COLOMBIA

INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION
PARA LA AGRICULTURA - IICA.

AVANCES EN LA REFORMA INSTITUCIONAL, POLITICAS Y ORGANIZACION DEL SECTOR PRIVADO PARA PARTICIPAR EN EL PROCESO DE APERTURA EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE. EL CASO DE COLOMBIA.

(Informe de Consultoría)

Presentado por:

JUAN JOSE PERFETTI DEL C.

LUZ MARINA MONROY.

ANA MARIA HERRERA.

Santa Fé de Bogotá, Octubre 18 de 1991.

AVANCES EN LA REFORMA INSTITUCIONAL, POLITICAS Y ORGANIZACION DEL SECTOR PRIVADO PARA PARTICIPAR EN EL PROCESO DE APERTURA EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE. EL CASO DE COLOMBIA.

INDICE

Introducción. 1

I. EL PROCESO DE APERTURA ECONOMICA EN COLOMBIA. 2

1. Antecedentes del proceso de apertura. 2
2. Motivaciones del proceso de apertura económica en Colombia. 3
3. Características de la Apertura Económica en Colombia. 3
4. La Apertura en el Sector Agropecuario. 4

II. AVANCES EN LAS REFORMAS INSTITUCIONALES, LEGISLACION Y PROCESOS ADMINISTRATIVOS. 8

A. Acuerdos Internacionales. 8
1. Acuerdo de Cartagena. 9
2. Iniciativa para las Américas. 9
a. Comercio.
b. Inversión.
c. Deuda.
d. Medio Ambiente.
3. Acuerdo entre los Estados Unidos y Colombia. 10
4. El Grupo de los Tres. 10
5. La Comunidad Económica Europea. 11
6. Acuerdos de Alcance Parcial con Centroamérica y el Caribe. 12
7. Acuerdos en el Marco de ALADI. 12
8. Acuerdos de Productos Básicos. 12
a. Café.
b. Azúcar.
c. Cacao.
d. Maderas Tropicales.
e. Carnes de Bovino.

B. Reformas a la Política Sectorial Agropecuaria y a sus Instituciones. 13
1. Política Arancelaria y Para-arancelaria. 13
2. Franjas de Precios. 14
3. Crédito. 15
a. El Sistema Nacional de Crédito Agropecuario.
b. La Comisión Nacional de Crédito Agropecuario.
c. Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario.
4. Sistema de Comercialización Interna y Externa. 17
a. IDEMA.
b. EMCOPER.
c. Centrales Mayoristas de Abastos.

d. Comercialización Externa.
5. Investigación y transferencia de Tecnológia. 20
6. Adecuación de Tierras. 22
7. Medio Ambiente. 23
8. Recursos Humanos. 24

III. AVANCES DE LAS PRINCIPALES REFORMAS PARA LA APERTURA ECONOMICA. 28
A. Reformas Estructurales. 28
1. Comercio Exterior. 28
a. Política Arancelaria.
b. Política Cambiaria.
2. Régimen de Inversión Extranjera. 30
3. Reforma Tributaria. 30
4. Reforma Laboral. 31
5. Reforma Financiera. 31
6. Política Monetaria. 32
7. Política Fiscal. 33
B. Reformas Institucionales. 33
1. Ministerio de Comercio Exterior. 33
2. Dirección General de Aduanas. 35
C. Infraestructura de Transporte para la Apertura. 36
1. Red Vial. 36
2. Instalaciones Portuarias. 37
3. Red Férrea. 39
E. Programas Fitozoosanitarios. 40
F. Cambios en la Legislación sobre Propiedad y Tenencia de la Tierra. 43

IV. REACCION E INICIATIVAS DEL SECTOR PRIVADO ANTE LA APERTURA ECONOMICA. 46
A. Sociedad Colombiana de Agricultores (SAC). 46
B. Federación Nacional de Cultivadores de Palma de Aceite (FEDEPALMA). 46
C. Federación Nacional de Arroceros (FEDEARROZ). 47
D Asociación Colombiana de Exportadores de Flores (ASOCOLFLORES). 47
E. Asociación de Cultivadores de Caña de Azúcar de Colombia (ASOCAÑA). 48
F. Confederación Colombiana de Algodón (CONALGODON). 48
G. Federación Nacional de Cultivadores de Cereales (FENALCE). 49
H. Federación Nacional de Cultivadores de Papa (FEDEPAPA). 50
I. Federación de Ganaderos de Colombia (FEDEGAN). 50
J. Federación Nacional de Cafeteros. (FEDERACAFE) 50

V. EVOLUCION RECIENTE DE LAS EXPORTACIONES AGROPECUARIAS 53

ANEXOS.

AVANCES EN LA REFORMA INSTITUCIONAL, POLITICAS Y ORGANIZACION DEL SECTOR PRIVADO PARA PARTICIPAR EN EL PROCESO DE APERTURA EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE. EL CASO DE COLOMBIA.

Introducción.

Colombia ha adoptado como estrategia de desarrollo, la internacionalización de su economía y la modernización de sus instituciones. Para tal efecto, se han adelantado una serie de reformas que cubren diferentes campos y se ha liberalizado la economía. Muchas de estas reformas están en proceso de reglamentación y otras se vienen aplicando desde el momento de la expedición de la respectiva Ley. Las reformas institucionales, por su parte, se han venido desarrollando lentamente en la mayoría de los casos.

Respecto al sector agrícola, aunque éste ha sido incluido en el proceso de apertura, se ha establecido una gradualidad para que al final de 1994 su nivel de protección sea similar al del resto de sectores económicos. Adicionalmente, se han creado mecanismos que protegen al sector contra fluctuaciones bruscas en los precios y de los subsidios otorgados por los países desarrollados.

Para efectos del presente trabajo y, en relación con las denominadas reformas estructurales, estas, en su gran mayoría, fueron aprobadas durante la legislatura de 1990, lo cual ha permitido su presentación, aunque breve, si focalizada hacia los principales aspectos de las mismas. Las reformas que no requieren de la aprobación del Congreso y están más en manos del Ejecutivo, como las de vías y puertos, vienen siendo anunciadas y puestas en marcha algunas de ellas. En estos casos se cuenta con los documentos del Consejo de Política Económica y Social - CONPES.

En lo que tiene que ver con las políticas para el sector agropecuario, aún no se cuenta con un documento oficial en el que se plasmen los objetivos y acciones gubernamentales. En algunos casos se ha tenido que recurrir a los discursos de la señora Ministra de Agricultura o de otros funcionarios públicos. En otros, se ha podido contar con documentos en los que una institución propone su programa de acción, como es el caso del ICA o EMCOPER.

No obstante que el trabajo se ha organizado de acuerdo a los términos de referencia, se han incluido dos secciones adicionales. En una primera se describen los antecedentes y características del proceso de apertura en Colombia, ello con el fin de facilitar su comprensión. En la otra, se analiza la evolución reciente de las exportaciones agropecuarias del país.

I. EL PROCESO DE APERTURA ECONOMICA EN COLOMBIA.

1. Antecedentes del proceso de apertura.

La estrategia del programa de ajuste llevado a cabo en Colombia entre 1984 y 1986 en relación con las importaciones era la de avanzar en un proceso gradual de liberalización, el cual marchaba paralelo al ajuste que se hacía en la tasa de cambio. Por tal motivo, se empezó a hacer una transferencia gradual de las distintas posiciones arancelarias desde la lista de prohibida importación a licencia previa así como a trasladar tambien otras a libre importación (1). Igualmente, la política de control de importaciones comenzó a actuar en una dirección contraria a la que caracterizó el período precedente. Los controles cuantitativos comenzaron a relajarse, al igual que se dió un énfasis creciente a la racionalización de los distintos instrumentos arancelarios y para-arancelarios (2) . No obstante, durante los siguientes años, este proceso de liberalización se demoró en continuarse y profundizarse, ya que no avanzó al ritmo inicialmente establecido (3).

En los primeros meses del año de 1990, el gobierno del Presidente Barco dió los primeros pasos hacia un proceso de apertura de la economía (4), el cual, a juicio de algunos observadores, era tímido, pues pretendía exponer de manera gradual y lenta la economía colombiana a la competencia externa. Adicionalmente, los niveles de protección iniciales eran relativamente muy altos. Sin embargo, este programa tuvo la virtud de poner a pensar al país en la necesidad de cambiar el modelo de desarrollo imperante hasta ese momento y de preparar el terreno para una propuesta más radical que a finales del mismo año hizo el nuevo gobierno del Presidente Gaviria.

El "Plan para la Modernización de la Economía", como se le llamó en ese entonces, incluía, además de la liberalización gradual del comercio exterior del país, un conjunto de reformas, entre las cuales se incluían reformas a la política de comercio exterior, reformas en el sector financiero, estructuración de créditos para la reconversión industrial y dotación de infraestructura de transporte (5) . La propuesta con respecto a las importaciones era, además de un cronograma de translado de posiciones arancelarias del régimen de licencia previa al de libre importación y de flexibilizar la utilización de la licencia previa, la adopción de dos instrumentos de regulación del comercio exterior, las "encuestas arancelarias" para bienes terminados y los de "cupos" para bienes de capital y materias primas (6). Estos mecanismos de asignación de las importaciones se alcanzaron a aplicar durante el primer semestre y se alcazaron a iniciar algunos de los programas de reformas propuestas.

2. Motivaciones del proceso de apertura económica en Colombia.

A partir de 1975 se observó que el crecimiento de la economía colombiana se desaceleró, no obstante una ligera mejoría en la segunda mitad de los años ochentas, y que, en promedio, la escasa expansión que tuvo lugar no se vió acompañada de cambios en la composición de la estructura de la producción (7) . Este fenómeno, de acuerdo a los voceros oficiales, era producto del modelo de desarrollo seguido por el país en las últimas

décadas . Dicho modelo privilegiaba el desarrollo hacia adentro en detrimiento de una mayor interrelación con la economía mundial.

En un estudio comparativo sobre los patrones de desarrollo en más de cien países (8)(9), en el cual se clasifica a Colombia como un país grande, con una orientación primaria en cuanto a su comercio y, en términos de apertura, el país se encuentra moderadamente orientado hacia adentro, se encuentra que en el caso colombiano las participaciones en el comercio exterior, exportaciones e importaciones, están significativamente por debajo de los valores que cabrían esperar del patrón internacional, razón por la cual la economía colombiana puede considerarsae como "cerrada". Como resultado de este cierre comercial, la transformación estructural del país se volvió mas lenta y por lo tanto fue apenas marginal . En términos de estructura sectorial los cambios fueron muy leves, destacandose el aumento en la participación de la minería dentro del PIB y la elevación gradual en la participación de la construcción. La composición de la demanda final tampoco sufrió mayores modificaciones.

Otra de las limitaciones imputados al modelo de crecimiento económico colombiano es la decreciente contribución de la productividad al crecimiento industrial. De acuerdo con cifras del Departamento Nacional de Planeación , dicha contribución era de 1.9% anual entre 1970 y 1975, y se redujo a 0.1% entre 1981 y 1984. Aunque recientemente dicha contribución se ha recuperado ligeramente, ésta sigue siendo inferior a lo observado a comienzos de la década de los setenta.

Un último argumento esgrimido por los voceros oficiales en favor de la puesta en marcha del proceso de apertura, era que el cierre progresivo de la economía junto a la lentitud del cambio estructural, demoraron el progreso social y distributivo .

3. Características de la Apertura Económica en Colombia.

Teniendo en cuenta las limitaciones anteriormente señaladas y sobre la base de unas consideraciones sobre la situación y las perspectivas de la economía colombiana, en octubre de 1990 el gobierno colombiano aprobó la apertura económica como la estrategia básica del plan de desarrollo para el cuatrenio 1990-1994 (10).

El programa de apertura comercial incluía en su momento las siguientes acciones:

a) Traslado al régimen de libre importación, con excepción de los productos asociados a la seguridad nacional y a las posiciones arancelarias correspondientes a bienes del sector agropecuario sensibles a la competencia externa, todas las posiciones que se encontraban en previa-libre, previa-previa, previa-cupo y previa-encuesta. El desmonte definitivo del sistema de licencia previa quedaba supeditado a la creación de un mecanismo de aranceles flexibles para la importación de bienes del sector agropecuario (11).

b) Simplificación y supresión de algunos niveles arancelarios, de forma tal que se pasan de 14 a 9 niveles. Adicionalmente se contempló la homogenización de las diferentes tasas arancelarias. Estas medidas

iniciales de simplificación de la estructura arancelaria llevaron a que el arancel promedio nominal pasara de 34.4% a 29.8% y que la protección efectiva lo hiciera de 60.1% a 51.7%.

c) Reducción del nivel de aranceles en un horizonte de cuatro años. En la estructura arancelaria que se aspiraba alcanzar en 1994 habría tan sólo cinco niveles arancelarios distintos (0, 5, 10, 15 y 50 por ciento) más la sobretasa arancelaria que sería reducida al 8 por ciento. Al término de los cuatro años que contemplaba el cronograma original, los niveles nominales promedios del arancel habrían bajado de 34.5 por ciento en 1990 a 14.6 por ciento en 1994, incluida la sobretasa, y la protección efectiva promedio pasaría de 60.4 por ciento a 28 por ciento.

El programa de apertura económica se acompaña de uno que contempla diversas reformas tendientes a la modernización de la economía colombiana. Estas reformas tienen por objeto eliminar las principales rigideces que han dificultado el crecimiento en los últimos años. Los campos cubiertos por las reformas son: sector externo - en aspectos diferentes al del régimen de importaciones -, la legislación laboral, el régimen cambiario, el tratamiento a la inversión extranjera, el sector financiero, la infraestructura de transporte y de puertos, y la organización misma de todo el aparato del Estado.

De la discusión anterior es claro que Colombia adoptó inicialmente una estrategia de apertura económica muy gradual, con plazos amplios, en el convencimiento de que era necesario que la economía se ajustara, sin traumatismo, a las nuevas condiciones. Sin embargo, y ante las dificultades que se estaban originando en el campo económico, el gobierno colombiano a finales de agosto de 1991 decidió adelantar el programa de desgravación arancelaria (12).

La evolución de la economía durante el año de 1991 muestra que la misma se encuentran sobrefinanciada y que se ha dado un aumento no esperado en las reservas internacionales. Lo anterior responde a un aumento mayor al esperado en las exportaciones, la contracción en las importaciones (13) y al enorme flujo de capitales hacia el país, atraidos por la mayor rentabilidad relativa. Dicha acumulación no esperada ha sido una de las principales fuentes de expansión monetaria, lo cual, a su vez, ha dificultado el control de la inflación, además que ha obligado a la adopción de políticas que afectan negativamente los sectores productivos.

El nuevo programa de apertura establece que los aranceles se fijan al nivel previsto inicialmente para 1994 y que permanecerán estables, por lo menos, hasta dicho año. Las decisiones adoptadas en materia comercial y cambiaria son: i) se establecen cuatro niveles arancelarios (0, 5, 10 y 15 por ciento), ii) se reduce la sobretasa de 10 al 8 por ciento, iii) el esquema se extiende al sector agropecuario, excepto a los productos sujetos a las franjas de precios para los cuales los arancelarios se reducirán al ritmo antes previsto, y iv) se corregirá la revaluación de la tasa de cambio. Las anteriores medidas conducen a que el arancel promedio, con sobretasa, pase de 20.2% a 12.6%, y que la protección efectiva promedio pase de 44.0% a 24.8%.

4. La Apertura en el Sector Agropecuario.

Durante el gobierno del Presidente Barco la política sectorial agrícola se dirigió a proteger la producción nacional de la competencia externa. Como resultado de esto, los precios agrícolas domésticos se ubicaron muy por encima de los correspondientes precios internacionales. Consistente con esta política, la primera propuesta de apertura económica hecha por el gobierno de ese entonces, excluía al sector de este programa de apertura. La argumentación principal se sustentaba en el hecho de que la mayoría de los mercados agrícolas se encontraban intervenidos y que la presencia generalizada de subsidios no permitía una asignación de recursos y producciones entre países de acuerdo a las correspondientes ventajas comparativas.

