy pobres

resultados. Algo estamos haciendo mal. Evidentemente, estamos atacando los síntomas sin aplacar las causas. No hemos podido establecer con claridad las relaciones de causa y efecto para determinar cuáles son los instrumentos eficaces. Lo que está mal no se limita a la aplicación de instrumentos económicos y financieros. Reside en la falta de claridad sobre el papel que el sector debe desempeñar en el desarrollo del país. La orientación económica debe corresponder a las concepciones políticas. No se puede insistir en resolver los problemas con herramientas insuficientes e inapropiadas.

Podemos abandonar la economía rural, reduciéndole la importancia cuantitativa del sector, pero ello no significa que disminuya en la misma proporción como fuente de problemas sociales.

ORDEN PUBLICO

La tecnología de los EE.UU., la tenacidad holandesa, el orgullo francés y el estoicismo asiático, desaparecerían si tuvieran que soportar el lastre de la inseguridad que constituye el diario vivir del productor del campo colombiano, quien debe dedicar más esfuerzos a sobrevivir que a mejorar su capacidad de gestión empresarial.

La subversión se ha convertido en un fenómeno distractor de la máxima responsabilidad de la sociedad y de la clase dirigente, la cual no puede cometer el exabrupto de afirmar que se debe reducir la pobreza para legitimar a la subversión y restarle argumentos.

Esta es una aseveración conceptualmente débil e insensible en términos humanos. Independientemente del debate sobre la relación entre pobreza y violencia, la motivación para elevar las condiciones de vida de la población no se debe originar en la necesidad de mejorar nuestro entorno. No. La eliminación de la pobreza debe ser un objetivo en sí mismo.

El complejo fenómeno subversivo tiene múltiples facetas. Reconociendo una dosis de ideología decreciente, en general su jefatura se ha bandolerizado dedicándose al secuestro y lucrándose con el narcotráfico. Con ellos, no queda alternativa distinta que someterla o reducirla a condiciones en las cuales su única opción sea la negociación. En cambio la tropa subordinada a ellos, la integran unos muchachitos que no tienen nada que perder y a quienes la acción armada proporciona una posición, vista desde su óptica, que no les estamos ofreciendo en nuestra alternativa social. El atribuirle la incapacidad de controlar el problema de orden público a fallas en la estrategia militar y en su eficiencia es una explicación simplista, pues ello sólo no explica la falta de relación entre el enorme esfuerzo y el pobre resultado. Algo sugiere que los esfuerzos no están acertadamente dirigidos.

Aún más, ello es latente según una afirmación de un alto funcionario oficial: "Hay que aumentar el presupuesto en seguridad porque la violencia causa daños económicos".

POLITICA AGROPECUARIA Y CONCLUSIONES

La premisa fundamental para poder diseñar y desarrollar una política agropecuaria es la concertación entre gobierno y sector privado. Hasta la fecha esto no ha funcionado bien. El gobierno ha desarrollado una retórica que produce la sensación de que existe una concertación, pero en la práctica ha disminuido la capacidad de interlocución del sector privado. Este, a su vez, se ha mantenido a la zaga de la iniciativa oficial, sin organizar una estrategia que le permita ser un interlocutor constructivo, pero crítico e independiente.

El sector privado y particularmente sus organizaciones gremiales, deben comprender la necesidad de tener una representación disciplinada y coordinada para desempeñar cabalmente la condición de interlocutores a la cual aspiran. Solo con una sólida unidad de criterios y de acción podemos exigir, con plena autoridad moral, la misma conducta del gobierno.

Por su parte, el gobierno debe reconocer a los gremios como auténticos interlocutores del sector privado, entendiendo que estos son el único canal democrático de expresión que posee, so pena de incurrir en odiosos favoritismos con grupos empresariales determinados. Los gremios defienden intereses legítimos que no por ser particulares, se les puede acusar de que sus actuaciones no consultan los intereses nacionales.

La concertación requiere de mutuo respeto, credibilidad y confianza en la búsqueda de propósitos nacionales comunes a todos los sectores. Al sector gremial se le exige, tal vez con razón, una actitud más proactiva. Pero, simultáneamente, se le desconocen sus ayudas y apoyos silenciosos y oportunos.

Para reactivar al sector es indispensable, en primer lugar, diferenciar entre las medidas de corto plazo y las de mediano plazo.

Los subsidios son el mecanismo de apoyo más efectivo y más sano, pues permiten irradiar el beneficio a toda la cadena agroindustrial.

En el mediano y largo plazos, hay que apoyarse en el desarrollo tecnológico, la investigación y la construcción de infraestructura, adecuación de tierras y distritos de riego, que garanticen mayores niveles de competitividad.

Los fondos parafiscales y la Ley Agraria constituyen instrumentos útiles para estos propósitos.

Las inversiones pública y privada en investigación seguirán constituyendo el fundamento central de la financiación durante la próxima década. Dichos recursos deberán destinarse, en lo fundamental, a fortalecer la investigación básica, la formación y capacitación en ciencias básicas. Asimismo, deberán dedicarse recursos para dinamizar procesos de investigación y desarrollo conjuntamente con el sector privado, con énfasis en investigación aplicada, ajuste y adaptación de tecnologías, preservación y recuperación de ecosistemas y recursos naturales, y a atender las necesidades de los pequeños productores y de aquellos cultivos "incipientes" pero promisorios.

En materia de conservación de los recursos naturales, el sector agropecuario colombiano está abocado a adecuarse a las nuevas exigencias nacionales e internacionales en materia de medio ambiente. Hacia el futuro, los sistemas de producción deberán garantizar no sólo la preservación del recurso, sino también propender por la recuperación de aquellos que se encuentren en riesgo de desaparición o que estén muy degradados o fuertemente contaminados.

Sobre este tema no debemos olvidar que íntimamente ligado a él existen posiciones eminentemente comerciales relacionadas con los costos de producción que, en últimas, afectan la competitividad de los sectores involucrados. Asimismo, la protección del medio ambiente y los recursos naturales, exigirá la utilización de sistemas productivos que garanticen la sostenibilidad de los mismos, so pena de que se utilice como pretexto para arancelario para evitar el acceso de nuestros productos en los mercados dinámicos de las economías desarrolladas.

La reconversión y modernización productivas constituyen en sí mismas un objetivo de política. La utilización de esquemas de reconversión productiva y el empleo de subsidios focalizados y de carácter temporal, se justifican plenamente en aquellas actividades que han experimentado con mayor rigor los efectos desestabilizadores de la competencia internacional, las imperfecciones y graves distorsiones de los mercados nacional y mundial, y los sesgos perjudiciales de la política macroeconómica como la tasa de cambio, la desprotección arancelaria y la política crediticia. En aquellas actividades que tienen aún un carácter incipiente, pero que presentan altas potencialidades en los mercados externos e internos, se justifica una sana intervención estatal a través de subsidios y otros apoyos definidos en términos temporales, no necesariamente de corto plazo, de modo que puedan expresar sus ventajas competitivas y alcancen el grado de madurez requerido para participar activamente de los beneficios del modelo.

La política sectorial debe enfatizar la necesidad de adelantar programas de modernización productiva, de carácter integral, que superen el escenario de la explotación en finca. Se requieren grandes esfuerzos en actividades de poscosecha, almacenamiento y conservación, sanidad, clasificación y estandarización de productos y en procesamiento agroindustrial. Las fortalezas sectoriales deberán identificarse y potenciarse en la perspectiva de los encadenamientos del sector primario con la industria alimentaria, a través de las cadenas productivas, de modo que pueda incorporarse mayor valor agregado a los productos finales.