El gobierno del Presidente Gaviria, por el contrario, desde un principio reconoció la necesidad de que el sector participara de la apertura, no solo beneficiándose de la rebaja generalizada de arenceles, como ocurría con el modelo planteado por el anterior gobierno, sino ajustando sus niveles de acuerdo a los que deberían regir para el resto de la economía. Sin embargo, desde un comienzo se tuvo en consideración la necesidad de dar un cierto tratamiento especial, a través de aranceles variables, a ciertos productos debido a la inestabilidad propia de estos mercados. Para tal efecto, a principios del presente año se aprobó, por parte del CONPES (14), la adopción del mecanismo de franjas de precios. Adicionalmente, se estableció un programa de desgravación arancelaria para cierto número de productos provenientes del sector agropecuario el cual debe culminar en 1994, con niveles de protección similares a los de los otros sectores de la economía. Los niveles de protección iniciales eran similares a los vigentes a finales de 1990. De esta forma, en el caso del sector agropecuario, éste se expone progresivamente a niveles crecientes de competencia frente a los mercados internacionales.

Consecuente con esta política, se ha planteado la necesidad de adoptar una serie de reformas institucionales. Concretamente, se ha creado un nuevo esquema institucional para el crédito agropecuario, se le ha determinado una nueva política al IDEMA y se viene trabajando en algunos otros campos como son la Ciencia y la Tecnología, la adecuación de tierras y la reforma agraria, entre otras.

NOTAS

(1) Estos traslados obedecían, en parte, a exigencias de la banca multilateral relacionadas con la necesidad de una mayor liberalización de la economía colombiana.

(2) Villar, L., "Ajuste y vecinos en problemas", Economía Colombiana. No. 230. Junio-Julio 1990.

(3) Junguito, R., "Ela Cambio Tecnológico en el Sector Agropecuario ante la apertura Económica". Documentos CLADEI - FESCOL No.2, Bogotá, 1991.

(4) Departamento Nacional de Planeación, "Programa de Modernización de la Economía Colombiana", Documento CONPES - DNP - 2.465 - Febrero, 1990.

(5) De Martinez, M.M., "Política de Comercio Exterior en el Contexto de la Apertura Económica", en, La Reconversión Industrial - Colombia y Otras Experiencias, FESCOL, 1991.

(6) Las "encuestas arancelarias" consistían en la determinación, mediante el sistema de encuestas, de los aranceles máximos que cada importador potencial estaba dispuesto a pagar por las correspondientes importaciones. Estas encuestas deberían realizarse dos veces al año por sub-grupo y servirían de base para la modificación periódica de los aranceles. los "cupos" era un sistema que buscaba generarle competencia a la producción nacional sin que, al mismo tiempo, las importaciones llegaran a constituir proporciones demasiado grandes de aquella.

(7) Caballero, C., M., Ramirez y A.M., Rodriguez, "El Modelo de Desarrollo y el Crecimiento Económico hasta Finales del Siglo". En: Apertura y Crecimiento: El reto de los noventa", Eslora (Editor). Fedesarrollo y Tercer Mundo Editores, 1991.

(8) Departamento Nacional de Planeación, "Decisiones sobre el Programa de Apertura Económica", Documento DNP 2494 - DNP -bJ, Octubre, 1990.

(9) Chenery, H., Robinson, S., y Syrquim, M., "Industrialization and Growth: A Comparative Study", Oxford University Press, 1986.

(10) Syrquim, M., "Crecimiento económico y cambio estructural en Colombia: una comparación internacional", Coyuntura Económica. Fedesarrollo, Vol. XVII, No. 4, Diciembre 1987.

(11) Entre estas consideraciones estaban: i) la adecuada disponibilidad de reservas internacionales y mecanismos de financiación para soportar la eliminación de las trabas administrativas y la rebaja de aranceles; ii) el nivel histórico en que se encuentra la tasa de cambio y su evolución esperada generan una protección más que

suficiente a la producción nacional; iii) se han eliminado los desequilibrios macroeconómicos.

(12) Con la liberalización del 97% del universo arancelario, se eliminó totalmente el criterio de protección a la industria nacional que había sido hasta ese momento la base de la política de importaciones.

(13) Las reservas internacionales han crecido por encima de lo esperado - la diferencia es de casi 2.000 millones de dólares-. Esta diferencia se explica por menores importaciones - 800 millones de dólares -, mayores exportaciones -600 millones de dólares -, y 800 millones de dólares por transferencias.

(14) La contracción de las importaciones, en opinión del gobierno, responde a que el gobierno de desgravación gradual dió señales a los importadores de que era mejor esperar su realización, pues se podría lograr a menores tarifas arancelarias. También se considera que la inversión privada se ha visto afectada por el ambiente de incertidumbre que se ha generado en el país.

II. AVANCES EN LAS REFORMAS INSTITUCIONALES, LEGISLACION Y PROCESOS ADMINISTRATIVOS.

A. Acuerdos Internacionales.

1. Acuerdo de Cartagena.

Desde mediados de 1989 se vió la necesidad, por parte de cada uno de los Países Miembros del Grupo Andino, de encontrar caminos que reactivaran el intercambio comercial entre ellos y les permitiera incrementar su capacidad competitiva tanto al interior de la Subregión como en el mercado internacional. Bajo estos nuevos planteamientos, se han establecido acciones específicas para que en el mediano plazo cada uno de los países miembros pueda aprovechar las ventajas que brinda un mercado ampliado con parámetros bien definidos (1).

Así, se espera consolidar ese mercado para 1995, mediante una reducción y racionalización de los niveles arancelarios en 1990, la remoción de la lista de comercio administrado en 1991 y el desmonte de la lista de excepciones en 1993. La unión aduanera quedará plenamente conformada en 1997 por Colombia, Perú y Venezuela, y en 1999 por Bolivia y Ecuador.

Respecto al sector agropecuario y agroindustrial de los países de la subregión andina, se ha considerado que el mismo se encuentra afectado por la inestabilidad de los precios internacionales y las distorsiones originadas por las políticas agrícolas de los países desarrollados, así como por la no adopción de las Reglas Multilaterales del GATT, las que incluso permiten prácticas restrictivas y de competencia desleal cuando se trata de bienes de este sector (2). Para responder a las circunstancias y distorciones que la Subregión debe enfrentar en el comercio agropecuario mundial, se ha considerado necesario establecer, para 1995, una Política Agropecuaria Común. Dicha Política Agropecuaria Común deberá tener la flexibilidad para adaptarse a los cambios que puedan producirse en las reglas de juego internacionales.

La Política Agropecuaria Común contempla la igualación de las condiciones de competencia en los mercados agropecuarios subregionales mediante las siguientes acciones: el inicio de un programa de armonización de políticas, impulso a los programas conjuntos de desarrollo agropecuario, adopción de posiciones únicas en foos internacionales relacionados con el sector, y el establecimiento de mecanismos de financiación para el desarrollo de las acciones y programas conjuntos.

También deberá adoptarse una Política Común en lo referente a la importación y exportación de productos, equipos, maquinaria e insumos agropecuarios. La implementación de esta Política exige el compromiso de no subsidiar las importaciones señaladas de terceros países y de no utilizar tasas de cambio preferenciales, un régimen común Andino para el tratamiento de las donaciones de alimentos, armonización de incentivos a las exportaciones, coordinación y armonización de mecanismos de estabilización del costo de las importaciones de productos provenientes de terceros países y, cuando exista evidencia de grandes fluctuaciones de precios o de subsidios en los mercados internacionales, establecimiento de mecanismos eficientes antidumping.

Además de las acciones adelantadas por la Junta del Acuerdo de Cartagena y por los Países Miembros en el marco del establecimiento del Mercado Común Andino, específicamente para el sector agropecuario y agroindustrial. se está trabajando sobre la necesidad de implantar las "Franjas de Precios" como principal mecanismo regulador de la producción de la Subregión e indicador de la situación del mercado internacional, así como principal instrumento que permita proteger la producción local de subsidios otorgados por los países desarrollados.

Aunado a lo anterior, se esta estudiando la aplicación de estructuras claras para la aplicación de la claúsula de salvaguardia y los certificados de origen.

2. Iniciativa para las Américas.

Los acuerdos Marcos firmados por Estados Unidos con algunos países de América Latina tienen como base la Iniciativa Bush que considera básicos cuatro aspectos (3).

a. Comercio.

De acuerdo a dicha iniciativa, la eliminación de las barreras comerciales entre los países contribuye al crecimiento y desarrollo, y por tanto debe trabajarse en la búsqueda de un mercado libre que integre a toda América. En la búsqueda de este objetivo de mediano plazo, se abren las puertas de los Estados Unidos para firmar Acuerdos Bilaterales que estrechen los lazos comerciales.

Adicionalmente, se ofrece la colaboración de los Estados Unidos para lograr un comercio "libre y justo" en la Ronda Uruguay, fortaleciendo las reglamentaciones existentes, así como extenderlas a áreas que actualmente carecen de reglas establecidos para el juego limpio. También se ofrece apoyo en la reducción de aranceles para aquellos bienes de especial interés para los países de América Latina y del Caribe.

b. Inversión.

Debe promoverse la eliminación de barreras a la libre movilidad del capital internacional, factor escaso en las economías latinoamericanas. Estados Unidos apoya este proceso mediante la creación de un nuevo programa de préstamos para aquellas naciones que hagan avances importantes en esta materia. También se crea un nuevo fondo, administrado por el BID como respuesta a procesos de privatización en las naciones de América Latina.

c. Deuda.

Se ofrece ayuda para reducir la deuda oficial a aquellos países que adopten estrictos programas de reformas económicas y de inversiones con el apoyo de las instituciones internacionales. Respecto a la deuda consecional se propone su reducción, y en relación a la deuda comercial con los Estados Unidos , se pondrá en un mayor proporción a la venta para facilitar los trueques por inversión o por programas de recuperación del medio ambiente.

d. **Medio Ambiente.**

Estados Unidos propone la creación de fondos ambientales, en los que los pagos por intereses devengados de la deuda estadounidense, se destinaran a financiar proyectos ambientales en los países deudores.

3. Acuerdo entre los Estados Unidos y Colombia.

El Acuerdo Marco Bilateral entre Estados Unidos y Colombia (4) presenta considerandos similares a los planteados con otros países de América Latina. Respecto al tema que interesa, resalta la referencia que se hace al compromiso de los dos países para el exitoso cumplimiento e implementación de la Ronda Uruguay de Negociaciones Comerciales Multilaterales (5).

En términos generales puede decirse que los objetivos estan encaminados a promover la expansión del comercio y la inversión, mediante la creación de los mecánismos necesarios para trabajar sobre los temas que sean de interés para las partes. Se firmó también una agenda de acción inmediata que plantea la necesidad de empezar a trabajar en aspectos que faciliten el comercio y la inversión. Respecto al sector agropecuario, se hace referencia explícita a:

a. Cooperación en la Ronda Uruguay de Negociaciones en el GATT.
b. Continuación de las discusiones sobre el Acuerdo Internacional del Café.
c. Medios para mejorar la cooperación técnica en asuntos fitosanitarios, sanidad y permisos para productos agroalimentarios.

4. El Grupo de los Tres.

El Grupo de los Tres conformado por Colombia, México y Venezuela, comienza a consolidarse como un nuevo mecanismo de cooperación e integración. La participación de Colombia en este esquema forma parte de la estrategia general de apertura del mercado mundial y de integración con los países latinoamericanos.

Las relaciones comerciales Colombo-Venezolanas se han manejado tradicionalmente a través de lo estipulado en el Pacto Andino. En este marco se ha determinado que, a finales de 1991 quedará establecida la zona de libre comercio entre los dos países con muy pocas excepciones. De esta forma, lo que el Grupo de los Tres implica para Colombia es una apertura real con México, ya que con este país se había trabajado con base en Acuerdos de Alcance Parcial en donde se buscaba la complementación de las dos economías para un grupo de 344 posiciones arancelarias (5).

El Grupo de los Tres prevee una desgravación gradual que deberá culminar en 1994 con el desmonte total de aranceles y demas impuestos de importación que afecten el comercio trilateral.

En el Acuerdo se considera la no aplicación de restricciones cuantitativas a los productos beneficiados con la desgravación, se contemplan normas sobre la competencia, en particular las referidas a

estímulos a las exportaciones y los requisitos de origen, así como medidas de salvaguardia que permitan atender situaciones específicas que afecten las producciones domésticas, y mecanismos para solucionar controversias sobre interpretaciones e incumplimientos (6).

Del análisis realizado por las entidades colombianas relacionadas con el tema, se desprende que el país podría tener ventajas en los sectores primarios (agropecuario y minería), así como en actividades agroindustriales, hilados, textiles, confecciones, cueros, papel y artes gráficas.

En el caso del sector agropecuario colombiano, el Ministerio de Agricultura ha incluído en las listas de excepciones 226 partidas arancelarias, entre las cuales se encuentran carne, leche, frutas, cereales, aceite y productos de la cadena de oleagínosas, azúcares, aromatizados, conservas y jugos. De dichas partidas, 81 pertenecen a la nómina de productos que se someterán al sistema de aranceles variables adoptado para el sector. Para estos productos, el Acuerdo con México se aplicará sin perjuicio de los sobre-aranceles variables, cuando se presenten caídas en los precios internacionales.

En conversaciones sostenidas con funcionarios del Ministerio de Agricultura de Colombia encargados de las negociaciones de dicho Acuerdo, se dejó ver cierto escepticismo respecto a la pronta participación del sector, debido a la ventaja que posee México para utilizar insumos provenientes de Canadá y Estados Unidos con unos precios mucho más bajos de los que debe adquirirlos Colombia. Se considera que por el momento el sector debería participar bajo la forma de una Comisión Técnica en donde se profundice en el conocimiento de cada uno de los sectores.

5. La Comunidad Económica Europea. (7).

La Comunidad Económica Europea ha abierto, desde 1971, un acceso preferencial a favor de las importaciones originarias de los países en desarrollo , en aplicación del Sistema General de Preferencias Arancelarias (SGPA). Este esquema tiene validez desde el 1 de enero hasta el 31 de diciembre y es establecido por el Consejo de Ministros de la Comunidad.

El trato preferencial para el sector agropecuario consiste en una condonación del derecho arancelario normal, dependiendo dicho trato del tipo de productos y pudiendo llegar a la franquicia total, pero sin ninguna limitación cuantitativa. No obstante, para cinco productos sometidos a derecho arancelario y otros ocho sujetos a contingentes reguladores, se concede tratamiento preferencial en el marco de montos fijos globales.

La clausula de salvaguardia puede aplicarse total o parcialmente cuando las importaciones se realizan en cantidades o a precios tales que perjudican o amenazan con perjudicar la producción interna de la Comunidad.

En 1990 la Comunidad lanzó un programa, por 4 años, de apoyo a la lucha contra la droga adelantado por Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú. Dicho

programa contempla la derogación del régimen general, siempre y cuando los productos a exportar esten acompañados del Certificado de Origen y de Autenticidad respectivos.

Este Programa también cobija al sector agropecuario, pero según comentarios de entes especializados, las preferencias otorgadas resultaron repetitivas, por lo menos en lo que concierne a Colombia, ya que el arancel 0 y la no limitación por cupos se concedió para café y flores, mientras que en banano, azúcar, limón y fresas, productos donde se esperaban consideraciones especiales, no se avanzó.

6. Acuerdos de Alcance Parcial con Centroamérica y el Caribe.

Atendiendo el espíritu del Grupo de Contadora y de conformidad con el Tratado de Montevideo de 1980, Colombia ha venido suscribiendo Acuerdos de Alcance Parcial con cada uno de los países del Mercado Común Centroamericano (Costa Rica, Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua). Estos acuerdos tienen como propósito fortalecer el intercambio comercial, son de carácter preferencial y no recíproco.

7. Acuerdos en el Marco de ALADI. (8).

Con el resto de países de América Latina, Colombia ha suscrito Acuerdos de Alcance Parcial en el marco del Tratado de Montevideo. En cada uno de esos Acuerdos se trabaja en términos de buscar una complementación de las economías involucradas, más que enfrentar el mercado local a la competencia.

Los productos del sector agropecuario han estado involucrados en mayor o menor grado con las mismas clausulas existentes en ALADI para proteger la producción local.

8. Acuerdos de Productos Básicos.

Los Acuerdos o Convenios Internacionales de Productos Básicos establecidos entre productores y consumidores tienen como objetivo fundamental la regulación del mercado internacional de un producto para lograr estabilización de sus precios. Si el Convenio no tiene clausulas económicas, su carácter es puramente administrativo, sin ningún efecto sobre los precios.