Bajo la óptica de un papel del sector rural, que rebase su dimensión productiva dentro del modelo, es menester reestructurar el Ministerio de Agricultura para proporcionarle los instrumentos y recursos para desempeñar su labor.

La inversión en comercialización constituye otro gran frente de atención por parte del Estado y de los sectores privados, dirigido a mejorar las condiciones de eficiencia y competitividad y a establecer una rigurosa normatividad en materia de competencia que impida los abusos e inequidades que generan las posiciones dominantes en el mercado. Las inversiones en este frente deberán tener como objetivos, ampliar y modernizar la cadena de comercialización; promover la especialización y calidad de los agentes e instituciones de comercialización (bolsas agropecuarias regionales, centros privados de beneficio y comercialización de productos e insumos); reducir los canales y costos asociados al proceso; incrementar el valor agregado, la calidad y sanidad de los productos, y establecer normas de competencia, reglas de juego transparentes y modernas en el comercio.

En este contexto, las áreas prioritarias de inversión se concentran en infraestructuras vial y de mercadeo, por los efectos multiplicadores y multisectoriales que tienen sobre el conjunto de la economía y la magnitud de las inversiones requeridas. Asimismo, se consideran de alta prioridad la formulación y ejecución de una política de protección y de control sanitario, tanto a nivel de puertos y de frontera, así como el desarrollo de programas dirigidos a mejorar la calidad técnica y sanitaria de nuestros productos. En tercer término, la inversión pública debe enfatizar en el desarrollo de modernos sistemas de información continua de precios y mercados, tanto de carácter regional como nacional e internacional, que permitan a los agentes económicos la asignación eficiente de sus recursos. La política comercial debe dinamizar las actividades relacionadas con el posicionamiento de nuestros productos en los mercados externos, a través de la promoción y la publicidad, la presencia en ferias internacionales, la identificación de oportunidades de negocios, la financiación de investigación de mercados para productos y demandas específicas.

Resulta indispensable recuperar la dinámica alcanzada en el primer cuatrienio de los

años 80, de modo que pueda comprometerse a la sociedad rural en su conjunto en la búsqueda de los grandes propósitos nacionales de desarrollo, equidad, justicia y bienestar económico. La validación social y la viabilidad política del modelo deben reconocer la importancia socioeconómica y geopolítica de la población rural. En definitiva, estamos planteando que el modelo de desarrollo no puede construirse exclusivamente sobre postulados y parámetros económicos: en su concepción deben incorporarse instrumentos complementarios de las disciplinas sociales y políticas.

La capacitación en aspectos administrativos, de gestión, financieros, fiscales y técnicos en los niveles municipal y local, se considera inaplazable en el contexto de la descentralización y de la mayor autonomía presupuestal. Sin duda, los esfuerzos en capacitación contribuirán a desarrollar la adecuación institucional requerida de los entes administrativos en el orden regional para habilitarlos en el manejo eficiente de las transferencias de recursos que determinó la nueva constitución, y para mejorar el esfuerzo fiscal en el recaudo de rentas de modo que pueda incrementarse el nivel de las inversiones con recursos propios.

Si bien el Estado no está llamado a definir qué actividades específicas deben desarrollarse, sí es razonable establecer unas políticas de apoyo sostenido a sectores estratégicamente claves por su aporte social y por su potencial competitivo a nivel internacional. Para ello es indispensable contar con un estudio de competitividad de los diferentes sectores, el cual afortunadamente está próximo a realizarse.

Este estudio permitirá adoptar la clasificación más apropiada del sector para cada circunstancia: productos transables y no transables; agricultura de subsistencia, campesina y empresarial; cultivos permanentes y transitorios; según grado de transformación, etc.

Por último, los acuerdos de integración deben ser armonizados de manera que se eviten las triangulaciones y perforaciones y se eliminen los efectos nocivos de los acuerdos de alcance parcial, que tanto daño han causado a los productores nacionales.

Para terminar, respetuosamente sugiero que reflexionen sobre los temas tratados durante estos dos días y tenerlos muy en cuenta al determinar cómo van a votar el 19 de junio. El sector rural no resiste cuatro años más de lo mismo. Por el bien del país, es urgente un cambio en su manejo.

Sin bienestar en el campo, Colombia no podrá alcanzar la paz y el bienestar social.

ANTONIO HERNANDEZ GAMARRA

Consultor

Universidad Nacional. Economía.

Universidad de Houston. Texas. USA. Posgrado en Economía.

Caja Agraria. Subgerente bancario y financiero.

FEN. Gerente general.

FAO y Banco Mundial. Consultor.

Universidad Externado. Decano facultad de Economía.

Universidad Andes y Nacional. Profesor.

POLITICA AGROPECUARIA EN COLOMBIA

Antonio Hernández Gamarra

INTRODUCCION

Este documento tiene como propósito examinar la evolución de la política agropecuaria en Colombia, a partir del inicio del modelo de apertura económica y liberalización comercial puesto en marcha a comienzos de los años 90. Para ese fin, además de esta introducción el trabajo consta de cuatro secciones en las cuales se describen sucinta y sucesivamente la política al inicio de la apertura, el significado de la crisis sectorial de los años recientes, los ajustes introducidos a la política sectorial en 1993, para concluir con un esbozo de los esfuerzos más relevantes que deberían hacerse hacia el futuro con miras a incrementar la competitividad agropecuaria.

Por su importancia económica¹ el sector requiere de políticas que busquen incrementar la productividad de todos los factores de la producción, mediante incentivos a la movilidad de los mismos, con miras a adaptarse a las circunstancias cambiantes de una economía que hacia el futuro será más abierta y, por lo tanto, más expuesta a la competencia internacional. Por su significación social y el grado de pobreza existente en amplios sectores de la sociedad rural, la política sectorial debería complementarse con la búsqueda de mejoras sustanciales en la calidad de la vida de los pobladores rurales.

POLITICA AL INICIO DE LA APERTURA

El modelo de apertura y liberalización que empezó a implementarse en Colombia a comienzos de los años 90, encuentra su justificación fundamentalmente en la crítica al modelo de sustitución de importaciones. Desde el punto de vista del sector agropecuario, esta crítica conjuga tres proposiciones básicas que la política macroeconómica tradicional discriminaba en contra del sector, a través de unos precios relativos inequitativos y de una tasa de cambio sobrevaluada; que la política sectorial

¹ El sector da cuenta de casi una quinta parte del Producto Interno Bruto (18%), de una cuarta parte del empleo y de una tercera parte del valor de las exportaciones totales.

buscaba compensar los anteriores efectos, resultando sin embargo descoordinada, inconsistente e inefectiva para ello; y que, debido a lo anterior, no se aprovechaba en su plenitud el potencial de crecimiento del sector agropecuario.²

En este contexto, los principales lineamientos del modelo de apertura para el sector agropecuario estuvieron referidos a cambios en la política arancelaria y comercial, de precios, de comercialización interna y de crédito, y a medidas generales con impactos sobre la agricultura, como son la política cambiaria y la modernización de la infraestructura.

En términos de la política arancelaria y comercial, las medidas fundamentales de apertura para el sector fueron la eliminación de la licencia previa para la importación de todos los productos de origen agropecuario; el establecimiento del sistema de aranceles variables a partir de la determinación de franjas de precios diseñadas para un grupo de ocho productos y sus derivados; y el programa de desgravación arancelaria.