Colombia participa en los siguientes Acuerdos Internacionales de Productos Básicos.

a. Café.
Desde 1963 se han negociado cuatro Acuerdos. Cada uno de estos Convenios recurrió al sistema de cuotas de importación como instrumento regulador del mercado.

b. Azúcar.
Se han concertado siete Acuerdos sobre el azúcar. Los dos últimos no contemplaron disposiciones económicas. Actualmente está en vigencia una prórroga por dos años.

c. Cacao.

Colombia no suscribió el Acuerdo de 1986, aunque participó en los tres anteriores. Actualmente continua como observador.

d. Maderas Tropicales.
Este acuerdo entró en vigencia en 1985 y tiene como finalidad canalizar la cooperación internacional. Colombia se adhirió en 1990.

e. Carnes de Bovino.
Es de carácter consultivo y está encaminado a promover la expansión, la liberación y la estabilidad del mercado internacional, bajo la cooperación internacional. La secretaría del Acuerdo es la misma Secretaría del GATT.

B. Reformas a la Política Sectorial Agropecuaria y a sus Instituciones.

Como ya se dijo, en el caso colombiano, el actual gobierno considera la apertura como el modelo hacia al que debe moverse la economía. Se espera que mediante la mayor interacción entre el mercado local y el internacional, se hagan evidentes las condiciones de eficiencia y productividad de las actividades domésticas, para poder permanecer y conquistar nuevos espacios.

El proceso de apertura económica contempló el desmonte de controles arancelarios y para-arancelarios, que, segun los analistas del tema, generaron en el pasado un sesgo antiexportador y discriminaron en contra del sector exportador y específicamente del agropecuario, dificultando su desarrollo y crecimiento (9).

Sin embargo, y en consideración a que el mercado internacional de productos agropecuarios se caracteriza por la inestabilidad de las cotizaciones y la existencia de considerables subsidios, además de las condiciones "artificiales" en que se había venido desarrollando el sector agropecuario colombiano, no se consideró conveniente que el proceso de apertura en este sector se hiciera de forma repentina. No obstante, se exige una rápida adaptación del sector a las nuevas realidades, debiendose avanzar en la investigación, así como aprovecharse de tecnológias de manejo de suelos, de uso de insumos, de agua y de recolección eficiente de cosechas (10).

La actual política agrícola no persigue, como en el pasado reciente, el autoabastecimiento; la incorporación a la economía internacional se hará ofreciendo los productos en los que el país produce con ventajas competitivas, y demandando de los mercados internacionales aquellos bienes en donde resulte más adecuada su importación.

Con el objeto de facilitar el tránsito del sector hacia una economía de libre competencia, las autoridades económicas han diseñado una serie de instrumentos, consistentes estos en cambios en el régimen de importaciones, racionalización de los niveles arancelarios, franjas de precios, crédito, investigación y transferencia de tecnológia, canales de comercialización y adecuación de tierras.

1. Política Arancelaria y Para-arancelaria.

La apertura del sector agropecuario se inició, al igual que en el resto

de la economía, a finales de 1990. En una primera etapa se contempló el paso a libre importación de las partidas arancelarias correspondientes a toda la producción del sector que por diversas razones no se vería afectada inmediatamente, ya que se trataba de bienes en donde la producción nacional es sumamente eficiente y/o son bienes que no se comercializan en el mercado internacional. En ese momento se exceptuaron 94 posiciones (12%) del sector cuyo mercado internacional es afectado por prácticas desleales (11), lo que hacía necesaria su permanencia en el regimen de licencia previa. Actualmente, la única excepción momentanea es el trigo (12) y sus derivados cercanos.

En lo que respecta a insumos y materias primas, de un total de 395 posiciones sólo 12 (3%) se encuentran actualmente en el régimen de licencia previa porque también se utilizan en la fabricación de narcóticos y explosivos (13). La totalidad de los bienes de capital pasaron al régimen de libre importación y las materias primas para la producción de plaguicidas, fertilizantes simples y un gran número de bienes de capital fueron liberados del pago del impuesto arancelario. También se redujo la sobretasa arancelaria del 10% al 8% para los bienes de capital y para algunos principios activos para la producción de plaguicidas.

Respecto a los aranceles del resto de productos del sector agropecuario, se reducirán estos de manera gradual en su nivel promedio (14) para pasar del 35% a un nivel del 15% al final de 1994 (15), similares a los del sector industrial (16).

Estas medidas, en consideración del gobierno, deberán contribuir a la reducción de costos de producción, incrementando sus posibilidades de competencia en mercados internacionales, aumentando la rentabilidad y los ingresos de los productores, junto con una indicación de hacia donde deben moverse en el tiempo en términos de precios relativos frente al resto del mundo (17).

2. Franjas de Precios.

Ante la necesidad de proteger la producción nacional de las variaciones de los precios internacionales, provocadas éstas principalmente por las distorciones que se generan ante los grandes subsidios existentes en los países de la Comunidad Económica Europea, Japón y Estados Unidos, el gobierno colombiano estableció, para un cierto grupo de productos agropecuario, el sistema de franjas de precios. La franja de precios de importación consiste en la fijación de un precio mínimo (piso) y un precio máximo (techo) entre los cuales debe situarse el costo de importación. El precio interno deberá fluctuar entre estos dos niveles, y los ajustes en el costo de importación se harán a través de variaciones en el arancel; cuando el costo de importación cae por debalo el precio piso, las importaciones deberán pagar un arancel adicional y, si por el contrario, el costo de importación es superior al precio techo, las importaciones recibirán una rebaja arancelaria. Cada seis meses se deberá recalcular el piso y el techo de la franja con base en la información del precio internacional real de los últimos 5 años, aliminando el 25% de las observaciones más bajas y el 25% de las observaciones más altas.

Así las cosas, el arancel variable se convierte entonces en el instrumento que consigue la estabilidad. Con el mecanismo de las franjas de precios se posibilita la transmisión de las tendencias de los precios internacionales al agricultor colombiano, el cual, con base en esta información, deberá hacer sus previsiones y los ajustes el el área cultivada. Este instrumento tomará, hasta cierto punto, el papel que venían desempeñando los precios de sustentación como "señal" para que los agricultores adopten sus decisiones (18).

Para liquidar el arancel variable fue necesario introducir el concepto de Precio Oficial, el cual es obtenido por el Ministerio de Agricultura a partir de las series de precios del mercado internacional relevante para el producto en cuestión. Este precio es enviado a la aduana, quien liquida entonces el arancel variable.

Considerando que existen, productos sustitutos del bien sujeto a las franjas de precios, se incluyen dichas cotizaciones en el cálculo del arancel variable. Adicionalmente, en el caso de los productos en los que se sigan aplicando los precios de sustentación y que simultáneamente esten incluidos en las franjas de precios, el precio de sustentación deberá estar, en todo momento, por debajo del precio piso de la franja y del arancel ad-valorem.

En los primeros meses del presente año se aprobaron las franjas de precios que, a partir de junio de 1991, deberían empezar a regir. Los productos incluidos fueron sorgo, soya, maíz, arroz, trigo y cebada; a estos se le adicionaron, más adelante, leche y azúcar. Los niveles iniciales para la franja mantenían la protección que a finales de 1990 tenían los diferentes productos. En la actualidad, todos los productos sujetos a franjas de precios tienen un arancel del 20%, excepto arroz con 35%, cebada con 15% y trigo, el cual tiene un régimen especial con licencia previa y arancel del 20%. Para este último producto, se tiene programado que dicho régimen especial se mantenga hasta el tercer trimestre de 1992. Para la cosecha que debe recolectarse a principios de 1992, se han establecido apoyos especiales temporales para algunos productos como sorgo y soya. Para el resto de productos sujetos a precios de sustentación, el gobierno ha determinado no aumentar dichos precios.

3. Crédito.

El crédito ha sido considerado siempre como un instrumento fundamental para el desarrollo del sector agropecuario. El actual Gobierno colombiano considera que el hecho de que éste siempre ha sido subsidiado, ha originado su escasez. Con el objeto de evitar esta situación, en el diseño de la actual política de financiación del agro, se busca que los agricultores y ganaderos dispongan de los recursos necesarios, a tasas de interés por lo menos similares a las del mercado.

De acuerdo a la actual política sectorial, el crédito deberá convertirse en un mecanismo de capitalización de la agricultura, mediante el fomento de la renovación tecnológica y un mayor esfuerzo financiero para las actividades de mediano y largo plazo, conjuntamente con el adecuado cubrimiento de las necesidades financieras para los cultivos semestrales

(19).

Para el logro de estos objetivos, se estableciendo una nueva estructura, la cual recibe el nombre de Sistema Nacional de Crédito Agropecuario. Este Sistema está compuesto por la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario y el Fondo para el Financiamento del Sector Agropecuario (FINAGRO). El Sistema Nacional de Crédito Agropecuario comenzó a operar a partir del presente año.

a. El Sistema Nacional de Crédito Agropecuario. (20).

El Sistema Nacional de Crédito Agropecuario tiene como principal función la formulación de la política de crédito del sector, y la coordinación y racionalización del uso de los recursos financieros. Las entidades integrantes del Sistema son FINAGRO y los bancos, los fondos ganaderos y las demás entidades financieras creadas o que se creen en el futuro que tengan por objetivo principal el financiamiento de las actividades agropecuarias.

b. La Comisión Nacional de Crédito Agropecuario. (22).

La Comisión Nacional de Crédito Agropecuario, que está integrada por el Ministro de Agricultura, el Jefe del Departamento Nacional de Planeación, el Gerente del Banco de la República, dos representantes del Presidente de la República y un representante del Sistema Nacional de Crédito Agropecuario, es el organismo rector del financiamiento del sector agropecuario y como tal le corresponde fijar las políticas sobre el crédito para dicho sector, y la coordinación y racionalización del uso de sus recursos financieros.

Las funciones de la Comisión son:

a. Determinar el monto global de los recursos que cada una de las entidades que conforman el Sistema Nacional de Crédito Agropecuario destinará al sector.
b. Establecer las actividades, los costos y los porcentajes de estos últimos que podrán ser objeto de financiación por parte de las entidades que integran el Sistema Nacional de Crédito Agropecuario.
c. Fijar las políticas sobre las tasas de interés que se cobrarán a ls usuarios del crédito, sin separase de lo establecido por la Junta del Banco de la República.
d. Aprobar la refinanciación de créditos otorgados por razones de fuerza mayor o caso fortuito.
e. Fijar las tasas y márgenes de redescuento de las operaciones de FINAGRO.
f. Señalar los rendimientos, plazos y demás condiciones de los titulos de captación de ahorro interno que emita FINAGRO, sin separase de lo establecido por la Junta del Banco de la República.
g. Determinar, cuando lo juzgue conveniente, planes de coordinación técnica, financiera y operativa entre las entidades que conforman el Sistema Nacional de Crédito Agropecuario.

Las lineas de crédito que otorgarán las entidades del Sistema Nacional de Crédito Agropecuario estan dirigidas a:

a. Producción en sus distintas fases, en particular adquisición de

insumos y capital de trabajo.

b. Comercialización y mejoramiento de la infraestructura y también de tierras.
c. Adquisión de ganado vacuno destinado a la producción de leche y carne. También se contemplan líneas para el establecimiento de zoocriaderos y productos provenientes de la pesca y de la acuicultura.
d. Adquisición o mejoramiento de la vivienda rural.
e. Adquisición y explotación de parcelas por parte de profesionales y técnicos especializados.
f. Para plantaciones, conservación y explotación de bosques y actividades afines o similares.
g. Para el establecimiento de cadenas de frío y en general para la transformación primaria y conservación de productos.
h. Para estudios de factibilidad de proyectos agroindustriales, especialmente los orientados a la conservación de alimentos y materias primas alimenticias.
i. Para investigación en aspectos pecuarios, agrícolas, piscícolas y de acuicultura.

c. **Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario. (23).**

FINAGRO, que sustituye al Fondo Financiero Agropecuario que funcionaba en el Banco de la República, es una sociedad de economía mixta, vinculado al Ministerio de Agricultura y tiene como objetivo la financiación de las actividades de producción en sus distintas fases y/o comercialización del sector agropecuario, a través del redescuento global o individual (24).

Para cumplir con su objetivo, Finagro puede captar ahorro interno mediante la emisión de títulos, celebrar operaciones de crédito externo, realizar redescuentos y celebrar contratos de fiducia. Adicionalmente, no está sujeto a los régimenes de encaje ni de inversiones forzosas, aunque deberá mantener en efectivo o en títulos de alta liquidez, el porcentaje que sobre la captación de ahorro voluntario determine su Junta Directiva.

FINAGRO deberá conservar el equilibrio presupuestal y en la fijación de las tasas de redescuento deberán tener en cuenta este aspecto. En caso de presentarse pérdidas, éstas serán cubiertas con utilidades no repartidas de periodos anteriores y, en caso extremo, se deberán incluir en el presupuesto del Ministerio de Agricultura.

4. Sistema de Comercialización Interna y Externa.

Según planteamientos realizados por las autoridades económicas, es claro que el sistema de comercialización interna prevaleciente en Colombia, ha generado grandes deficiencias, las cuales se han traducido en cuantiosas pérdidas de producción física. Por tal motivo, la actual política de comercialización interna busca generar un mercado eficiente, de bajo costo, competitivo, y con una participación equilibrada de los productores, los mayoristas, los procesadores, los agentes de comercio exterior y los consumidores, de tal forma que se ofrezca a todos una claridad respecto a las reglas de juego que lo rijan (25).

Por otra parte, y con el propósito de mejorar el abastecimiento de

alimentos y de materias agropecuarias, se facilitará la participación del sector privado en el manejo de las importaciones, mediante la eliminación de los anteriores controles, licencia previa y permisos de importación.

En este marco de política, la intervención del IDEMA se centrará en resolver situaciones de desabastecimiento y precios, en apoyo de poblaciones rurales no integradas al comercio, y comprando y vendiendo ciertos productos considerados estratégicos para la subsistencia de estos grupos (26).

a. IDEMA.

El IDEMA se mantendrá como un instrumento fundamental de la política agropecuaria y de la política social del Gobierno en favor de los productores del agro y de los consumidores, particularmente de los más pobres y desprotegidos. Mediante su intervención, puntual y esporádica, se buscará una mayor transparencia en la formación de precios en aquellas situaciones de monopsonio o estacionales donde los productores son más vulnerables.

En este orden de ideas, el IDEMA dejará de sustituir al mercado para propiciar la actividad privada, la competitividad interna y externa, la adecuada asignación de recursos, y el desarrollo de esquemas asociativos y de gestión comunitarios y empresariales (27). Bajo esa nueva situación, el IDEMA actuará como asesor, promotor y proveedor de servicios que permitan consolidar un proceso de comercialización aficiente, orientado y conducido por los agentes del mercado (28).

Las actividades de la institución tenderán hacia la investigación y tranferencia de tecnología en todas las etápas de comercialización, disponiendo de sistemas de información confiables y oportunos que le permitan a los agentes económicos orientar su actividad. Por su parte, los precios de sustentación, principal instrumento del esquema anterior de intervención estatal, protegerán al productor de la quiebra o de pérdidas, pero no sustituirán los precios del mercado como guia de las decisiones de inversión.

Con el objeto de que el IDEMA pueda ajustarse a sus nuevas funciones, se vienen adelantando una serie de estudios, entre los que se destacan los de actualización y valorización de activos. El Instituto ha establecido con que infraestructura deberá quedarse, cual ceder en administración y cual vender. También viene preparando una propuesta de ajuste en la planta de personal, mediante un programa de adelanto de jubilaciones e indemnizaciones.

No obstante las propuestas de políticas, los planes inmediatos del IDEMA son mantener los niveles de intervención que hasta el presente han tenido en compras internas e importaciones.

b. EMCOPER. (29).

El papel que debe jugar la Empresa Comercializadora de Productos Perecederos -EMCOPER S.A., en el proceso de apertura, está dirigido a promover y coordinar la modernización de la comercialización de perecederos. Para tal efecto, las acciones prioritarias estarán

centradas en la dotación de infraestructura en las zonas de producción, la identificación y transferencias de tecnologías de manejo de perecederos, promoción y fortalecimiento de las formas asociativas de productores, -para el transporte y la venta de productos-, y finalmente, la oferta de crédito para el desarrollo de proyectos agroindustriales que contribuyan a reducir las fluctuaciones estacionales de los precios y a disminuir las perdidas físicas (30).