Estas medidas tuvieron tres importantes implicaciones sobre la comercialización de los productos agropecuarios en el país. En primer lugar, se rompió el monopolio que de hecho tenía el Idema en las importaciones agropecuarias. En segundo término, se perdió el control sobre el manejo coyuntural de los precios agrícolas, que el gobierno tenía bajo el anterior esquema, a costa del esfuerzo fiscal que suponía capitalizar periódicamente al Idema. Y en tercer lugar, este instituto perdió las rentas propias que tenía como consecuencia del monopolio de las importaciones, con lo cual en la medida en que se supuso debería operar en zonas marginadas, limitándose a actividades que en general no resultan rentables, se postuló la necesidad de asignarle recursos directos del presupuesto nacional para llevar a cabo tales operaciones.

De la adopción de la política arancelaria y comercial se desprendió a su vez la necesidad de revisar la metodología empleada para la fijación de los precios a que el Idema estaría dispuesto a comprar los productos nacionales. En general, dichos precios no podrían referirse a los costos internos de producción sino a los costos mínimos de importación, pues de lo contrario el instituto podría incurrir en cuantiosas pérdidas, con los consecuentes efectos fiscales.

En cuanto al crédito la característica más sobresaliente de la política tuvo relación con los cambios que provocó la puesta en marcha de Finagro y con la situación financiera de la Caja Agraria. Respecto a lo primero es conveniente señalar la impor-

² Este y los subsiguientes párrafos son tomados con ligeras modificaciones, de un trabajo del autor elaborado conjuntamente con el Dr. Homero Cuevas, titulado "La apertura económica y el sector agropecuario en Colombia", cuya realización se hizo a finales de 1991.

tancia que supuso haber separado la política crediticia sectorial de la órbita de la autoridad monetaria, aun con antelación a la reforma constitucional de 1991. Y además el haber instituido una organización -Finagro- cuyas operaciones diarias a diferencia de los Fondos hasta entonces manejados por el Banco de la República, no afectaba la base monetaria. En cuanto al costo de los recursos de esta institución, se mantuvo la norma de remunerar las inversiones forzosas a tasas de interés inferiores a las del mercado, aun cuando con tendencia a eliminar el subsidio al crédito a largo plazo.

Por lo que hace a la Caja Agraria desde 1991 se anunció que hacia el futuro la entidad se especializaría cada vez más en actividades bancarias, medida que estaba en mora de tomarse pues, por razones de eficiencia, de tiempo atrás, se juzgó conveniente separar las actividades de compraventa de insumos y equipos para la agricultura, la producción de semillas y las actividades de extensión agrícola de aquellas propias de la actividad financiera.

Debe señalarse, no obstante, que los problemas financieros que afrontó la Caja Agraria trascendieron siempre el logro de la eficiencia operativa en algunas de sus áreas, pues la estructura financiera de esta entidad ha estado afectada desde hace años por unos créditos al gobierno en condiciones altamente subsidiadas, y por el hecho de mantener oficinas en sitios donde el tamaño del mercado no hace rentable la operación bancaria.

En el marco de la apertura, la política cambiaria se concibe como el elemento a través del cual se legitima la protección a la producción nacional. Es más, el modelo postula que el crecimiento de la tasa real de cambio es el elemento a través del cual se compensa la supresión de otros incentivos y las reducciones arancelarias propias del proceso. Es decir, en abstracto la liberación cambiaria y la desgravación arancelaria deberían conducir a una tasa de cambio de equilibrio superior a la existente antes de iniciarse el proceso de apertura, con lo cual podrían ganar participación en el mercado mundial los bienes exportables y se encarecería en el mercado interno los importables. Como es bien sabido, por razones de diversa índole ese no fue el caso en Colombia en donde, por el contrario, se presentó un proceso de revaluación de la tasa de cambio.

En relación con la infraestructura, uno de los factores que afectan de manera más notable la competitividad de la producción nacional en el mercado mundial es el relativo a los excesivos costos de transporte. Estimativos del Banco Mundial señalan que los costos de transporte dan cuenta del 30% del valor de la mayoría de los bienes exportados, cuando tales costos fluctúan entre el 10 y el 20% en la mayoría de los países. Por ello, se previó destinar importantes recursos al mejoramiento de

las carreteras, vías férreas, aeropuertos, puertos marítimos y zonas francas. Debe subrayarse sí, que los efectos benéficos que sobre las exportaciones pudiesen tener las mejoras en la infraestructura no son sincrónicos respecto de la disminución de los incentivos tradicionales. Dicho de otra manera, no son simultáneos en el tiempo la eliminación de los sobrecostos provocados por la mejora de la infraestructura para exportar y la disminución o eliminación de los incentivos.

Al inicio del proceso de apertura, se dio además un debilitamiento de los programas de apoyo para los pequeños agricultores y la economía campesina, lo cual condujo a dejar de lado el objetivo de una mayor equidad en el ingreso rural. Esta carencia se inscribe dentro de un marco de política que no veía con buenos ojos las acciones sectoriales por el temor a que la intervención estatal generase diversos grados de ineficiencia.

LA CRISIS SECTORIAL

La política de apertura y la liberación comercial coincidieron en el caso del sector agropecuario colombiano con muy desafortunadas circunstancias como fueron la caída en los precios internacionales, la presencia de condiciones climáticas especialmente adversas en los años de 1991 y 1992; la evolución de la tasa real de cambio que, en contraste con los postulados teóricos, se convirtió en un elemento adverso para la mayor competitividad sectorial; la presencia de problemas fitosanitarios en varios cultivos, en especial en el café y el algodón; y en una oferta de recursos crediticios bastante limitada por la crisis de la Caja Agraria, en especial durante 1991 y 1992.

Con independencia del peso relativo que se dé a cada uno de estos factores, entre los analistas existe consenso en el sentido de que aun cuando de manera diferencial, por regiones y cultivos, ellos en conjunto con la apertura comercial, determinaron una caída del producto sectorial y una recomposición del mismo, cuyas manifestaciones más notorias se presentaron inicialmente en los cereales y las semillas oleaginosas y progresivamente se fueron trasladando a todo el ámbito sectorial.

Al inicio del proceso las semillas oleaginosas y los cereales, que constituyen el más importante segmento de los productos importables, tenían una alta protección, entre otras razones porque las medidas para-arancelarias, y dentro de ellas el monopolio del Idema, les garantizaba una protección mucho más alta que la protección arancelaria nominal. El Ministerio de Agricultura ha estimado que esa protección fluctuaba entre el 60 y el 110%, si se calcula como la relación de los precios internos a los precios de los productos importados.

En parte por ello, y en parte como consecuencia de precios internacionales altos, a

mediados de los años 80 tales productos habían tenido un especial dinamismo al punto que su participación en el producto sectorial había aumentado en más de cuatro puntos en 1990, en relación con el período 1984-1985.

Era de esperarse entonces que estos bienes fueran los más golpeados por la política puesta en práctica a partir de los años 90. En efecto, las áreas sembradas que más disminuyeron en los años 91 y 92 fueron precisamente las semillas oleaginosas, los cereales y el algodón.

Por lo que hace a los productos exportables, con excepción del café cuya producción cayó debido a las bajas en los precios internacionales, entre 1990 y 1992 se obtuvieron crecimientos notables en banano, caña de azúcar, flores, frutas y productos del mar. No obstante, este dinamismo empezó a deteriorarse en la medida en que avanzó el proceso revaluacionista.

También mostraron dinamismo en las etapas iniciales de la crisis los sectores avícolas, pesquero y pecuario. Este último como consecuencia de una mejora notable en los precios relativos. Sin embargo, en 1993 los términos de intercambio de ciertas actividades como la producción de huevos, de la leche y de la carne de pollo, se deterioraron con lo cual podría decirse que la crisis de rentabilidad alcanzó a muy buena parte de los productos del sector.

Desde luego el deterioro en los términos de intercambio favoreció a los consumidores urbanos, a través de las menores tasas de inflación observadas en 1993. Una tendencia que se ha revertido en los primeros cuatro meses de 1994, donde de nuevo las condiciones climáticas han tenido un efecto adverso sobre la oferta de bienes agrícolas, especialmente los no comercializables, lo cual ha repercutido de nuevo en alzas de precios.

Esta muy breve síntesis señala que la crisis agrícola ha sido muy heterogénea en sus causas y resultados, pero tiene como denominador común la caída en los términos de intercambios sectoriales y la muy escasa movilidad de los factores de la producción, en especial en los productos importables cuya área sembrada cayó sustancialmente a lo largo de los últimos años.

LA POLÍTICA SECTORIAL RECIENTE

Ante las manifestaciones de la crisis cuyo efecto más notorio fue el desempleo de la mano de obra, de tierras antes cultivadas y de maquinaria agrícola y, en general, el menoscabo de la confianza de los productos en el futuro de su actividad, se produce un vuelco en la política sectorial al reconocer el Ministerio de Agricultura que "una

política agropecuaria activa no sólo no es incompatible con la apertura económica, sino que es necesaria para que ésta tenga los resultados favorables que se esperan del giro en el modelo de desarrollo. Por lo demás, reconoce que muchos mercados internacionales de productos agropecuarios son imperfectos y están distorsionados por múltiples formas de intervención de los países desarrollados".³

Este reconocimiento de la necesidad de una política sectorial activa contrasta claramente con las posiciones iniciales del gobierno que, de una u otra forma, suponían la inconveniencia o lo superfluo de políticas especiales en el marco del nuevo modelo de desarrollo.

Como consecuencia de este cambio de concepciones se tomaron medidas para reactivar el sector a corto plazo y se diseñaron políticas tendientes a mejorar su competitividad a largo plazo.

Las primeras de estas decisiones estuvieron encaminadas a mejorar el ingreso de los productores e incluyeron ajustes en los precios mínimos de garantía, con lo cual se hacía más competitiva la producción nacional de importables. A ese fin se procedió a revisar las metodologías de cálculo de tales precios para el frijol, el maíz, el sorgo, el arroz y la soya.

De igual manera se adoptaron medidas orientadas a perfeccionar el mecanismo de la franja de precios; se tomaron decisiones sobre precios mínimos de importación, con el fin de evitar prácticas de subfacturación. Se inició un proceso de revisión de las normas anti-dumping y de los derechos compensatorios y se empezó un análisis de las normas de salvaguardia. Acorde con esta última idea hacia finales de 1993 a los trozos de pollos y aves, y a la leche, se les sometió al régimen de licencia previa.

Complementariamente la política comercial del sector buscó la armonización de las franjas de precios en el Grupo Andino, como condición indispensable para eliminar distorsiones en las condiciones de la competencia al interior de la región.

A su vez, en el plano de la política interna el gobierno procedió a apoyar la suscripción de los convenios de absorción para ciertos productos, como la cebada; a darle especial tratamiento al algodón, en los aspectos crediticios y de estabilización del precio interno; a desarrollar políticas de concertación entre el sector privado y el Idema para el manejo de las cosechas de arroz y contribuyó de manera activa al salvamento del cultivo de la morera-seda.

3 Ocampo José Antonio, "Memoria 1992-1993". Página 12.

Finalmente, por lo que hace a las medidas de corto plazo, se buscó la reducción de costos mediante un plan de difusión de tecnologías apropiadas; la asignación de aportes presupuestales para mantener bajas las tasas de interés a los pequeños productores y mediante planes especiales de refinanciación de las deudas vencidas de los agricultores con el sistema financiero, en especial con la Caja Agraria, los bancos Cafetero y Ganadero y de los créditos otorgados con recursos del Fondo Nacional del Café.

En relación con la política de largo plazo el Ministerio de Agricultura ha propuesto acciones en los campos de generación y transferencia de tecnología, en el de adecuación de tierras, en la modernización de la comercialización y en la generación y difusión de una mejor información para la toma de decisiones.

Los instrumentos jurídicos que posibilitan con toda fuerza legal el conjunto de acciones adelantadas por el gobierno nacional desde principios de 1993 quedaron plasmados en la ley general agraria, expedida por el Congreso de la República a fines de ese mismo año. Por su carácter, la ley puede considerarse como un conjunto de autorizaciones mediante las cuales el gobierno queda facultado para intervenir en los mercados en beneficio de los productores. No obstante, dada su generalidad será el uso que de ella se haga, más que su contenido explícito, lo que terminará por afectar, en una u otra forma, la asignación de los recursos y la eficiencia sectorial.

LA POLÍTICA SECTORIAL HACIA EL FUTURO

El sector agropecuario enfrentará hacia el futuro tres retos de enorme trascendencia para su desarrollo; el primero de ellos está asociado con el desenvolvimiento que pueda tener la tasa real de cambio en vista de la mayor oferta de divisas que generará la producción petrolera del pie de monte llanero, el segundo se relaciona con la necesidad de competir en mercados internacionales en donde existirán complejas barreras no arancelarias para la entrada de los productos; y el tercero como insertarse en la revolución que está produciendo la biotecnología, en cuanto "técnica que usa organismos vivos para hacer o modificar un producto, para mejorar plantas y animales o para desarrollar microorganismos de uso específico".⁴

Cualquiera que fuese la política cambiaria, no es de esperarse que por este camino pudiese mejorar la competitividad del sector, pues lo previsible es que en el mejor de los casos el tipo de cambio no continúe revaluándose. Siendo ello así, la búsqueda de los nuevos mercados internacionales y la satisfacción de sus exigencias, al igual que el uso de las nuevas técnicas, suponen incrementos sustanciales en la productividad y la eficiencia mediante una mayor movilidad de los factores de la producción.

⁴ Roca William M., "El papel de la Biotecnología en la Agricultura de los países en desarrollo", Innovación y Ciencia Volumen II, No. 1, Enero-Marzo de 1993. Página 19.

Ello requiere acciones para promover la creación de mercados más competitivos en cuanto al uso de la tierra, la comercialización, la introducción de mejoras tecnológicas, la ampliación de los mercados financieros rurales y la creación de un nuevo papel para los gremios y las asociaciones campesinas en relación con la política sectorial.

En cuanto al factor tierra, su adecuación y el uso eficiente del agua son condiciones indispensables para propiciar una mayor movilidad de los demás factores en el marco de una economía agropecuaria abierta. Desafortunadamente, desde hace casi 25 años no se emprenden en el país verdaderos programas para mejorar el uso de este factor, ni por el sector público ni por el privado. Del lado privado las razones que con más frecuencia se escuchan para explicar esta falta de inversión se relacionan con la carencia de créditos con plazos apropiados a la maduración de las inversiones, con la inexistencia de reglas de juego estables que permitan un mínimo de certidumbre para el planeamiento de estas inversiones; con la violencia rural; y con la caída de la rentabilidad agropecuaria en los últimos años. En cuanto hace al sector público la limitación más importante para estimular este tipo de inversiones, aparte de las limitaciones presupuestales, parece situarse en el marco institucional existente que ha inhibido la participación privada en la identificación, construcción y administración de los proyectos de adecuación de tierras.

Afortunadamente, algunos de estos obstáculos fueron removidos con la expedición de la ley 43 de 1992, que posibilita una mayor intervención de los empresarios en la orientación, diseño y manejo de estas inversiones y crea los mecanismos para otorgar los créditos con plazos adecuados. Es de esperarse que este desarrollo, conjuntamente con un uso más eficiente del agua, conlleve hacia el futuro el desarrollo de un amplio programa de irrigación y con ello la posibilidad de que, especialmente los productos importables, se adapten de mejor manera a las cambiantes circunstancias del mercado internacional.