Es necesario aclarar que este es un ente coordinador y como tal no se encarga de adelantar la investigación propiamente dicha, sino que servirá de vaso comunicante entre los centros de investigación y los usuarios a través de las Unidades Municipales de Asistencia Técnica - UMATAS.

Sus acciones deberán estar dirigidas, principalmente, a la identificación, transferencia y difusión masiva de tecnológias postcosecha, acordes con las condiciones de oferta y demanda de productos perecederos, y a la promoción y organización de proyectos de comercialización y agroindustria con el sector privado. Igualmente, EMCOPER deberá realizar estudios de mercados que permitan identificar oportunidades de desarrollo de los mismos ya sea a nivel regional, nacional o internacional; también podrá contratar con centros de investigación la realización de estudios de identificación de tecnológias para el manejo de perecederos, evaluación de alternativas de empaque, sistemas de conservación y almacenamiento, procesos de transformación primaria, métodos de distribución y transporte, y normalización y control de calidad de perecederos.

Bajo este marco se le han asignado las siguientes funciones (31).

a. Coordinador de la captación y transferencia de tecnología para los productos perecederos, según los requerimientos de los productores que se organicen en cada región para la ejecución de proyectos de comercialización. De esta forma, EMCOPER s vincula al Sistema Nacional de Transferencia de Tecnológia Agrária - SINTAP.
b. Participación en la ejecución del programa masivo de educación en el manejo de postcosecha de productos perecederos, dirigido a todos los agentes de la cadena de comercialización, y el cual tiene como objetivo mejorar los aprovechamientos y reducir las pérdidas físicas de productos.
c. Promoción del uso de empaques adecuados para reducir las pérdidas postcosecha.
d. Organizar, en coordinación con el SENA, actividades de capacitación para establecer un sistema de clasificación y cortes de carne, para permitir la tipificación de calidades y la segmentación de precios de este subsector.
e. Colaborar en la puesta en marcha del Sistema Nacional de Información de Precios y Mercados.
f. Identificar los productos con mayores posibilidades de exportación y promover productos con mercados en expansión.

c. Centrales Mayoristas de Abastos.

Las Centrales Mayoristas de Abastos, las que fueron creadas para apoyar el desarrollo de mercados y fortalecer la capacidad de negociación de los productores, no están, de acuerdo con el gobierno, cumpliendo a

cabalidad esta función. Al respecto, aunque hasta el presente no se han hecho planteamientos por parte del Gobierno, según los funcionarios del Ministerio de Agricultura, éste es otro aspecto que deberá modificarse prontamente.

d. Comercialización Externa.

De acuerdo al gobierno, un elemento clave en el proceso de apertura es el apoyo a las exportaciones. Las exportaciones realizadas por el sector agropecuario colombiano tienen un amplio potencial, el cual no ha sido aprovechado plenamente. Con el objeto de apoyar el desarrollo de dichas exportaciones y asegurar su permanencia en los mercados internacionales, el Gobierno busca crear un Plan de Exportaciones para aquellos productos con factibilidad de ser comercializados externamente.

Como parte de dicho Plan, se tiene contemplado, entre otras cosas, el establecimiento de sistemas de cretificación y control de calidad acordes con normas intenacionales, programas de capacitación, en diversos campos relacionados con el comercio exterior, para los funcionarios de las entidades del sector público y privado, y el fortalecimiento de PROEXPO como instrumento determinante en la búsqueda de oportunidades en los mercados internacionales.

Como medida complementaria, y para garantizar la permanencia de las exportaciones agropecuarias en los mercados internacionales, se fortalecerán los Fondos de Estabilización de Precios para absorver las fluctuaciones de las cotizaciones internacionales (32).

5. Investigación y transferencia de Tecnológia.

De acuerdo a los diagnósticos institucionales, el país debe realizar un gran esfuerzo en el campo de la investigación, validación y transferencia de tecnológia, pues los avances que se logren en estas materias habrán de determinar el pleno uso de las ventajas comparativas naturales y la mayor o menor competitividad en el área internacional. En este sentido se considera que la investigación debe apuntar, no solamente a lograr el máximo rendimiento productivo, sino a alcanzar niveles de eficiencia económica compatibles con la preservación de los recursos naturales.

Especial importancia se otorgará, dentro de los procesos de generación de tecnológia, a aquellas técnicas que tienden a conseguir un más adecuado e intensivo aprovechamiento de la tierra, las cuales, sin incrementar los costos de los productores, puedan aumentar la productividad.

En desarrollo de estas propuestas y en el marco del Sistema Nacional de Transferencia de Tecnología Agropecuaria -SINTAP-, se creará el Consejo de Ciencia y Tecnología Agropecuaria, el cual se encargará de determinar las políticas generales de investigación y transferencia de tecnologías. así como adoptar programas y planes que se formulen en este campo a nivel regional y departamental. Para tal efecto, deberá promoverse la participación del sector privado mediante el cofinanciamiento de proyectos con énfasis en tecnologías de punta y biotecnología.

Para asegurar la adopción de la tecnología disponible, se iniciará, en 1992, la ejecución del Programa Nacional de Transferencia de Tecnología -PRONATA-, con el apoyo financiero del Banco Mundial. Las unidades Regionales de Planeación -URPAS-, serán las encargadas de irradiar hacia las zonas agropecuarias los avances que en ésta materia se hagan.

Por su parte, el programa de ciencia y tecnología agropecuaria fomentará la investigación de alternativas de menor y más eficiente utilización de insumos artificiales, de menor costo de producción, de adaptación de los ecosistemas tropicales y de montaña, y que aumente la eficiencia en el aprovechamiento de recursos locales. Se buscará, también, un desarrollo ecologicamente sostenible y que la investigación se oriente a satisfacer las necesidades del sistema agroalimentario del país y de la exportación. además, se impulsará la investigación sobre biotecnología vegetal, técnicas apropiadas de postcosechas y procedimiento agroindustrial, control integrado de plagas y enfermedades y nuevos sistemas de producción.

El programa de ciencias del medio ambiente y el habitat está orientado, entre otras cosas, a la investigación sobre el funcionamiento de los ecosistemas. También permite ampliar el conocimiento de los recursos naturales y las formas de protegerlos o explotarlos racionalmente. Todo ello como elementos indispensables para el aprovechamiento económico y el desarrollo social sostenible en el largo plazo.

El Instituto Colombiano Agropecuario ICA (33), pieza fundamental en este proceso de apoyo a la investigación y tecnología, ha diseñado las siguientes estrategias que tienden a fortalecer la capacidad productiva y la eficiencia económica del sector (34).

a. Recursos Naturales: adelantar acciones para aplicar modelos de manejo integral del suelo y de cultivos, acorde con las capacidades de uso de la tierra, que permitan su reordenamiento y recuperación para evitar la erosión. Adicionalmente, se incrementará la investigación en ecosistemas frágiles, de gran importancia para el mundo y donde la utilización de técnicas apropiadas es indispensable.
b. Recursos Germoplasmáticos: la recolección, conservación y caracterización del germoplasma será de máxima prioridad.
c. Investigación en productos con potencial exportador, de alta elasticidad y de impacto en la canasta familiar.
d. Manejo integrado de problemas fitosanitarios y zoosanitarios, con miras a encontrar alternativas hacia el mayor uso de controlles biológicos de plagas.
e. Biotecnología e Investigación Básica.
f. Transferencia de tecnología: se considera que el ICA debe ser una institución dedicada a la difusión de la tecnología, reforzando los programas de validación y ajuste de tecnología, capacitación de profesionales y técnicos, así como la asesoria a los municipios para la conformación de las UMATAS, teniendo en cuenta los usuarios, los diferentes tipos de tecnología y multiplicidad de zonas naturales.
g. Protección a la producción agropecuaria: el ICA modernizará los sistemas analíticos y de cuarentena para facilitar el comercio nacional e internacional de productos e insumos agropecuarios, sin dejar de verificar rigurosamente su estado sanitario cuando estos

salgan o entren al país. Adicionalmente, deberá seguir trabajando en campañas sanitarias y actividades de control de insumos.

6. Adecuación de Tierras.

En opinión del actual Gobierno, el programa de adecuación de tierras en riego y drenaje es un elemento esencial de la política agrícola de largo plazo, si se tiene en cuenta que su implementación genera multiples beneficios a los productores y al país: mayor utilización de mano de obra, mejora del nivel de ingresos de los productores, reduce la inestabilidad de la producción, amplía la frontera agrícola y permite el uso más intensivo de la tierra.

La utilización de sistemas de riego y drenaje en Colombia es muy inferior a la de países de similar desarrollo, no obstante que el país ocupa el cuarto lugar en el mundo en disponibilidad de agua y de tener un costo muy por debajo de los estandares internacionales para construir nuevos sistemas de riego. Adicionalmente, el crecimiento de la inversión en adecuación durante la década de los ochenta fue mínimo, y el poco logrado correspondió básicamente a inversiones del sector privado.

Con el objeto de subsanar los anteriores problemas, y a fin de dar un impulso importante a los programas de adecuación de tierras, el CONPES, a finales de junio de 1991, estableció los lineamientos de política para la adecuación de tierras. estos contemplan los siguientes aspectos:

a. El Estado debe asumir un papel de liderazgo en el aprovechamiento de agua cuando su explotación requiere de un volúmen de recursos al que los potenciales beneficiarios no pueden acceder.
b. La inversión en adecuación de tierras debe ser promovida y desarrollada conjuntamente por el sector público y privado. El Estado tomará la iniciariva en la promoción de las obras, con el objeto de lograr una más amplia participación comunitaria, teniendo en cuenta que dichas obras pasarán, finalmenmte, a ser manejadas directamente por los usuarios y serán ellos los que pagarán la inversión.
c. Las acciones del Estado tendrán una intensidad variable según el tamaño de los proyectos a realizar. Promocionará los estudios de factibilidad e incluso podrá subsidiar las comunidades beneficiadas con sistemas de pequeño riego mediante la identificación de proyectos, elaboración de estudios, ejecución de obras, organización y capacitación de los usuarios.
d. El estado proveerá crédito individual y asociativo para incentivar la inversión privada.

Para la realización de los objetivos anteriores, se adelanta un Programa Decenal de Adecuación de Tierras (1991-2000). Con dicho Programa se pretende adecuar alrededor de 535.500 hectáreas, equivalente al 8.1% del potencial del país, con un costo de US$1.061 millones de dólares.

El HIMAT promoverá y ejecutará los proyectos de adecuación de tierras de gran tamaño involucrando a la comunidad en todas sus etapas. además realizará las acciones necesarias para financiar y ejecutar los proyectos. Adicionalmente, y a través de esta institución, los inversionistas privados podrán solicitar cooperación técnica

internacional.

Entre los años de 1991 y 1994 se espera realizar los proyectos en Boyacá (Alto Chicamocha), Tolima (Guamo), Sucre, Bolívar y Antioquia (Nechí-San Jacinto), Meta (Ariari) y Norte de Santander (Río Pamplonita).

Por su parte, las Corporaciones Regionales promoverán y ejecutarán los proyectos medianos y pequeños. Adicionalmente, y conjuntamente con el INDERENA, les corresponderá velar para que los proyectos realizados por el sector privado sean diseñados y construidos con especificaciones técnicas adecuadas que garanticen el mejor aprovechamiento y conservación del recurso agua y suelo de las microcuencas. A iniciativa del sector privado, en especial de las asociaciones de usuarios, se definirá la gestión institucional requerida para adelantar esas obras. Donde no existan esas Corporaciones, los proyectos serán adelantados por el HIMAT

Para promover la participación del sector privado se creará una línea especial de crédito en FINAGRO. Por su parte, el HIMAT, el INDERENA, y las Corporaciones Regionales deberán prestar asesoría al sector privado en aspectos jurídicos, técnicos, diseños, construcciones etc.

El principal cambio institucional que se requiere para la realización del programa, consiste en modificar la acción del Estado como ente simplemente ejecutor para transformarse en promotor de las inversiones, lo cual implica un mayor acercamiento de éste a las comunidades beneficiarias, buscando su interés y activa participación en todas las etápas del proyecto.

El esquema institucional para la realización del Programa involucra, además de las entidades antes mencionadas, a la Comisión del Fondo Nacional para la Adecuación de Tierras la cual se creará con el objeto de velar por el manejo de los recursos del Fondo Nacional y de los Fondos Regionales de Adecuación de Tierras, las que a su vez tendrán los instrumentos financieros para hacer posibles las inversiones. Estos recursos provendrán de créditos externos y de origen prersupuestal para su capitalización y la recuperación de inversiones.

También se creó un Comite Asesor de Riego y Drenaje para que asesore al Ministerio de Agricultura en la política general de adecuación de tierras y fijación de tarifas.

7. Medio Ambiente. (36).

En el marco de la actual política sectorial se considera de gran importancia el manejo, conservación y sostenimiento de los recursos naturales renovables, así como la protección al medio ambiente. Para tal efecto, se incluirá el manejo de estos recursos en el Programa de Transferencia de Tecnología.

Entre las propuestas gubernamentales está la de impulsar un manejo de recursos naturales renovables con alternativas de zoocría, pesca artesanal y acuicultura, el desarrollo de investigaciones que generen opciones tecnológicas ambientales sanas para reducir el problema de la erosión, sedimentación de los ríos, contaminación por agroquímicos etc., y se definirán instrumentos que estimulen el uso óptimo del suelo de

acuerdo a su vocación agroecológica. Dentro de estos últimos el más importante será el incentivo directo a la reforestación, el cual está orientado a estimular la ampliación de la cobertura forestal en el país, con metas de reforestación de 20.000 hectáreas/año en promedio.

8. Recursos Humanos. (37).

La política de apertura obliga a los profesionales del sector agropecuario a un cambio en la forma como desarrollan su labor profesional, pues la misma les dará la oportunidad de tener una visión integral en aspectos del conocimiento científico y del entorno socioeconómico.

En opinión del Gobierno, aspectos como la preservación del medio ambiente, el papel de la biotecnología en el cambio técnico, la mayor capacidad administrativa y de gestión empresarial, y la incorporación de la informática en los procesos de toma de decisiones, surgen como necesarios para esperar buenos resultados de la política de apertura.

Con el objeto de apoyar la capacitación de recursos humanos en el marco de la apertura, Colciencias adelanta un programa especial de capacitación, el cual hace parte de la segunda etápa del Programa de Ciencia y Tecnología, y que cuenta con financiación del BID. Este programa de capacitación de recursos humanos consiste en el financiamiento de estudios de especialización de investigadores propuestos por centros de investigación y en el apoyo al desarrollo experimental en las áreas de imgenieras y tecnologías o ciencias naturales exactas, agrícolas y médicas.

NOTAS

(1) Anexo al Acta de La Paz. Noviembre 1990. La Paz.

(2) JUNAC. Conclusiones y Recomendaciones: Seminario sobre Política Agrícola Internacional y Armonización de Políticas Agropecuarias en el Grupo Andino. JUN/SEM. PAI. GA./ Informe. Abril, 1991. Quito.

(3) Bush, George: "Iniciativa para las Américas", Discurso pronunciado en la Casa Blanca el 27 de Junio de 1990.

(4) Anexo 1.

(5) De las cuales 125 fueron intercambiadas en 1990.

(6) Consejo Directivo de Comercio Exterior. Bases para un Acuerdo de Libre Comercio en el Grupo de los Tres. CDCE/SIE/ACDCE/91. Mayo 1991.

(7) Comisión de las Comunidades Europeas. El esquema de las Preferencias Generalizadas de la Comunidad. 1/34/91. Bruselas. 1991.

(8) Se anexan los Acuerdos de Alcance de Alcance Parcial firmados con Brasil y Cuba y las listas del Acuerdo establecidas con Chile.

(9) Leibovich, J., Discurso en el Seminario del CEGA. Bogotá, Julio 1991.

(10) Sintes, Maria del R., Discurso en la Asamblea de la SAC.