El segundo tipo de obstáculos a remover para incrementar la productividad se sitúa en el área de la comercialización, en donde será necesario, de una parte, disponer de instrumentos para que operen en verdad los mercados y, de otro lado, establecer como propósito común, de los empresarios y del gobierno, la creación de una cultura de la calidad a lo largo de la cadena de comercialización.

Respecto de lo primero, es necesario crear las condiciones que permitan evitar prácticas monopsonicas y en general abusos de la posición dominante en los mercados; la introducción de los certificados de depósito de mercancías negociables, a fin de aminorar el movimiento físico de las mercancías y los costos de transporte; el establecimiento de estándares y calidades reconocidas plenamente por el mercado;

la construcción de infraestructura de almacenamiento; la existencia de un sistema de información sobre producción, precios y mercados; la constitución de cámaras arbitrales para dirimir los conflictos entre compradores y vendedores; y la provisión de financiamiento para la comercialización. Todas ellas son acciones que contribuirían a crear mercados más transparentes, a reducir las pérdidas físicas que hoy se presentan en el proceso de comercialización y que jalonarían notorias ganancias en la productividad y la competitividad de la producción agropecuaria.

Con respecto a la necesidad de utilizar las técnicas de la comercialización para vencer las barreras no arancelarias presentes en el comercio internacional, se ha señalado "es preciso crear una cultura de calidad y servicios de certificación de la misma a lo largo de toda la cadena alimentaria, desde las siembras hasta la venta, adelantar vastas campañas de capacitación y control fitozoosanitario, disponer de facilidades de "containerización" desde los centros de acopio hasta los puertos nacionales y extranjeros, y mejorar la infraestructura de transporte".⁵

Por lo que hace a la introducción de mejoras tecnológicas es preciso que el país continúe desarrollando el modelo de descentralización y competencia por los recursos públicos que supuso la reestructuración del Instituto Colombiano de Ciencias Agropecuarias. Los mayores esfuerzos hacia el futuro deberán, entonces, concentrarse en propiciar la creación de nuevas entidades de investigación y hacer que las universidades compitan también por los recursos. A ese propósito se debe delimitar cierta especialización de funciones entre estos organismos y crear las condiciones para que el sector privado contribuya crecientemente en la orientación de la investigación y con aportes para financiar la misma. El objetivo, tal como lo ha señalado igualmente Cano, debería ser evolucionar hacia una investigación tecnológica orientada hacia el mercado, "de suerte que las ventajas naturales de índole agroecológica se traduzcan en verdaderas ventajas competitivas de índole comercial" y que se incorporen "de manera funcional y práctica a la investigación y la transferencia de tecnología, de un lado, y a la política agropecuaria, de otro, el concepto de cadena alimentaria, en contraposición al enfoque tradicional de la producción primaria, incluyendo el manejo y el tratamiento adecuado de las barreras técnicas no arancelarias al comercio, como son los procedimientos cuarentenarios, la calidad de los productos, los controles y la legislación fitozoosanitaria, las medidas anti-dumping, las legislaciones ecológicas relativas al empaque y, de forma especial, los residuos químicos y de pesticidas, tema de creciente importancia en el mercado internacional de alimentos".⁶

⁵ Cano Carlos Gustavo, "El actual contexto mundial y el nuevo papel de la política agropecuaria". Policopiado, mayo de 1993, página 5.

⁶ Cano Carlos Gustavo, *Ibidem*, página 11.

En relación con el crédito, lo más apropiado parecería ser el diseño de políticas encaminadas a financiar actividades que por años no han sido objeto del crédito institucional; en especial aquellas no ligadas directamente a la producción agropecuaria. Aparte de ampliar el tamaño de los mercados financieros y, por ende, posibilitar la presencia de nuevos intermediarios, esta política atraería hacia la economía formal actividades rurales no agropecuarias (tales como los servicios de comercio y turismo) cuyas posibilidades de crear empleos por fuera de la agricultura son notables. El desarrollo de esas decisiones ampliarían grandemente el mercado para la Caja Agraria en muchas poblaciones y con ello se reducirían las pérdidas en que esta institución incurre, al tiempo que posibilitaría la oferta de servicios por nuevos intermediarios financieros.

Como parte de la política para ampliar los mercados financieros rurales sería necesario emprender un programa especial de titulación de tierras a los poseedores no propietarios, con miras a que la formalización de la propiedad posibilite la constitución de las garantías y con ello se reduzca los riesgos de los intermediarios y el costo de la intermediación.

Desde luego, como los incrementos de la productividad y de la competitividad no se dan en el vacío, la política sectorial agropecuaria deberá estar acompañada de acciones encaminadas a mejorar las condiciones de vida de todos los habitantes de la sociedad rural. A ese efecto, amerita especial cuidado la política de transferencias de recursos del gobierno central hacia los departamentos y municipios, al igual que la política nacional de cofinanciación de proyectos locales. La eficiencia en la asignación del gasto público regional resultará indispensable para mejorar la calidad de la educación, la salud y la provisión de servicios básicos.

Complementariamente se hace necesario desarrollar una política social que le posibilite a los campesinos más pobres afrontar las serias limitaciones que hoy tienen para elevar su producción y su productividad, debido a la carencia de factores de producción.

Estos últimos esfuerzos suponen que el Ministerio de Agricultura desarrolle la coordinación de las actividades que institucionalmente emprendan sus entidades adscritas o vinculadas, así como los ministerios de Educación, Trabajo, y Salud. Además se requiere unificar las acciones de los entes departamentales, municipales, de las asociaciones campesinas y de los gremios de la producción.

A este último respecto, es claro que el proceso de apertura y la crisis que se ha vivido en la década de los 90 ha ido creando, cada vez con mayor nitidez, la conciencia de que es necesario estructurar y defender una política sectorial que trascienda los intereses inmediatos de los diferentes subsectores y que persiga como propósitos permanentes el crecimiento y la mayor equidad social.

El logro de esos propósitos legitimaría cada vez más la acción gremial en la medida en que la defensa de la política sectorial estaría en un todo de acuerdo con la búsqueda de un mayor crecimiento global. Esa acción gremial se vería fortalecida, además, en la medida en que las recomendaciones técnicas provenientes de los gremios y las asociaciones campesinas tomen en consideración los costos de oportunidad de las políticas propuestas y en general las restricciones presupuestales y macroeconómicas que enfrenta el gobierno para llevarlas a cabo.

Tal como se señalaba en el informe final de la Misión de Estudios Agropecuarios, para ese fin se requiere reexaminar el papel de los gremios y en especial darle consideración a la dispersión existente, a la heterogeneidad de la capacidad organizativa, técnica y de representación que hoy tienen muchas de las agremiaciones, todo lo cual les resta capacidad de concertación y dificulta el apoyo mutuo entre el sector público y el privado en la discusión y diseño de la política sectorial.

Este esbozo de los esfuerzos que es necesario desarrollar para llevar a cabo la política sectorial agropecuaria hacia el futuro, pone de manifiesto que el logro de una mayor productividad y de mayor movilidad de los factores de la producción, trasciende ampliamente los aspectos técnicos de la búsqueda de la eficiencia, para convertirse en una tarea donde son necesarios el concurso del Estado, de los gremios de las asociaciones campesinas y de los organismos internacionales de cooperación.

HERNANDO PALOMINO PALOMINO
Secretario General. Ministerio de Agricultura

Universidad Nacional. Economista.

Universidad de East Anglia. Inglaterra. Maestría en Desarrollo.

Universidad de los Andes y Esan de Perú. Cursos de especialidad.

Fedegan. Departamento de Investigaciones Económicas.

IICA. Asesor.

Ministerio de Agricultura. Asesor y director de OPSA.

Finagro. Presidente (e).

RESUMEN

Hernando Palomino

En el marco del Foro Nacional Agropecuario se expusieron las circunstancias de orden internacional dentro de las cuales se desenvuelve y desarrollará el comercio mundial de bienes agropecuarios. Se escucharon planteamientos y criterios sobre el papel del Estado en la orientación de la política agropecuaria en las nuevas condiciones de la internacionalización de la economía; igualmente se plantearon las tendencias de los mercados mundiales y los retos, posibilidades y requisitos que las mismas generan, en cuanto a la expansión y diversificación de las exportaciones de los bienes agrícolas, en particular, las de mayor relevancia para los países en desarrollo. Se contrastó la información y los criterios sobre el significado y la repercusión de los resultados de la recientemente concluida ronda Uruguay del GATT, sus posibilidades y limitaciones, especialmente para el caso de naciones como las nuestras. Conocimos de primera mano las aplicaciones, avances y retrocesos, en algunos casos, de las políticas agrícolas de países de América Latina y Asia que nos han precedido en este camino y que, en alguna medida, se nos presentan como un espejo donde contrastar nuestras propias políticas y experiencias. Finalmente se regresó al revivido tema del desarrollo rural o, mejor aún, de la pobreza rural que nos conduce a reflexionar sobre las tareas inconclusas de nuestro desarrollo agropecuario y los costos sociales de la política de modernización. En síntesis, fue un intenso y enriquecedor trabajo gracias al concurso de los ilustres expositores e invitados asistentes al foro.

El énfasis, además, se colocó en el contexto colombiano con la presentación de temas como el de la inversión, tecnología y sostenibilidad; la comercialización y la agroindustria y la política agropecuaria nacional.

De lo expuesto, resulta por lo menos una gran conclusión. Definido el marco legal e institucional de las relaciones de comercio agropecuario internacional, nuestras posibilidades de enfrentar los retos que él impone y de sacar provecho de sus ventajas y perspectivas, estarán estrechamente ligadas a nuestra capacidad de expandir, diversificar e innovar nuestra producción agropecuaria.

Para lograrlo no existe otro camino que la canalización de ingentes recursos a la inversión productiva; infraestructuras tanto vial como de riego; adecuación de tierras; infraestructuras de comercialización, de mercados etc.; a la generación, validación y

HERNANDO PALOMINO PALOMINO

Secretario General. Ministerio de Agricultura

Universidad Nacional. Economista.

Universidad de East Anglia. Inglaterra. Maestría en Desarrollo.

Universidad de los Andes y Esan de Perú. Cursos de especialidad.

Fedegan. Departamento de Investigaciones Económicas.

IICA. Asesor.

Ministerio de Agricultura. Asesor y director de OPSA.

Finagro. Presidente (e).

RESUMEN

Hernando Palomino

En el marco del Foro Nacional Agropecuario se expusieron las circunstancias de orden internacional dentro de las cuales se desenvuelve y desarrollará el comercio mundial de bienes agropecuarios. Se escucharon planteamientos y criterios sobre el papel del Estado en la orientación de la política agropecuaria en las nuevas condiciones de la internacionalización de la economía; igualmente se plantearon las tendencias de los mercados mundiales y los retos, posibilidades y requisitos que las mismas generan, en cuanto a la expansión y diversificación de las exportaciones de los bienes agrícolas, en particular, las de mayor relevancia para los países en desarrollo. Se contrastó la información y los criterios sobre el significado y la repercusión de los resultados de la recientemente concluida ronda Uruguay del GATT, sus posibilidades y limitaciones, especialmente para el caso de naciones como las nuestras. Conocimos de primera mano las aplicaciones, avances y retrocesos, en algunos casos, de las políticas agrícolas de países de América Latina y Asia que nos han precedido en este camino y que, en alguna medida, se nos presentan como un espejo donde contrastar nuestras propias políticas y experiencias. Finalmente se regresó al revivido tema del desarrollo rural o, mejor aún, de la pobreza rural que nos conduce a reflexionar sobre las tareas inconclusas de nuestro desarrollo agropecuario y los costos sociales de la política de modernización. En síntesis, fue un intenso y enriquecedor trabajo gracias al concurso de los ilustres expositores e invitados asistentes al foro.

El énfasis, además, se colocó en el contexto colombiano con la presentación de temas como el de la inversión, tecnología y sostenibilidad; la comercialización y la agroindustria y la política agropecuaria nacional.

De lo expuesto, resulta por lo menos una gran conclusión. Definido el marco legal e institucional de las relaciones de comercio agropecuario internacional, nuestras posibilidades de enfrentar los retos que él impone y de sacar provecho de sus ventajas y perspectivas, estarán estrechamente ligadas a nuestra capacidad de expandir, diversificar e innovar nuestra producción agropecuaria.

Para lograrlo no existe otro camino que la canalización de ingentes recursos a la inversión productiva; infraestructuras tanto vial como de riego; adecuación de tierras; infraestructuras de comercialización, de mercados etc.; a la generación, validación y

transferencia de tecnología. Pero todo ello -y cada vez la humanidad y el país son más conscientes-, se debe hacer en el marco de un desarrollo económico agropecuario y, en particular, sostenible. Para tratar estos temas se invitaron conferencistas nacionales que permitieron desde ópticas distintas, pero complementarias, establecer nuestra realidad, los efectos del modelo aplicado, los cambios que se están efectuando, y las nuevas estrategias requeridas para que el sector agropecuario colombiano nuevamente se fortalezca y conduzca por un rumbo acertado, con progresos más reales y crecientes.

TEMAS DE ANALISIS.

DEBATE

Participantes: José Antonio Ocampo Gaviria

Roberto Junguito Bonnet

Gabriel Rosas Vega

JOSÉ ANTONIO OCAMPO GAVIRIA

Ministro de Agricultura

Universidad de Notre Dame. Economista y sociólogo.
Universidad de Yale. Doctorado en Economía.
Fedesarrollo. Director ejecutivo.
Ministerio de Comercio Exterior. Asesor del Consejo Gremial Nacional.
Gobierno de Nicaragua. Jefe de la Misión de Wider-Asdi.
Gobierno de Colombia. Asesor en asuntos cafeteros.
Misión de Empleo (Misión Chenery). Coordinador nacional.
Universidades de Yale y Oxford. Profesor visitante.
Universidad de los Andes. Profesor e investigador del CEDE.
Banco Mundial y BID. Consultor.

GABRIEL ROSAS VEGA

Presidente Asoexport

Universidad Nacional. Economista.
Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos. Posgrado
Política Monetaria y Técnicas Bancarias.
Banco Cafetero. Director Investigaciones Económicas.
Viceministro de Hacienda y Crédito Público.
Corporación Central de Ahorro y Vivienda. Gerente general.
Compañía de Financiamiento Comercial. Gerente general.
Representante a la Cámara.
Senador de la República.
Ministro de Agricultura.
Ministro de Minas y Energía (e).
Ministro de Desarrollo (e).
Universidad Javeriana. Decano Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas.
Universidades del Rosario, Jorge Tadeo Lozano y Nacional. Profesor.
El Espectador, Estrategia Económica y Financiera, Revista Económica Colombiana, Nueva Frontera
y El País. Columnista.

TEMAS DE ANALISIS. DEBATE

Las inquietudes surgen frente a temas relacionados con la aplicación del modelo económico y su efecto negativo en el sector agropecuario colombiano; el manejo de la tasa de cambio; los recursos fiscales; las medidas adoptadas por anteriores gobiernos y la presente administración; el posible regreso al proteccionismo; el funcionamiento de la Caja Agraria; y la operatividad del esquema institucional económico actual, entre otros. Las aclaraciones y comentarios respectivos los hacen, en el marco del debate, el ministro de Agricultura, José Antonio Ocampo; el Director miembro de la Junta Directiva del Banco de la República, Roberto Junguito Bonnet; y el presidente de Asoexport, Gabriel Rosas Vega.