(11) Los productos exceptuados fueron: leche, cereales y sus derivados, semillas oleaginosas y los aceites, grasas y tortas que serán protegidos mediante la aplicación de aranceles variables que les garanticen una protección efectiva real.

(12) Se espera también su traslado al régimen de libre una vez se convenga con la industria una cuota de absorción por dos años.

(13) Vargas, Carlos., Discurso en el Seminario Internacional de GRanos y Oleagimosas. Bogotá, Septiembre 1991.

(14) Las partidas que hoy estan en niveles de 35% y una sobretasa de 8%, deberán ubicarse en 0.5%, 10% y 15%. Debido a que la Constitución de 1991 eliminó las rentas de destinación específica, es de preverse que la sobretasa vigente sea tarificada en el futuro próximo.

(15) Sintes, Maria del R., Discurso de CLausura del Congreso de FEDEPAPA. Bogotá, Noviembre 1990.

(16) Ramirez, Jorge., "El Sector Agropecuario dentro de la Apertura Económica". Pereira, 1991.

(17) Leibovich, José., Discurso en el Seminario del CEGA> Bogotá, Julio 1991.

(18) FEDEARROZ. Impacto de las Variables Macroeconómicas en el Sector Agropecuario y Propuesta de Política Comercial. Bogotá. 1991.

(19) Sintes, Maria del R., Discurso en el Congreso Nacional Agrario. Bogotá, 1990.

(20) Ley 16 de 1990.

(21) Ley 16 de 1990. Capítulo V.

(22) Decreto 1313 de 1990.

(23) Decreto 1799 de 1990.

(24) Para cumplir con su objetivo cuenta con aportes de la Nación y de Bancos así como de la reinversión de utilidades.

(25) Sintes, Maria del R., Discurso en el Congreso Nacional Agrario. Bogotá, 1990.

(26) Ramirez, Jorge., "El Sector Agropecuario dentro de la Apertura Económica". Pereira, 1991.

(27) Sintes, Maria del R., Discurso en el Congreso Nacional Agrario. Bogotá, 1990.

(28) Ramirez, Jorge., "El Sector Agropecuario dentro de la Apertura Económica". Pereira, 1991.

(29) EMCOPER: Propuesta para la Modernización de Products Perecederos en Colombia. Bogotá. 1991.

(30) Sintes, Maria del R., Discurso en el Congreso de FEDEPAPA. Bogotá, 1990.

(31) EMCOPER: Propuesta para la Modernización de Products Perecederos en Colombia. Bogotá. 1991.

(32) Ramirez, Jorge., "El Sector Agropecuario dentro de la Apertura Económica". Pereira, 1991.

(33) ICA. Plan de Desarrollo Tecnológico Agropecuario 1991-1994, en el contexto de una Economía Abierta. Bogotá, 1991.

(34) En el desarrollo de estas actividades se prevee la participación del sector privado.

(35) DNP. Programa de Adecuación de Tierras. Documento CONPES. Bogotá, 1991.

(36) Ramirez, Jorge., "El Sector Agropecuario dentro de la Apertura Económica". Pereira, 1991.

(37) Sintes, Maria del R., Discurso en el Congreso de Ingenieros Agrícolas. Cali, 1990.

III. bAVANCES DE LAS PRINCIPALES REFORMAS PARA LA APERTURA ECONOMICA.

A. Reformas Estructurales.

1. Comercio Exterior.

a. Política Arancelaria.

El proceso de liberalización comercial iniciado a finales del gobierno del Presidente Barco, se aceleró, como se dijo, fuertemente al comenzar el gobierno del Presidente Gaviria. Es en el campo comercial donde se ha llevado a cabo la principal reforma. Los criterios orientadores de ésta quedaron consignados en la Ley Marco de Comercio Exterior expedida por el Congreso en diciembre de 1990. Allí se consagra que las políticas de comercio exterior se orientarán con base en los principios de fomento del comercio libre de mercancías, servicios y tecnología; libertad a la competencia y la iniciativa privada; impulso a la modernización y la eficiencia, y apoyo a los procesos de integración internacional. Las restricciones al comercio sólo tendran carácter transitorio, cuando así lo requiera la situación externa del país.

También se consignan los instrumentos de política que podrán utilizarse: a) Sistemas especiales de importación y exportación, a través de los cuales se podrá utilizar la exención o devolución de gravámenes a las importaciones de insumos y/o tecnología para la producción de artículos de exportación (Plan Vallejo); b) Certificados de Reembolsos Tributarios (CERT), de carácter flexible y selectivo para estimular las exportaciones; c) Fondos de Estabilización de productos básicos; d) fijación de aranceles variables en el caso de importación de productos agrícolas con precios internacionales inestables; e) fijación de derechos compensatorios en caso de prácticas desleales por parte de otros países; f) regulación de transporte internacional con el fin de estimular la competencia y evitar prácticas desleales; y, g) regulación de las zonas francas y de las zonas fronterizas.

En febrero de 1990, cuando aún no se había iniciado el proceso de apertura, el 60.1% de las posiciones arancelarias estaban dentro del régimen de licencia previa, el 38.9% era de libre importación y el resto, un 1%, se hallaba en prohibida importación. Luego, en septiembre de 1990, se extiende el régimen de libre importación al 76% del universo arancelario. Finalmente, en noviembre de 1990, se desmonta el sistema de transición, que se había adoptado en el gobierno anterior, y se coloca el 96.6% de las posiciones arancelarias en el régimen de libre importación.

b. Política Cambiaria.

La reforma cambiaria consignada en la Ley 9 de 1991 reemplazó el régimen cambiario vigente desde 1967 por un nuevo sistema más flexible. El antiguo manejo cambiario se caracterizaba por un estricto control a la

compra-venta de divisas, operación centrada en el Banco de la República. El nuevo régimen mantiene los instrumentos de control previamente existentes, pero concede la posibilidad de que sean usados en forma totalmente discrecional, a criterio del Gobierno. Se mantuvo así un régimen de minidevaluaciones, que pretendía la paridad de poder adquisitivo con los principales países con los cuales comerciaba Colombia.

En la Ley 9 se otorga permiso al gobierno para liberar las operaciones cambiarias de bienes y servicios, darle mayor ingerencia al mercado y descentralizar la administración de los controles, tendiendo así a eliminar el monopolio ejercido por el Banco de la Reública en la administración de dichas operaciones. En desarrollo de dicha Ley, a finales de junio de 1991 se decretó una descentralización total e inmediata de las operaciones de cambio, permitiendo su realización por parte de los bancos comerciales y de otros intermediarios financieros; además, se anunció que a partir del 1 de octubre el mercado de cambios operaría con mayor libertad. Por otra parte, la ley concedió una amnistía fiscal a los capitales poseídos en el exterior con anterioridad al 1 de septiembre de 1990, los cuales no necesariamente deberán ser reintegrados al país y convertidos en pesos. También la ley establece que la libertad de divisas se suspenderá cuando las reservas internacionales lleguen a un límite inferior a tres meses de importación, con una medida preventiva en caso de una crisis cambiaria.

En cuanto a la fijación del tipo de cambio, la ley estableció que el gobierno tiene la facultad de determinar la forma de intervención en el mercado cambiario, de manera que podrá permitir que las fuerzas del mercado determinen el nivel de la tasa de cambio o mantenerla controlada. Lo que se ha hecho hasta el momento, como se había anunciado, es mantener el sistema de mini-devaluaciones. Sin embargo, aún cuando se decía que se iba a tender a un tipo de cambio más flexible, determinado por el mercado, la intervención del gobierno ha sido activa durante los últimos meses del presente año. Adicionalmente, la ley modificó la estructura y las funciones de las entidades de control; la Oficina de Cambios registrará la inversión extranjera y controlará los flujos de capital especulativo y la Superintendencia de cOntrol y Cambios llevará a cabo un control selectivo y aposteriori de las operaciones efectuadas por los intermediarios financieros.

Desde la aprobación de la Ley 9 se declararon exentos de controles administrativos los ingresos de divisas por concepto de servicios prestados en el exterior por residentes en el país y permite la libre tenencia, posesión y negociación de dichas divisas. Luego, la Resolución 4 de 1991 de la antigua Junta Monetaria dispuso que estos ingresos serían: los servicios personales, incluyendo los laborales, los ingresos por turismo y las donaciones. También se reglamentaron otros aspectos del mercado libre de divisas: los bancos y corporaciones podrán fijar las tasas de compra y venta de divisas del mercado libre; las instituciones financieras podrán comprar divisas y venderlas para gastos e inversiones en el exterior, pero deberán vender los remanentes al Banco de la República; las casas de cambio podrán comprar dichas divisas pero sólo se les permitirá venderlas a los intermediarios financieros autorizados y los remanentes al Banco de la República.

A finales de junio de 1991. la Junta Monetaria tomó la resolución de

canalizar las operaciones de divisas a través de los intermediarios financieros, de manera que el Banco de la República dejó de comprar y vender divisas de manera directa a los particulares. Se decidió, temporalmente, pagar las divisas compradas a los intermediarios por el banco central con certificados de cambio con vencimiento a 90 días y mantener un precio de sustentación para los mismos igual al 90% del cambio oficial. Esta medida pretendía dejar que el mercado señalara el nivel al cual debía fijarse la tasa de cambio, pero sin que el gobierno fijara un precio menor del dólar -aún cuando en ese momento existía una gran oferta de divisas -, ni dejara de sustentarlo. Así se evitaba una caída de la tasa de cambio frente al dólar, pero se difería la monetización de cualquier aumento en reservas.

2. Régimen de Inversión Extranjera.

En diciembre de 1990 el CONPES aprobó la eliminación de casi todas las restricciones a la entrada y remisión de capitales y sus utilidades, manteniéndose sólo en algunos sectores como los de hidrocarburos y servicios públicos algunas restricciones. Como medida para incentivar la inversión extranjera y como parte de la reforma tributaria, se determinó un programa de reducción en los impuestos de remesas de las sociedades extranjeras que pasará de ser 20% en 1990 a 12% a partir de 1986; las nuevas inversiones llevadas a cabo a partir de 1991 se regirán por esta última tasa. Quedó consagrado también que la inversión extranjera recibirá el mismo tratamiento que la inversión nacional; sólo se prohíbe la inversión extranjera en actividades de seguridad nacional y en manejo de basuras tóxicas. Se fijó que las condiciones para remesar las utilidades y reembolsar los capitales al exterior no podrán ser modificadas en perjuicio del inversionista, a menos de que las reservas se hallen en un nivel inferior a tres meses de importaciones.

De otra parte, en el Nuevo Estatuto de Inversión Extranjera se decretó que cualquier inversión de colombianos en el exterior deberá ser aprobada por el Departamento Nacional de Planeación (DNP) y registrarse en la Oficina de Cambios. En el caso del sector financiero, la inversión de corporaciones financieras, bancos y aseguradoras en entidades similares en el exterior requerirá de la autorización previa del DNP.

3. Reforma Tributaria.

En el campo tributariotambién se tomaron medidas a finales de 1990. El interés de dicha reforma radicaba, principalmente, en la descentralización y simplificación del sistema tributario, y está dirigida a aprobar dentro del programa de apertura, las medidas tomadas en otros campos. En primer lugar se determinan mecanismos de saneamiento de los activos mantenidos en el exterior antes de septiembre de 1990. En segundo lugar, y para compensar la caída en los ingresos fiscales debida a la reducción arancelaria, se establece un incremento en la tarifa general del impuesto a las ventas (IVA) del 10% al 12% y se amplía su cobertura a algunos servicios como transporte, recreación, comunicaciones y a los servicios personales. Además se aumentan las transferencias que de dicho impuesto deberán hacerse a los departamentos y municipios. Por último, en diciembre de 1990 se unificaron los gravámenes al sector cafetero en un único impuesto ad-valorem, que luego fue eliminado (desde julio de 1991) y reemplazado por las contribuciones

cafeteras. La ley facultó al Ejecutivo para introducir reformas al Ministerio de Hacienda con el objeto de modernizar y tecnificar la administración tributaria y aduanera, crear la Dirección de Apoyo Fiscal y modificar la estructura y funcionamiento del Ministerio.

4. Reforma Laboral.

En diciembre de 1990 se aprobaron tambiénalgunas reformas en el campo laboral, las cuales tenían como propósito flexibilizar el régimen que venía operando en Colombia. Las más importantes fueron: el desmonte de la retroactividad de las cesantías para los contratos nuevos, la eliminación de la "acción de reintegro" -aún cuando se elevó el monto de la indemnización por despido injustificado-, una ligera flexibilización de la jornada laboral para las nuevas empresas , la creación del salario integral para los trabajadores que ganen más de 10 salarios mínimos y la elevación de la licencia de maternidad de 8 a 12 semanas (una de las cuales podrá ser cedida al esposo).

El desmonte de la "doble retroactividad" de las cesantías consiste en que para los nuevos contratos de trabajo, la liquidación de las cesantías se hará anualmente y éstas se depositarán a nombre del trabajador en un Fondo de Cesantías, donde su rendimiento será por lo menos el del mercado. este Fondo será vigilado por la Superintendencia Bancaria.

Por otra parte, se encuentran las medidas tendientes a eliminar la inestabilidad de los trabajadores, dándole protección a aquellos más antiguos. En primer lugar, está la eliminación de la "acción de reintegro" para despidos después de diez años de trabajo, la cual se aplica a los trabajadores que en el momento de aprobarse la ley no lleven más de diez años de labores. En segundo término se elevó el monto de la indemnización por despido injustificado de 30 a 40 días por año trabajado. La tercera, y última medida, eliminó la "pensión-sanción". exceptuando sólo las regiones no cubiertas por el Instituoto de Seguros Sociales.

Se dio también una ligera flexibilización de la jornada laboral para las nuevas empresas -36 horas/semana y 6 horas diarias- que operen en forma continua, pagando el mismo salario de la jornada de 8 horas pero sin derecho a recargos por domingos y festivos.

5. Reforma Financiera.

En este aparte se discuten la reforma financiera consignada en la Ley 45 de 1990 y las medidas que se han ido tomando para complementarla. La mencionada Ley busca la eficiencia del sector financiero así como ampliar su capacidad de intermediación. Para tal efecto, se eliminan las restricciones a la inversión extranjera en el sector, se autoriza a los intermediarios financieros para realizar diversas operaciones a través de filiales, se agiliza y flexibiliza el régimen de fusiones, esciciones, conversión y liquidación de entidades. Adicionalmente se inicia el desmonte de las inversiones forzosas.

En cuanto a las medidas complementarias se tiene en primer lugar, la liberación de las tasas de interés para las cuentas de ahorro, de manera que puedan competir libremente con otras formas de captación. Por otra

parte, se modificó el sistema de crédito al sector agropecuario, reemplazando el FFAP por FINAGRO. Dentro de las disposiciones tomadas en la resolución 77 de 1990 de la antigua Junta Monetaria, se mantienen las inversiones forzosas como mecanismo fundamental para el financiamiento de este sector, pero habrán de calcularse sobre las exigibilidades de todos los intermediarios financieros y no sólo del sistema bancario, como se venían haciendo. También se fijan los topes máximos para el costo del crédito a los productores del sector agropecuario, tendiendo a reducir el subsidio al crédito de fomento.

Por otra parte, en diciembre de 1990 se liberaron las tasas de interés de los depósitos de ahorro -tanto comunes como a término- y la forma de liquidación de los mismos. Posteriormente, a comienzos de 1991, se efectuó una reforma sustancial al sistema UPAC. Esta consistió en dar libertad para la fijación de las tasas de captación, aunque se mantienen controles sobre las tasas activas; se dió libertad para financiar nuevas construcciones en los sectores minero, agropecuario e industrial; se permitió a las CAV colocar sus excesos de liquidez en el FAVI y en OMAs. Con esta reforma se flexibiliza la captación y colocación por parte de las CAV.

Se determinó que las secciones fiduciarias de los bancos, las corporaciones financieras y las sociedades fiduciarias deberán invertir no menos del 20% del promedio mensual activo de los fondos comunes ordinarios en depositos o títulos de deuda, emitidos por la FEN, el Banco de la República o las entidades de crédito, de plazo máximo de 15 días. Por último, la Superintendencia Bancaria dictó las normas que habrán de aplicarse a los entes territoriales que hayan sido autorizados por la FINDETER para participar como intermediarios en las operaciones de redescuento.

6. Política Monetaria.

La política monetaria, durante el último período, se ha enfocado fundamentalmente, hacia un manejo de los instrumentos de política que permita cumplir con las metas de inflación que se ha propuesto el gobierno. Desde los primeros meses de 1990 se observó una aceleración en el ritmo de crecimiento de los precios y los medios de pago debido a la acumulación de reservas. Esta acumulación se debio, como ya se dijo, al dinamismo de las exportaciones, la disminución de los giros por pagos de importaciones y las operaciones externas superavitarias y desembolsos de crédito del sector público. Para contrarrestar este efecto expansionista, el gobierno adoptó una política agresiva de colocación de OMA's durante la mayor parte del año, presionando un alza en las tasas de intéres. Luego, en noviembre de dicho año, se tomaron medidas adicionales para reducir la oferta monetaria: se aumentó la tasa de encaje de los bancos en un punto; se emitieron certificados de cambio redimibles a 80 dias para las exportaciones de servicios, la cual duró dos meses; y se estableció un plazo máximo de tres meses para los giros de importación, medida que se suavizó posteriormente debido a la presión de los importadores afectados.

A manera de interpretación puede decirse que estas últimas medidas evidencian la contradicción existente entre los objetivos de internacionalización de la economía y de la estabilización en el corto plazo, ya que la liberalización del sector externo conlleva la

eliminación de algunos instrumentos que habían sido utilizados, de manera efectiva, para lograr la estabilidad en el corto plazo.

Si bien dichas medidas lograron desacelerar la tasa de crecimiento de los medios de pago, la inflación resultante al final de 1990 fue de 32.4% (un nivel no observado desde 1963). Esto condujo a tomar medidas de control monetario aun mas fuertes en el presente año: se impuso así un encaje marginal del 100% para todas las entidades financieras, excepto para las Corporaciones de Ahorro y Vivienda. Esta medida pretendía reducir la demanda agregada, afectándola directamente a través de la disponibilidad de crédito. Pero, finalmente, ante la presión de diferentes sectores de la economía por la escasez del crédito, el gobierno desmontó el encaje marginal del 100% en septiembre de este año. Para reducir el efecto negativo del control monetario sobre el sector agropecuario, se aumentó el crédito de redescuento a través de Finagro, permitiendo que los recursos propios de los bancos que se destinaran a este sector estuvieran exentos de la norma del encaje. Como efecto inmediato de estas medidas se observó una reducción temporal de las tasas de interés pasivas, ya que los intermediarios financieros no tenían ningún interés por captar recursos que no podrían prestar. Por su parte, las tasas activas se mantuvieron en niveles muy altos debido a la gran demanda por crédito.

Sin embargo, en opinión de algunos expertos, dichas medidas no han logrado su objetivo, antes bien, han ido en contra de lo que se pretendía alcanzar en el frente cambiario. El gran diferencial de tasas de interés entre Colombia y el exterior indujo la entrada de capitales del exterior, destinados a suplir los requerimientos de financiamiento de las empresas. Esto ha llevado al gobierno a acelerar el ritmo de devaluación en los últimos meses, con el fin de desincentivar la entrada de dichos capitales al país.

7. Política Fiscal.

Durante 1990 la política fiscal se dirigió, particularmente, a reducir los desequilibrios que durante los últimos años se venían presentando en las cuentas fiscales. Se buscaba eliminar, o reducir, uno de los factores que a juicio del gobierno se consideraban como responsables de las altas tasas de inflación. Así pues, durante 1990 se dió una sensible reducción del deficit fiscal, el cual pasó de representar el 3.8% del PIB en el primer trimestre, a un superavit de 0.28% (incluyendo la Cuenta Especial de Cambios) al finalizar el año. Para 1991 se pretende lograr el equilibrio fiscal de manera que la presión sobre los niveles de precios sea nula o mínima. Sin embargo, gran parte del éxito del programa depende del aumento en los recaudos por aranceles, por el impuesto de ventas a las importaciones y del incremento en los ingresos por el IVA, debidos a la ampliación de la base gravable y al incremento de la tasa impositiva.

B. Reformas Institucionales.

1. Ministerio de Comercio Exterior.

La política de apertura y modernización de la economía colombiana

requería cambios en las instituciones gubernamentales relacionadas con el comercio exterior. Así pues, con la aprobación de la Ley Marco de Comercio Exterior, el Congreso ordenó la reorganización de las entidades del sector. Por medio de esta Ley se creó el Ministerio de Comercio Exterior, quien en adelante deberá ejecutar las políticas de comercio.

La creaciónen del Ministerio de Comercio Exterior implica la redistribución de funciones dentro de las entidades públicas que en el pasado han tenido relación con la determinación de la política de comercio exterior, así como el manejo y control del mismo. Por este motivo, en el futuro este nuevo Ministerio absorberá o tendrá mayor ingerencia en entidades como el Incomex y las dependencias del Ministerio de Desarrollo, el Fondo Rotatorio de Aduanas, la Dirección General de Aduanas, la Dirección General Marítima y Portuaria y otras entidades vinculadas con el comercio exterior. Se creó también el Consejo Superior de Comercio Exterior que funcionará como asesor del Gobierno para la política del sector y estará conformado por el Presidente de la República -quien lo presidirá--, los Ministros de Hacienda, Relaciones Exteriores, Desarrollo Económico, Agricultura y Minas, el gerente del Banco de la República, el presidente del Banco de Comercio Exterior, el jefe del Departamento Nacional de Planeación, el director general de Aduanas y dos asesores técnicos.

De acuerdo con dicha Ley, también se crea el Banco de Comercio Exterior, el que reemplazará a Proexpo y se encargará de la promoción de exportaciones, en coordinación con el Ministerio de Comercio Exterior. Por último, con los recursos fiscales que recibía Proexpo (la sobretasa) se crea el Fondo de Modernización Económica y los mismos se destinarán al cubrimiento del costo fiscal del CERT, al financiamiento de proyectos de mejoramiento de la infraestructura vial y portuaria, de promoción de exportaciones y de desarrollo tecnológico.

Para definir la estructura del Ministerio de Comercio Exterior, el Incomex contrató un grupo de asesores, quienes debían hacer un análisis sobre las funciones de estas instituciones en Colombia y estudiar el funcionamiento de las entidades de comercio exterior en otros países (tanto desarrollados como con grados de desarrollo similares al nuestro). Se encontró, entonces, que en el caso colombiano existían múltiples entidades relacionadas con el sector sin coordinación alguna.

En junio de 1991 se sometió a consideración de un grupo conformado por los representantes de diferentes instituciones (1), el ante-proyecto de reestructuración, con el propósito de lograr una concertación alrededor de las funciones que debe desempeñar cada entidad. Se buscaba así solucionar los posibles conflictos que podrían presentarse por el traslado de funciones de una institución a otra, en particular, la entrega del manejo de las Aduanas del Ministerio de Hacienda y el control de las negociaciones internacionales del Ministerio de Relaciones Exteriores al Ministerio de Comercio Exterior.

Aunque aún no se ha formalizado la estructura que deberá redir para el nuevo Ministerio, parece haberse llegado a un acuerdo con base en un proyecto más moderado que el que se había planteado en un comienzo. Así, algunas funciones técnicas de la Aduana pasaría al Ministerio de Comercio Exterior, pero todas las funciones relacionadas con el recaudo

de dineros y el ingreso y egreso de mercancías del país quedaría en manos del Ministerio de Hacienda; en cuanto a los acuerdos internacionales, se le dá gran poder al Ministerio de Comercio Exterior, aun cuando se crearía un comité donde participen funcionarios del Ministerio de Relaciones Exteriores. Por otra parte, se mantiene al Incomex como el encargado de ejecutar las políticas de comercio exterior.

Según la estructura propuesta, el Ministerio de Comercio Exterior contará con tres direcciones generales: i) dirección de programación, coordinación y diseño de la política de comercio exterior, conformada por las subdirecciones de estudios sectoriales y de económía internacional; ii) dirección de negociaciones, con las subdirecciones de relaciones de integración y organismos multilaterales y la de relaciones bilaterales; iii) dirección de desarrollo del comercio exterior, también con dos subdirecciones, la de instrumentos de promoción y apoyo al comercio exterior y la de servicios de tecnología. Por último, en un comienzo el ministerio tendrá el apoyo de tres oficinas internacionales localizadas en Washington, Bruselas y Ginebra, con la posibilidad de establecer más oficinas si el Consejo Superior de Comercio Exterior lo decide. Adicionalmente, contará con el Incomex, las zonas francas y el Banco de Comercio Exterior, como organismos adscritos.

2. Dirección General de Aduanas.

Desde 1986 se venía buscando una reestructuración de la Dirección general de Aduanas, como se consigna en la Ley 75 de 1986, reglamentada luego por el Decreto 2649 de 1988, por medio del cual se reestructuró la organización aduanera. Así, por medio del mencionado decreto, se adelantó una reforma institucional y administrativa con el fin de fortalecer el servicio aduanero y unificar la dispersión existente en la operación de las aduanas. Modificaciones estas tendientes a la descentralización de la operación aduanera, al fortalecimiento de los controles a nivel central y regional, así como otorgar a la Dirección General de Aduanas la operación y control del Fondo Rotatorio de Aduanas.

Por otra parte, se adelantó un proceso de sistematización de la entidad. En primer lugar, se comenzó la instalación de un sistema automático de desaduanamiento en la Aduana Interior de Bogotá, el cual habrá de extenderse al resto del país en los próximos dos años. También se ha venido haciendo una revisión y reglamentación de la legislación aduanera básica.

Ahora, dentro del contexto de la apertura de la economía al mercado mundial, se han venido tomando diferentes medidas para agilizar la atención a los usuarios y tener un mejor control sobre el comercio. Algunas de las principales medidas son las siguientes:

a. Se controla el ingreso al país y el lugar de almacenamiento de las mercancías, pero se crea la posibilidad de que las mercancías sean despachadas sin reconocimiento físico.
b. Se establece un reaforo selectivo para lograr mayor dedicación y responsabilidad del aforados.
c. Sólo se le exigirá al importador que tenga un registro vigente en el momento en que la Aduana acepte la declaración de despacho.

d. Se modificaron los aspectos sancionatorio, procedimental y de competencia del contrabando al dejar de considerársele como hecho punible y definirse como infracción administrativa. (Decreto 1750 de 1991).
e. Establecimiento del régimen disciplinario de los funcionarios de la Dirección General de Aduanas, con el cual se pretende lograr el cumplimiento de las labores de los mismos de forma eficiente y acorde a los intereses del Estado.
f. Se estableció la estructura y funciones de la Dirección General de Aduanas (Decreto 1644 de 1991). Dentro de esta última se encuentran la interpretación y aplicación de las normas sobre regímenes aduaneros y la programación y desarrollo de actividades de cooperación técnica.

D. Infraestructura de Transporte para la Apertura.

La política del actual gobierno de internacionalización de la economía colombiana, considera la necesidad de reformar el sistema de transportes. DE acuerdo a dicha política, es necesario mejorar la infraestructura, para así poder aprovechar las ventajas comparativas del país en la producción de algunos bienes para la exportación y reducir los costos de transporte y financieros. En este ámbito se diseñaron el "Plan Vial de la Apertura", el "Plan de Expansión Portuaria" y el "Plan de Rehabilitación de la Red Férrea Nacional".

1. Red Vial.

Durante las primeras décadas de este siglo, la red vial nacional consistía en un conjunto de carreteras regionales con muy pocas conecciones entre si. La comunicación con el exterior se hacía por medio de la navegación por el río Magdalena. Sólo en 1948 con la misión Currie se diseño un programa para interconectar el sistema vial, lográndose una interconección parcial en 1960.

La construcción del sistema vial nacional ha estado hasta ahora a cargo del Gobierno Central quien financia las obras mediante el cobro de peajes, el impuesto a los combustibles -que ingresan al Fondo Vial Nacional- y los recursos provenientes de la banca multilateral con los que ha contado el Ministerio de Obras Públicas y Transporte (MOPT). Se tenía así un sistema totalmente centralizado que debilitó la capacidad técnica y administrativa de los entes locales ejecutores de obras y llevó a que las regiones dejaran en manos del Gobierno Central la construcción de las vias que les correspondian. Por lo tanto, la incapacidad del Ministerio de Transporte de planear un sistema integral y la poca efectividad de las entidades locales, dio lugar a una atomización de la inversión en carreteras que impidió la construcción de redes eficientes.

Al plantearse el esquema de modernización y apertura, se vio que la red vial era extensa y que presentaba diferentes niveles de servicio y características. Los principales centros regionales se hallan conectados entre sí y los municipios lo están con las zonas agrícolas. Sin embargo, pudo verse que el 90% de las carreteras a cargo del MOPT deberían ser manejadas por entes regionales dado que son de carácter local, mientras que para el 10% restante, de tipo nacional, se requería

incrementar la calidad.

Por otra parte, la inversión del Ministerio de Obras Públicas se vio afectada durante estos años por el manejo realizado por la Tesoreria General de la Nación. Además, las medidas macroeconómicas han retrasado la ejecución de los proyectos del Fondo Vial Nacional y de Caminos Vecinales. Por otra parte, el excesivo tamaño y centralismo del Ministerio han producido grandes deficiencias en la asignación del gasto.

Todo esto llevó a la conclusión de que era necesario modificar la estructura institucional del sector transporte y el programa de inversiones en carreteras durante el período 1991-2000, si se quería que el sector cumpliera con su papel primordial en el proceso de apertura. Se determinó que el esfuerzo para incrementar la eficiencia se concentraba en la reducción de los costos de conservación y la "redefinición de responsabilidades de los distintos niveles del Estado, en la administración, conservación y construcción de la red de carreteras". (1)

Así pues, se determinó que el mantenimiento de las carreteras se haría por medio de contratos, realizados a nivel regional por los departamentos y a nivel nacional por el MOPT. Se definió que las carreteras nacionales quedarían a cargo del Fondo Vial Nacional, las vías regionales y los caminos de penetración serían responsabilidad de los departamentos y a los municipios las de su jurisdicción, buscando así una descentralización del sector. Por último, se busca una simplificación de las normas de contratación, los procedimientos de licitación y de los trámites presupuestales. Adicionalmente, se diseñó una red objetivo para el año 2000.

Con esta reestructuración del sistema se pretende "mejorar las condiciones de operación de la red troncal y construir variantes en ciudades para evitar los puntos críticos de congestión" (2), así como adecuar las vías secundarias y caminos de penetración para integrar al país y reducir los costos de transporte de los productos entre el campo y los centros de consumo. Esta red incluye dos corredores troncales que van de la frontera con el Ecuador a los puertos de la Costa Atlántica, atravesando el país por los valles del Cauca y del Magdalena, que se integran por medio de transversales. De esta manera se busca minimizar el tiempo de viaje de los vehículos de carga y los costos de operación.

Dentro de este programa se han establecido obras prioritarias que deberán realizarse entre 1991 y 1994: los corredores hacia las costas y la terminación de las obras inconclusas. La meta de inversión inmediata es la comunicación con los puertos. Sin embargo, de no contar con nuevos recursos, será imposible alcanzar estos objetivos, aun si se avanza con rapidez en las reformas tendientes a elevar la eficiencia. Así pues, es posible que las vías de la apertura se financien con recursos adicionales provenientes del Fondo de Modernización; las vías secundarias -a cargo de los departamentos- y los caminos de penetración a través de un incremento en el impuesto a los combustibles y, estos últimos, con lo que resta del crédito otorgado por el Banco Mundial.

2. Instalaciones Portuarias.

La expedición de la Ley 1 de 1991, "Estatuto de Puertos Marítimos", le dio un vuelco al sistema portuario colombiano. En ella se define el nuevo marco institucional bajo el cual operará el sistema: "la propiedad de la infraestructura será de sociedades portuarias de carácter, privado o mixto, regida por normas de derecho privado" (3).

Antes de la expedición de esta Ley, el sistema portuario colombiano estaba conformado por : i) puertos públicos, manejados por Colpuertos (empresa estatal); ii) muelles privados, localizados en las zonas de jurisdicción de Colpuertos que movilizaban, principalmente, carga de propiedad de los concesionarios y se regían por las normas tarifarias de dicha empresa; iii) puertos de operación privada, localizados en zonas no asignadas a Colpuertos, especializados en la movilización de carbón, hidrocarburos y bananos.