ROBERTO JUNGUITO BONNET

LOS RECURSOS PUBLICOS

Quiero referirme a algunos de los planteamientos hechos en el foro. Todos estamos de acuerdo con un punto: se debe hacer una política sectorial en combinación con una macroeconómica. Tal vez la diferencia surge cuando considero que hay una limitación muy grande en los recursos fiscales. Por ello insisto en la misma historia. Es facilísimo obtener aplausos al prometer todas las cosas que un gobierno puede hacer. Se ofrece, por ejemplo, aumentar los gastos en cantidades exorbitantes. Ahí sí hay un campo amplio para dar cabida a todo como los subsidios a las tasas de interés, de capitalización, etc.; para hacer las obras de infraestructura y las carreteras; dar tecnología y hacer adecuación de tierras, etc. Eso está muy bien. Todo es posible. Pero la realidad es distinta porque los recursos están limitados.

Por otra parte, si los próximos gobiernos ejecutan los planes de gasto público que han propuesto en Colombia y el exterior, la tasa de cambio se revalorará y producirá una gran inflación. Es muy fácil decir lo que se puede hacer en el sector agropecuario. Pero seamos realistas. Si los recursos son escasos, tenemos que escoger y decidir si se hacen obras públicas de beneficio general, o si se otorgan los subsidios de manera individual, entre otras cosas.

LA TASA DE CAMBIO

Otro interrogante que me anticipo a resolver se refiere a cómo se decide la tasa de

cambio. Y este punto alude directamente a la proposición en el sentido de que debían participar más otros ministros en tal decisión para mejorar las políticas. En Colombia hay una Junta Directiva del Banco de la República autónoma, establecida como autoridad cambiaria por la Constitución. Sin embargo, aquélla no es tan independiente como para evitar que el gobierno no participe. Inclusive, la presencia del gobierno es tan fuerte que el ministro de Hacienda es miembro de la Junta Directiva y, a la vez, presidente de la misma. Por tal razón, si el ministro tiene esa posición en la Junta y, hasta ahora, todas las decisiones se han tomado de común acuerdo con él -podíamos haberlo hecho por mayoría con su oposición-, surge el interrogante si las fallas registradas son de coordinación entre los ministros de Agricultura y de Comercio Exterior y la Junta Directiva del Banco de la República, o son básicamente de comunicación dentro del gobierno.

Los ministros disponen además del Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes) donde tienen muchas posibilidades para ponerse de acuerdo, de tal manera que cuando el titular de Hacienda asista a la Junta del Banco de la República, su posición sea la del conjunto del gobierno. Lo ocurrido hasta ahora indica que hay ausencia de coordinación del gobierno en su más alto nivel y ésta no se soluciona simplemente con aceptar que los ministros de Agricultura y de Comercio Exterior, comiencen a tomar decisiones sobre la tasa de cambio. En cuanto a cómo hacerlo, aún no hemos recibido por parte de ellos ninguna propuesta y nos agradecería muchísimo atender sus sugerencias.

JOSE ANTONIO OCAMPO

NO HAY PROTECCIONISMO

Hay opiniones divergentes en cuanto al proteccionismo. Algunos temerosos señalan que éste ha regresado. Otros, en cambio, critican la ausencia de medidas de protección. En particular, creo que no haya un regreso al proteccionismo. Están dados los instrumentos -como el Idema- para que bien redactada la ley, se entreguen a la administración del sector privado que tenga propósito público de manera similar a como ocurrió en EE.UU. con el "Credit Commodity Corporation", que cediendo bienes públicos continúan una labor de orientación pública, pero en manos privadas. Ahí está abierta esa posibilidad. Los Fondos de Estabilización de Precios, mencionados por la ley agrícola, también son susceptibles de administración por parte de la empresa privada.

De igual manera, y dentro de las cuatro estrategias indicadas para la contrarreforma agrícola -precisadas por el doctor Roberto Junguito-, coincido en el punto referente al papel del Idema. El equipo económico del gobierno en su reversa de la apertura económica le dio un giro de 150 grados al instituto.

Por otra parte, no hemos incluido ningún producto en la franja de precios. Más aún, el único ajuste que se hizo fue para proteger a los productos agroindustriales derivados. En lo referente a la licencia previa, que se presenta como un gran error, fue adoptada sólo para dos productos revirtiéndose para uno de ellos posteriormente y durante el período que se adoptó, no generó ningún efecto indeseable. El producto que quedó, o sea los trozos de pollo, es por una distorsión permanente en los precios internacionales, muy conocida en el cual los trozos son subproducto en el consumo de los EE.UU.

LOS CREDITOS

Igualmente se habla de las medidas de crédito como si hubiéramos regresado a los subsidios en materia crediticia, o que el Congreso de la República en algún párrafo de la Ley Agraria retornara la política de subsidios crediticios. Quiero recordar que el DTF+6 que es la tasa de interés vigente del mercado, no es propiamente una tasa subsidiada. He aprobado varios créditos en algunas reuniones donde he actuado como presidente de la Junta Directiva, en condiciones más blandas que son de mercado. Sabemos muy bien que el mercado produce tasas de interés entre DTF+3 y DTF+10 con una discriminación ciertamente entre los que tienen menor capacidad de negociar crédito, pero DTF+6 no es propiamente una tasa de interés subsidiada. Lo único que se hizo fue evitar el desmonte del interés subsidiado que sí tienen los pequeños productores y estaba programado por la Junta Directiva del Banco de la República para ser efectivo a partir del 1o. de enero de 1994.

LA CAJA AGRARIA

No he querido hacer evaluaciones de lo sucedido atrás con la Caja Agraria. Su crisis, lo ha expresado el Presidente de la República, no es independiente de los hechos ocurridos anteriormente cuando se paralizaron los créditos y se adoptó un plan de retiro voluntario. Se incurrieron en muchos errores que afortunadamente se han corregido durante la administración. Hoy tenemos una entidad modernizada, fortalecida y capitalizada. Aun cuando algunos sectores no querían mantener la Caja como un banco público, afortunadamente ese punto de vista fue superado. Estamos en un camino el cual creemos es el correcto.

LOS RECURSOS PUBLICOS

Cuando se hace referencia a la limitación de recursos fiscales y su negativo uso con los incentivos, se tiene la impresión de que estamos hablando de unas sumas muy gigantescas destinadas a los subsidios del sector. Al parecer, el doctor Junguito desconoce el presupuesto del sector agropecuario de 1994. Para incentivos únicamente se asignaron \$10 mil millones -una ínfima parte del PIB-, mientras que el presupuesto

global del Ministerio de Agricultura es de \$460 mil millones para el presente año. Afirmar que eso es una gran distorsión en la asignación de recursos públicos, a mi juicio, indica que no se están verificando las cifras.

REORGANIZACION INSTITUCIONAL ECONOMICA

Alrededor del tema de la política cambiaria y de las opiniones que se expresan en otros ámbitos del gobierno sobre la política agropecuaria, es conveniente superar esta sordera entre poderes del Estado.