Durante los años ochenta, el funcionamiento de los puertos públicos fue deficiente y, si se dio un crecimiento del sector (medido como volumen de carga movilizada), fue gracias al desarrollo del sector privado, especialmente a partir de 1984. Así pues, el nuevo Estatuto Portuario ordena la liquidación de Colpuertos y agrupa todas las instalaciones bajo una sola definición de puerto, de servicio público o privado, de manera que se rijan por el mismo régimen jurídico y tengan las mismas obligaciones. Adicionalmente, se crea la Superintendencia General de Puertos que deberá velar por el cumplimiento del Estatuto Portuario.

El Plan de Expansión Portuaria define las zonas geográficas donde funcionarán los puertos, las inversiones públicas en nuevas instalaciones y actividades portuarias, así como su financiación y, por último, las metodologías generales para establecer las contraprestaciones a cobrar por los servicios portuarios. Adicionalmente se definieron tres tipos de zona portuarias par la expansión en el período 1991-1992: zonas de carga general, para la exportación de carbón, y para comercio de hidrocarburos y sus derivados.

Dado que en las zonas de carga general, se cuenta con la capacidad suficiente, lo que pretende hacerse es introducir mejoras tecnológicas que permitan el manejo de contenedores y ampliar los horarios de trabajo para aprovechar mejor la infraestructura disponible, en lugar de adecuar nuevas zonas portuarias (4). En cuanto a las zonas para la exportación de carbón, el Consejo Nacional de Política Económica (CONPES) definió, en diciembre de 1990, las zonas portuarias aptas para el manejo del mineral que permiten hacer las exportaciones de carbón, al mismo tiempo que minimizar el impacto sobre el medio ambiente y las actividades turísticas. Finalmente, se determinó que los puertos utilizados para el manejo de hidrocarburos podrán instalarse en cualquier lugar, con aprobación previa de la Superintendencia General de Puertos (SGP).

En lo que respecta a la inversión, tanto pública como privada, ésta deberá dirigirse a rehabilitar la infraestructura existente y modernizar el manejo de la carga. Se buscará que la mayor parte de la inversión sea hecha por el sector privado para incentivar mejoras tecnológicas. Sin embargo, el sector público llevará a cabo las siguientes obras: i) las inversiones directas que realicen las sociedades portuarias regionales con recursos propios; ii) la finalización de las obras contratadas dentro del Plan de Rehabilitación portuaria, financiado

parcialmente por el BIRF, de manera que se garanticen las condiciones adecuadas para la operación de las empresas particulares que operen en los puertos públicos; iii) el dragado y mantenimiento de los canales de acceso, que se hará a través del MOPT; iv) la construcción del dique direccional en la zona portuaria de Barranquilla; v) la contratación de las obras de adecuación, infraestructura y compra de equipo en el terminal de Buenaventura en 1991, por parte de Colpuertos.

De otra parte, el Estado apoyará e incentivará la inversión privada que conduzca a modernizar el manejo de la carga y a reducir los costos de transporte. Para esto se tomarán las siguientes medidas: i) se establecerán, en 1992, líneas de crédito con recursos del Banco de Comercio Exterior (US$ 15 millones) y parte del crédito de Corredores de Transporte (US$ 100 millones) cuya gestión se está adelantando en el BID; ii) se apoyará el desarrollo del puerto de la sociedad CONTECAR en Cartagena que estará equipado para el manejo de contenedores; iii) se permitirá la construcción de instalaciones portuarias privadas para el manejo de las exportaciones de carbón.

Por último, vale la pena señalar que se diseñó una metodología para el cálculo de las contraprestaciones que deberán pagar los concesionarios privados por el uso de los bienes públicos, como son las playas y los terrenos de bajamar. Esta contraprestación tiene en cuenta el costo de oportunidad del recurso portuario que depende de la profundidad y el abrigo, el costo de vigilancia ambiental y, lo que es importante, un "premio" a la eficiencia que busca incentivar el uso de zonas aptas para la construcción de puertos.

La demora en el proceso de reestructuración portuaria se debe a la dificultad de definir el programa de liquidación de Colpuertos, en particular, los procesos de liquidación del personal y los aspectos financieros del mismo. El MOPT deberá definir el cronograma y los costos de liquidación de Colpuertos antes del 1 de diciembre de 1991 y presentar al CONPES el programa financiero para dicho propósito antes de finalizar 1991. Paralelamente, desarrollará un programa de promoción de empresas operadoras y lo divulgará entre los participantes potenciales. Como proyectos principales se iniciaron la conformación de las sociedades portuarias regionales de Santa Marta y Tumaco, para transferir la infraestructura antes de febrero de 1992. Por último, se está adelantando los trámites para determinar la estructura y funciones de la Superintendencia General de Puertos.

3. Red Férrea.

En 1954 se crearon los Ferrocarriles Nacionales de Colombia, empresa que reemplazó a los ferrocarriles departamentales que habían operado hasta el momento; se nacionalizó así el transporte férreo en Colombia, el cual había desempeñado un papel relativamente importante en el desarrollo económico del país. Sin embargo, desde 1975 se presentaron evidentes problemas de índole financiera estrechamente ligados a problemas laborales, administrativos y de falta de políticas integrales de transporte, esto llevó a que el gobierno, en un intento por resolver la situación financiera de la empresa, cediera el 10% del impuesto a los combustibles para el mejoramiento y extensión de la red férrea (Ley 30 de 1982) y consiguiera recursos con el Banco Mundial para financiar obras de rehabilitación de los ferrocarriles, que no se llevaron a cabo,

ya que los fondos se utilizaron para pagar el servicio de la deuda, gastos administrativos y cubrir el déficit operativo.

En 1987, tras examinar la viabilidad económica del transporte férreo, se vio la necesidad de rehabilitar el sistema si se quería operarlo de una manera eficiente. Así, se tomaron las siguientes medidas para lograr este propósito: se liquidó la Empresa Ferrocarriles de Colombia (Ley 21 de 1988); se creó un Fondo de Pasivo Social para pagar las prestaciones (Decretos 1586 a 1591 de 1989); se creó la Empresa Colombiana de Vías Férreas, FERROVIAS, para la administración, control y mantenimiento de la red férrea; por último, se permitió la creación de empresas mixtas y/o privadas para la explotación y comercialización del sistema férreo.

Con el objeto de continuar el proceso de rehabilitación de la red férrea, se diseñó el Plan de Rehabilitación de la Red Férrea Nacional, para ser llevado a cabo entre 1991 y 1995. De acuerdo con dicho Plan, se piensa reconstruir solamente las vías que estén asociadas a la movilización de grandes volúmenes a grandes distancias y que, por lo tanto, resulten rentables. Estas líneas han de ser operadas por los usuarios, en empresas de carácter mixto o privado. Las inversiones del Gobierno Nacional se dirigirán a garantizar la rentabilidad de las vias (5).

Siguiendo los criterios antes expuestos se han definido las siguientes líneas prioritarias (en su orden):

a. Santa Marta-Gamara, por los grandes volúmenes de carbón que se transportarán desde el Cesar y que podrá ser operada por la DRUMMOND.
b. Gamarra-Puerto Salgar, Puerto Salgar-Bogotá y Puerto Berrio-Medellín, como parte fundamental para integrar los centros de producción con los puertos de la Costa Atlántica, operadas por la Sociedad Colombiana de Transporte Ferroviario (STF S.A.), constituida con un aporte estatal del 51%.
c. La Caro-Belencito, en la cual podría interesarse Acerías Paz del Río.
d. Bogotá-Lenguazaque para el transporte de carbón de Cundinamarca a los puertos del Atlántico.
e. Yumbo-Buenaventura, importante por comunicar la zona industrial del Valle del Cauca con el puerto de Buenaventura.

De acuerdo con este orden de prioridades, se determinaron las metas físicas anuales y la inversión requerida. Esta última se dirigirá a obras de infraestructura (plataforma, obras de drenaje, obras de contención, estabilización de taludes, etc.), obras de suoerestructura (mejoramiento de las especificaciones de las líneas), sistemas de comunicación y señalización y mantenimiento. El costo del plan de Rehabilitación se estimó en US$ 338 millones, que se financiará, en su mayoría (90.77%), con recursos externos y se realizará de manera secuencial de acuerdo a las prioridades definidas.

E. Programas Fitozoosanitarios.

En la actualidad se llevan a cabo algunos programas de control fitozoosanitarios en el país. Estos son los programas de control y erradicación de: fiebre aftosa llevado a cabo por medio del convenio ICA-USDA; de la mosca de la fruta y la sigatoca negra realizados por el ICA y, por último, los de la broca y la roya a cargo de la Federación

Nacional de Cafeteros. Gran parte de la importancia de estos programas radica en el hecho de ser dirigidos al mejoramiento de las condiciones de sanidad de productos que estan siendo o pueden ser exportados por Colombia; adicionalmente, se incrementa la calidad de los productos que se consumen en el país.

Entre los programas de salud animal, se tiene el de control y erradicación de la fiebre aftosa que comenzó hace diez y seis años por medio de un convenio de cooperación entre el ICA y el USDA. En los primeros años el programa sólo incluía las zonas de Urabá chocoano y el Urabá antioqueño y cubría una población cercana a 500.000 cabezas de bovinos, es decir un 23% de la población total colombiana. Desde un principio se aplicó el "fusil sanitario", logrando así establecer una zona que hoy en día se considera libre de aftosa. El programa luego se extendió al margen izquierdo del río Sinú en la Costa Atlántica y después al del río Magdalena, cubriendo la región nororiental del país. Así, el convenio se ha ido renovando, firmándose un último acuerdo en febrero del presente año. En la actualidad, con los recursos aportados por la AID (9 millones de dólares), en el marco de la Iniciativa de las Américas, se extenderá la cobertura del programa a la zona cafetera, los Santanderes y la Guajira llegando así a cobijar un 80% del total del hato ganadero vacuno. El programa tiene unas metas según las cuales se debería llegar a tener una cobertura del 100% en las zonas del Urabá antioqueño y chocoano, y de un 85% en el resto de la región cobijada por éste. De esta forma se busca cumplir con los requerimientos sanitarios necesarios para exportar carne y leche hacia el mercado estadounidense, en primera medida, y hacia otros mercados en el futuro, en particular, hacia las islas del Caribe, antiguas colonias europeas que tienen normas similares a los países de Europa.

En cuanto a los programas dirigidos a incrementar las condiciones sanitarias de las plantas se tienen, como ya se dijo, el de control y erradicación de la mosca de la fruta. Este programa está dirigido, principalmente, al control, debido a las dificultades y al alto costo de la erradicación. En particular, dicho plan se ha ocupado en homologar el proceso de control para los mangos (tratamiento hidrotérmico) al utilizado en México; se busca así mejorar la calidad del producto y cumplir con los requerimientos de sanidad para las exportaciones a los mercados de Estados Unidos, Europa y Japón. Tanto este programa como el de la sigatoca negra son financiados con recursos del presupuesto nacional y, ahora, el primero recibirá 3 millones de dólares provenientes de la AID.

Por su parte, los programas de control de la roya se vienen realizando en la zona cafetera con la financiación y asesoría de la Federación Nacional de Cafeteros. Con anterioridad a la aparición de la roya en Colombia (1983), el Centro de Investigaciones del Café (CENICAFE) venía realizando investigaciones para el control de la enfermedad. Luego, en 1984, se inició la investigación para determinar las épocas y frecuencias de aspersión con fungicidas cúpricos en nuestro país, por las cuales se rige el programa de control de la roya en la actualidad. Este programa ha continuado sin cambios en los últimos años.

En cuanto a los programas de control de la broca, adelantados también por la Federación de Cafeteros, se ha dado un cambio sustancial. Durante años se había dedicado fondos de la Federación para la

investigación hecha por CENICAFE, sin embargo, la broca sólo se presentó en el país en septiembre de 1988. En 1990 se creó el "Fondo de Emergencia Fitosanitaria - Control Broca del Cafeto" con un monto de $1.000 millones de pesos, destinados al control de la plaga y a la capacitación de técnicos y productores de café.

Con respecto a los nuevos proyectos de control sanitario de plantas y animales se ha venido trabajando con los Estados Unidos en una agenda que incluye diferentes aspectos. Para tal efecto, se define una lista de vegetales y frutas prioritarios entre aquellos que en la actualidad no son admitidos en los Estados Unidos por no llenar los requerimientos de calidad. Los objetivos que se persiguen con el programa son la homologación de los estándares para los productos definidos y eliminar las barreras a la exportación de dichos productos a los Estados Unidos, así como para aquellos no admitidos en otros mercados y que deben pasar a través de los Estados Unidos para llegar a su destino final.

Para alcanzar lo anterior se tiene establecidos diferentes medios y procedimientos:

a. Acuerdos sobre estándares:
   i. Homologación de los tratamientos de control fitosanitario con el fin de lograr un nivel estándar de admisi ón.
   ii. Adopción de cualquier nuevo tratamiento que sea especialmente diseñado para los productos colombianos con el fin de lograr los niveles de aceptación estándar.

b. Eliminación de barreras:
   i. Aceptación de productos provenientes de "zonas libres" sin necesidad de cuarentena ni tratamientos.
   ii. Establecimiento de instalaciones nacionales e internacionales para el tránsito de productos colombianos que no cumplan las otras partes del mundo.
   iii. Admisión de los productos definidos como prioritarios en los puertos del norte en el Atlántico.

En cuanto a la cooperación técnica y financiera se tienen dos aspectos, uno general y otro específico. Dentro del primero se considera la concesión de información y documentación, y la capacitación a través de seminarios, cursos en el exterior, etc. Los planes específicos incluyen la implementación de tratamientos, laboratorios y programas de control; la designación, inspección y monitoreo de zonas libres, así como la aceptación de dichos productos sin necesidad de cuarentena; controles de plagas y, por último, establecimiento de programas de precertificación.

Con respecto a los planes dirigidos a incrementar la salud animal se definió como prioridad el mercado de carne de los Estados Unidos y, como objetivo, el establecimiento en un período de tiempo corto de zonas libres de enfermedades. Los procedimientos consisten en aceptar el concepto de zonas libre en las regulaciones zoosanitarias estadounidenses, la designación de estas zonas en Colombia como resultado del programa adelantado por el convenio ICA-USDA y, finalmente, la obtención del permiso de exportación de carne proveniente de estas zonas a los Estados Unidos. En cuanto a la cooperación técnica

y financiera existen también unos programas de carácter general y otros específicos. Los primeros son similares a los de las plantas: información y documentación sobre procedimientos, protocolos, métodos de investigación, así como sobre las características y requerimientos de los mataderos, las regulaciones administrativas y legales y los tratamientos, métodos y desarrollos técnicos y, por último, capacitación. Con referencia a los planes específicos está el monitoreo de las zonas francas, la expansión de las actividades del programa USDA-ICA a otras áreas de la costa del Caribe colombiano.

Para finalizar, se consideran algunos aspectos de sanidad biológica y química. En este caso la prioridad es remover los impedimentos relacionados con el control de residuos químicos y orgánicos existentes en Estados Unidos, para los productos provenientes de Colombia. Se pretende, entonces, eliminar las barreras de entrada a los productos que se admiten actualmente hacer que la producción colombiana tiene las regulaciones estadounidenses para futuras exportaciones y producir alimentos sanos para el consumo interno y para exportación. Los procedimientos a seguir comprenden: aceptación de certificación en laboratorios colombianos, bajo la supervisión del gobierno, la elaboración de los trámites administrativos para reconocer dicha certificación, así como suspender la detención de los bienes cubiertos por ella, y el establecimiento de programas de certificación. En cuanto a la cooperación técnica y financiera se tiene también la capacitación y la transferencia de información y documentación, así como el establecimiento de laboratorios colombianos que sean capaces de hacer las pruebas de detección de residuos químicos y orgánicos.

Los programas de control fitozoosanitarios en Colombia datan de un período anterior a la política de apertura. En general, puede decirse que dichos programas se han dirigido principalmente al control sanitario en productos que se han exportado tradicionalmente -como el caso del café- o que tiene grandes posibilidades de exportarse, actualmente o en el futuro, debido a las ventajas comparativas que posee el país -como las frutas y la carne de res. Así pues, en el último tiempo se ha hecho gran énfasis, como lo demuestra el plan de temas que se trabaja con Estados Unidos, en los programas dirigidos hacia este último tipo de productos. Sin embargo, es cierto que si se quiere participar activamente en el mercado internacional, es necesario intensificar los esfuerzos en homologación de procesos y tratamientos, lograr el reconocimiento de la precertificación en el país y, sobre todo, capacitar al personal necesario para realizar los procesos de control en las diferentes áreas.