No se puede concebir una situación en la cual el ministro de Agricultura no pueda expresar ninguna opinión sobre la política cambiaria, qué se va a hacer con ella, porque está totalmente excluido del tema. Más aún, ni se le invita a las reuniones que tratan la materia. Resulta igualmente insólito que los miembros de la Junta Directiva del Banco de la República conceptúen sobre la política agropecuaria sin hablar jamás sobre ésta con el ministro de Agricultura. Por tal motivo, reitero, necesitamos un nuevo esquema institucional donde se pueda debatir la política económica entre las diferentes personas que intervienen en ella, para que así los miembros de la Junta Directiva del Banco de la República conozcan el pensamiento del ministro sobre la política agropecuaria y éste, a su vez, se informe directamente sobre la política crediticia y cambiaria de Colombia.

La misma Constitución establece que debe existir una coordinación entre el Banco de la República y la política económica general y considero que la política agropecuaria es parte de ésta. No estoy en contra de la independencia del Banco, pero debe existir una instancia donde se puedan analizar dichas políticas.

ROBERTO JUNGUITO BONNET

Como interpelación quiero comentar con todo el respeto que si me atreví a hablar sobre política agropecuaria, fue por la invitación del señor ministro de Agricultura a este foro sobre el tema. De otra manera, no lo hubiera hecho. Por otro lado, para analizar el sector agropecuario me leí los documentos del Ministerio y del Banco Mundial. Hice un esfuerzo para entender e interpretar lo sucedido. Es posible que esté equivocado y en este caso ha sido con buena fe.

JOSE ANTONIO OCAMPO

Aclaro al doctor Junguito que no me refería a su intervención en este foro sino a otros hechos. Insisto en que hay un problema institucional en el país y se observa en actitudes como la de algunos miembros de la Junta Directiva del Banco de la República al refirirse públicamente a la política agropecuaria, culpándola de la inflación en

Colombia. Así como los miembros de la citada Junta -con mucha razón- no quieren que el ministro de Agricultura ni de Comercio Exterior, o algún otro ministro, se pronuncien sobre política cambiaria, desearía también que ellos no hablen de política agropecuaria sin dialogar antes con quien corresponda. El esquema actual institucional está equivocado porque no hay posibilidades de que los ministros puedan discutir, por ejemplo, sobre el efecto de la política agropecuaria en la inflación. Por ello persisto en que debe diseñarse un nuevo esquema institucional.

GABRIEL ROSAS VEGA

Cuánto me alegra que el doctor Junguito hable ahora de gradualidad, aunque resulta extraño que ésta no se hubiera aplicado desde el principio para el sector agropecuario. Cuando entregué el ministerio de Agricultura, en medio de un torrente de críticas, le solicité al presidente César Gaviria que no se fuera a equivocar con el sector, pues exige un tratamiento diferente por factores económicos, sociales y políticos.

La crisis del sector agropecuario no es un asunto exclusivamente de economistas, es también un problema de orden multidisciplinario e interdisciplinario. No podemos cometer el más grave error de tratar al sector y, en particular, al campesino, como una ficha económica.

Hay una cultura en el campo que se debe respetar. No se puede llegar allí a imponer las labores indicándoles que así se hacen, por ejemplo, en Kansas City. Primero hay que acondicionar los esquemas a nuestro medio y ponerlo a funcionar de acuerdo con nuestra "indiosincracia".

LA CRISIS DE LA CAJA AGRARIA

No voy a hacer un acto de defensa sobre el funcionamiento de la Caja Agraria, pero hay factores que han contribuido a que este no mejore. Qué se puede esperar cuando se nombra un gerente general al principio del gobierno y éste, como primera expresión, afirma que la Caja es un desastre. ¿Qué usuario paga? ¿Quién le reintegra un préstamo o deposita un peso en su cuenta corriente? Nadie.

Un día fui cerca a Ipiales, por un programa del Desarrollo Rural (DRI) y me encontré con un hecho muy simpático. Un cultivador me invitó a su finca y me habló de sus progresos hasta el punto de tener contabilidad. Al mostrármela registró su activo, con depósitos en el banco por \$2.5 millones; y el pasivo con una deuda de \$6 millones. Le pregunté, cómo es esta composición de su activo y su pasivo. Me respondió: "Ministro, pues la deuda la tengo con la Caja Agraria". Y el depósito dónde lo tiene, le dije. "En un banco de la ciudad y no lo consigno en la Caja porque de pronto

perdo mi platica" respondió. Con esta mentalidad también se ha trabajado la Caja en el país. Es el cuestionamiento a una institución que la volvieron macrocefálica. Además de lo anterior, el doctor Junguito nos endosó las deudas de los reinsertados, \$15 mil millones. Luego se sumaron las inundaciones del Atlántico que motivaron las refinanciaciones.

Así la mala suerte de la Caja fue un proceso larvado que "afortunadamente" un gerente general, del gobierno actual, acabó de enterrarlo. Por ello, la cartera vencida pasó del 15% al 35%. La otra adversidad fue la del clima. Sin embargo, nosotros teníamos una idea sobre el campo distinta a la política macroeconómica -la de resolver las dificultades- y era la de hacer política sectorial, desgraciadamente compensatoria porque la política macroeconómica era totalmente antiagraria. Naturalmente, los tropiezos se completaron con la fatalidad de la tasa de cambios. Cómo impedir que no ingresen capitales al país, si expiden una reforma tributaria que ofrece ventajas a quienes los traen, con la amnistía cambiaria que se decretó. Les franquearon las puertas ampliamente y la cuenta de capitales que se había advertido no se abriera hasta tanto no mejorara la situación fiscal. Entonces, cómo no iba a llegar el dinero, si hay otro problema al interior del país con los dueños de ciertos capitales. Realmente no es un problema de mala suerte, sino de mirar lo que verdaderamente ha sucedido.

EL REGRESO AL CAMPO

Luego se sucedieron los cambios, pasaron cuatro años, tuvieron que nombrar nuevos ministros de Agricultura, para que volviéramos al tema del campo y entendiéramos que la agricultura es completamente distinta y que se necesitan instancias de política y de concertación económicas. Por eso creamos Finagro anticipándonos dos años a la reforma constitucional. Le dimos un instrumento de política al ministerio de Agricultura sin el cual, aseguro, no le podrá llegar un peso al campo. La idea no era dar subsidios en la tasa de interés porque estábamos convencidos que más vale cumplir con la ley de oro del crédito, es decir, que resulte oportuno y suficiente.

GLOSARIO INSTITUCIONAL

ALMAGRARIO	:	Almacenes Generales de Depósito de la Caja Agraria
ASEAN	:	Asociación del Sudeste Asiático (Filipinas, Singapur, Malasia, Indonesia y Tailandia)
ASOCAÑA	:	Asociación de Cultivadores de Caña de Azúcar
ASOEXPORT	:	Asociación Nacional de Exportadores de Café de Colombia
DNP	:	Departamento Nacional de Planeación
CCI	:	Corporación Colombia Internacional
CEGA	:	Centro de Estudios Ganaderos y Agrícolas
CORPOICA	:	Corporación Colombiana de Investigaciones Agropecuarias
DRI	:	Desarrollo Rural Integrado
FAO	:	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FEDEARROZ	:	Federación Nacional de Arroceros
FADEGAN	:	Federación Antioqueña de Ganaderos
FEDEPALMA	:	Federación Nacional de Productores de Palma Africana
FINAGRO	:	Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario
HIMAT	:	Instituto Colombiano de Hidrología, Meteorología y Adecuación de Tierras
ICA	:	Instituto Colombiano Agropecuario
IICA	:	Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura
INCORA	:	Instituto Colombiano de la Reforma Agraria
INPA	:	Instituto Nacional de Pesca y Acuicultura
OECD	:	Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo
OMC	:	Organización Mundial del Comercio
SAC	:	Sociedad de Agricultores de Colombia
VECOL	:	Corporación Colombiana de Productos Veterinarios







República de Colombia
Ministerio de Agricultura