F. Cambios en la Legislación sobre Propiedad y Tenencia de la Tierra.

La reforma constitucional llevada a cabo en Julio de 1991 introdujo algunos cambios en la legislación sobre propiedad y tenencia de la tierra. Así, el Artículo 30, ahora artículo 58, fue modificado en dos puntos. En primer lugar, después de "La propiedad es una función social que implica obligaciones" se incluye "Como tal, le es inherente una función ecológica. El estado protegerá y promoverá las formas asociativas y solidarias de propiedad".

El segundo punto, y el que ha dado lugar a mayores controversias, es aquel referente a la expropiación, ya que ésta podrá realizarse por la

vía administrativa, cuando el legislador así lo determine, y no sólo por la vía judicial, como sucedía anteriormente. Pues mientras que en la antigua Constitución se decía "Por motivos de utilidad pública o interés social definidos por el legislador, podrá haber expropiación mediante sentencia judicial e indemnización previa", en la reforma se agrega "Esta se fijará consultando los intereses de la comunidad y del afectado. En los casos que determine el legislador, dicha expropiación podrá adelantarse por vía administrativa, sujeta a posterior acción contenciosa administrativa, incluso respecto al precio". Lo cual significa que se podrá realizar una expropiación sin que el propietario tenga derecho a un alegato previo; este sólo podrá hacerse con posterioridad a la expropiación.

En cuanto al efecto que ésta reforma pueda tener sobre la inversión privada es posible que la posibilidad de este tipo de expropiación implique un mayor riesgo para el inversionista, pudiendo llegar a desestimular la inversión en determinados sectores como el agroindustrial.

Por otra parte, se incluyeron algunos artículos referentes a la propiedad privada y a las actividades agrícolas, de carácter bastante específico, que se transcriben a continuación:

Art. 64 - Es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa, y a los servicios de educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, comunicaciones, comercialización de los productos, asistencia técnica y empresarial, con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos.

Art. 65 - La producción de alimentos gozará de la especial protección del Estado. Para tal efecto, se otorgará prioridad al desarrollo integral de las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales, así como también a la construcción de obras de infraestructura física y adecuación de tierras.

Art. 66 - Las disposiciones que se dicten en materia de crédito podrán reglamentar las condiciones especiales del crédito agropecuario, teniendo en cuenta los ciclos de las cosechas y de los precios, como también los riesgos inherentes a la actividad y las calamidades ambientales.

Estos artículos parecen reflejar una intención de proteger e incentivar las actividades agropecuarias, lo que podría interpretarse como acciones en contravía del programa de apertura económica en el sector.

NOTAS

(1) Departamento Nacional de Planeación, "Plan Vial de la Apertura". Bogotá, Junio de 1991.

(2) Departamento Nacional de Planeación, "Plan Vial de la Apertura". Bogotá, Junio de 1991.

(3) Departamento Nacional de Planeación, "Plan de Expansión Portuaria", Bogotá, Septiembre 1991.

(4) Op. cit. pag. 7.

(5) Se consideran rentables aquellas líneas cuyo costo equivalente por vagón de operar una línea es inferior o igual al costo de operación de la carretera por vehículo; o se evalúan según un indicador asociado a la longitud y movilización esperada de una línea y a los costos de rehabilitación y operación de ésta.

IV. REACCION E INICIATIVAS DEL SECTOR PRIVADO ANTE LA APERTURA ECONOMICA.

En esta parte del trabajo se hace un recuento de la posición que han tomado los principales gremios de productores y exportadores del sector agropecuario ante la política de apertura planteada por el gobierno del presidente Gaviria. Se pretende pues, hacer una breve descripción de las exigencias o propuestas hechas por estos agentes al gobierno, así como los proyectos que espera adelantar o ha adelantado el sector, para ajustarse al nuevo escenario.

A. Sociedad Colombiana de Agricultores (SAC).

En razón a que a que la política macroeconómica había sidodurante años discriminatoria contra el sector agropecuario, la SAC considera que debe hacerse una divulgación de la política de apertura de tal manera que ésta se vea como una estrategia para superar dicha discriminación. En consideración del gremio, es necesario, por lo tanto, que la política se dirija a lograr cambios en la infraestructura de transporte, en el régimen laboral, en el sistema financiero y en la gestión estatal, de manera que se incentive la participación masiva en los mercados internacionales. Otros factores importantes para la SAC son la inducción de una mayor competitividad entre las industrias domésticas productoras de plaguicidas, fertilizantes, bienes de capital y otros insumos para el sector agropecuuario, de manera que se logre una reducción en los costos de producción. También se aboga por el incremento del gasto público en labores de investigación. Por último, se piensa que la necesidad de una mayor claridad y fluidez en el mercado de tierras, requiere avanzar en el proceso de Reforma Agraria.

Por su parte, el sector agrícola debe afrontar un proceso de modernización, de manera que al reducirse los costos se incremente la competitividad en el comercio mundial. Adicionalmente, la participación del sector en la determinación de los proyectos de investigación y en su realización, así como en el desarrollo tecnológico, debe ser activa.

. Federación Nacional de Cultivadores de Palma de Aceite (FEDEPALMA).

Para los cultivadores de palma de aceite es necesario que la política de apertura induzca transformaciones estructurales en el aparato productivo, de manera que se dé una reducción del costo de los factores e insumos de producción. En su opinión, si se quiere que los recursos del sector se dirijan a lograr una adaptación de este a las condiciones de apertura, el Gobierno debería asumir un papel más activo en el pago de algunos rubros que normalmente deben cubrir los palmicultores, tales como servicios de salud, vivienda y obras de infraestructura básica.

FEDEPALMA, por otra parte, piensa que es necesario mejorar en el seguimiento de los cambios tecnológicos mundiales con el fin de lograr una mayor eficiencia en el sector,. También debe realizarse investigación conjunta en diferentes países productores de aceite de palma; buscar estrategias de comercialización que tengan como fin la estabilidad en las condiciones del mercado para el producto; incrementar la capacidad de almacenamiento, de manera que ésta pueda ser utilizada como estrategia de regulación del mercado y, por último, crear

organizaciones de palmicultores que se dediquen a la exportación y comercialización del aceite de palma.

Por parte de la Federación se han tomado diferentes medidas tendientes a lograr una mejor participación en el mercado mundial. Se han organizado viajes de los diferentes directivos y representantes del gobierno para conocer la forma de aplicación de las bandas de precios en productos agrícolas en Chile. también se creó el Centro de Investigación en Palma de Aceite (CENIPALMA), en enero de 1991, y se firmaron dos acuerdos importantes: i) Convenio Marco de Cooperación Técnica con el ICA para los trabajos del Complejo de Pudrición del Cogollo; ii) Convenio IRHO-FEDEPALMA para el estudio de la Marchitez Sorpresiva. De otra parte, se ha logrado un estrechamiento de las relaciones con diferentes entidades internacionales dedicadas a la investigación en este campo. Finalmente, la Federación ha auspiciado diferentes reuniones de cultivadores y productores de aceite de palma para establecer un esquema de comercialización.

C. Federación Nacional de Arroceros (FEDEARROZ).

Para los arroceros es claro que si se quiere aumentar la productividad, para competir en el mercado mundial, es necesario modernizar el sistema de comercialización. Esto, en su opinión, podría lograrse mediante la participación masiva de los arroceros en los procesos de comercialización, a través de sociedades anónimas con una pequeña participación de FEDEARROZ. El gremio debe también liderar procesos de investigación para solucionar problemas regionales y nacionales de los arroceros y, por su parte, la Federación debe prestar asesoría a los agricultores para la modernización del sector y la adaptación de tecnologías.

En cuanto al Gobierno, se espera que fomente la integración hacia adelante del productor, de manera que se reduzcan los márgenes de intermediación y se estimule el crecimiento efectivo de la oferta, en vez de llevar a cabo políticas corto-placistas de intervención en precios, como se venía haciendo. El proceso de apertura deberá sostener el nivel de precios relativos de los insumos, exponiendo el mercado de éstos a la competencia mundial para que se mantengan altos niveles de tecnología. En cuanto a los precios límites de las franjas de precios y el arancel establecidos por el Gobierno para el arroz, se piensa que estos deben ser anunciados con anticipación para permitir a los agricultores hacer previsiones y ajustes en áreas cultivadas.

De otra parte, se dieron los primeros pasos para crear la Confederación Andina de Arroceros mediante la cual se podrán conocer los sistemas de investigación, producción y comercialización de los países de la zona. El área técnica de la Federación ha adelantado proyectos de carácter técnico para crear suelos arroceros con características más favorables; eventos de transferencia de tecnología como cursos de actualización sobre adecuación de tierras y manejo integrado del cultivo de arroz; y días de campo para agricultores e ingenieros agrónomos con el fin de observar sobre el mejoramiento de los cultivos de arroz.

D. Asociación Colombiana de Exportadores de Flores (ASOCOLFLORES).

Este es un sector que, con anterioridad a la política de apertura, ya

estaba orientado hacia el mercado externo. Considera el gremio que la consolidación del esquema de apertura económica deberá buscar agilizar los trámites de exportación y facilitar la penetración de los exportadores de flores en el mercado internacional, mediante la modernización de las instituciones vinculadas con el control del comercio exterior y la infraestructura aeroportuaria.

Estas reformas darían lugar a una reducción en los costos de comercialización de las flores, lo cual permitiría disponer de mayores recursos para la promoción de la flor colombiana en el exterior. También se piensa que debería hacerse esfuerzos por promover la exportación de nuevas variedades de flores, así como por solucionar los complejos problemas fitosanitarios que se presentan.

E. Asociación de Cultivadores de Caña de Azúcar de Colombia (ASOCAÑA).

ASOCAÑA plantea que el caso del sector azucarero frente a la modernización de la economía puede clasificarse como extremo. Esto porque Colombia cuenta con unos costos de producción de azúcar que son de los más bajos en el mundo, es un sector altamente competitivo gracias a las ventajas naturales del Valle del Cauca y a los grandes esfurzos realizados por los ingenios y los cultivadores en mejoramiento de prácticas agrícolas, y en la selección de variedades y transferencias de tecnología. Sin embargo, el mercado mundial del azúcar es de los más intervenidos, pues presenta grandes subsidios -particularmente en la CEE- y distorsiones a nivel mundial. Esto explica el que, para el sector azucarero, la apertura represente una gran oprtunidad si se mantiene la alta competitividad. Sin embargo, se piensa que es necesario ajustar la política de manera que puedan corregirse, en alguna medida, las distorsiones existentes en el mrcado mundial. Desde este punto de vista, para la Asociación es benéfica la franja de precios establecida para el azúcar, ya que coloca al producto nacional en condiciones de igualdad con el externo. Adicionalmente, el sector tiene experiencia en el manejo de los excedentes ya que lo ha venido haciendo por años como parte de su política.

De otra parte, ASOCAÑA piensa que el mejoramiento técnico, la actualización tecnológica, la investigación realizada a través de instituciones como CENICAÑA y TECNICAÑA, y el manejo exportador por medio de comercializadoras como CIAMSA y DICSA, debe permitir el éxito de la agroindustria azucarera y el mantenimiento de su presencia en el mercado mundial. En general y en opinión del gremio, el proceso de apertura se vé como una gran oportunidad para el sector.

F. Confederación Colombiana de Algodón (CONALGODON).

Para los algodoneros, la internacionalización de la economía representa la estrategia correcta para el sector, en particular, "cuando se hace un análisis serio del sistema de fijación de precios de la fibra en Colombia" 1}. La apertura en la comercialización de los insumos y servicios de la producción de algodón, así como el facil acceso a la tecnología, deben ser incentivados por el gobierno si se quiere que la actividad participe en el mercado internacional. Además, para garantizar el abastecimiento adecuado, el Gobierno debería vigilar los reajustes de precios de los productos y servicios controlados por

oligopolios.

Se piensa que el sector deberá desarrollarse de tal menera que pueda garantizar la estabilidad a los consumidores y los productores, protegiendolos de los cambios abruptos en los precios, así como de distorsiones del mercado internacional como las generadas por los subsidios y las prácticas de "dumping". En cuanto a las fuertes variaciones en precios, se cree que una buena opción para el sector podría ser la participar en los mercados de futuros como lo hacen otros países. Finalmente, se reconoce la necesidad de reestructurar la organización investigativa en el algodón; se requiere un esquema descentralizado y especializado donde los agricultores participen en la financiación y orientación de la investigación. Todo esto con el fin de abaratar los costos de producción, elevar los rendimientos y modernizar los sistemas de producción y mercadeo, para lograr abastecer la demanda de la fibra en el país y en el exterior.

G. Federación Nacional de Cultivadores de Cereales (FENALCE).

El gremio de los cerealistas sostiene que la apertura debe hacerse de forma gradual. Se piensa que a los productores debe darsele un tiempo prudencial para que puedan acomodarse a la libre competencia, aun más mientras los países desarrollados mantengan los subsidios a las exportaciones. Se considera que la rebaja del arancel del 30% al 20% desde el 1 de enero, es demasiado abrupta y que, en cierta medida, viola los anuncios de gradualidad hechos por el gobierno, con los cuales estaba de acuerdo el sector. Así pues, para los cerealistas la franja de precios y el arancel a las importaciones son insuficientes para mantener los precios al productor, ya que para éste la capacidad de negociación ante los compradores sigue siendo mínima. Consideran, además, que el mejoramiento de la productividad requiere tiempo. Por este motivo el gremio argumenta que el gobierno debería seguir interviniendo en la comercialización de las cosechas.

De otra parte, los cerealistas opinan que es necesaria la concertación entre los productores y el grupo de industrias que utiliza los cereales como materia prima, como acción tendiente a solucionar el problema de la comercialización. Sin embargo, el sector agroindustrial ha rechazado las últimas propuestas de concertación hechas por la Federación Nacional de Cultivadores de Cereales.

Para tratar de mejorar el sistema de comercialización, Fenalce se ha propuesto tres estrategias básicas:i) organización de los productores, dando apoyo a la creación de Empresas Asociativas de Productores, así como impulsando las Empresas Asociativas que existen en la actualidad; ii) agregación y unidad de oferta a través de grupos asociativos, buscando incrementar el poder de negociación con las industrias que utilizan los cereales como materia prima o insumo; iii) acción interinstitucional coherente y dinámica liderada por la Federación y que involucre a las instituciones relacionadas con la comercialización de los cereales. Con este esquema se pretende incrementar la participación de los agricultores en la comercialización a través de los años.

Por último, vale la pena señalar el hecho de que Fenalce ha iniciado labores de concertación y apoyo a la infraestructura de cooperativas y asociaciones regionales y nacionales existente, con el fin de lograr

unidad en la oferta de cereales.

H. Federación Nacional de Cultivadores de Papa (FEDEPAPA).

Para este gremio la apertura no se ve como una amenaza sino como algo benéfico, puesto que pueden exportar su producto sin que se generen escaseces en el mercado interno, ya que en los últimos años se ha dado un gran incremento de la producción.

Adicionalmente, con los estudios que adelantan actualmente el Instituto Colombiano Agropecuario (ICA) y el Centro Internacional de la Papa (CIP) se podría lograr una reducción de los costos de producción, al crear una variedad de papa resistente a las enfermedades, ya que se reduciría la inversión en funguicidas y químicos. Se han adelantado acuerdos de colaboración mutua entre estas dos entidades con el fin de investigar para el desarrollo de una nueva variedad de tubérculo. Para contribuir al logro de una mejor calidad y sanidad de la papa, se ha venido capacitando al personal y se han hecho algunas inversiones en tecnología.

I. Federación de Ganaderos de Colombia (FEDEGAN).

La posición de los ganaderos de la Federación ante la apertura ha sido positiva. Se ha planteado la necesidad de que el gobierno defina unas normas claras y estables para que que el sector pueda enfrentarse a la nueva situación del mercado. También en este caso se cree necesaria algún tipo de intervención por parte del Estado si se quiere que el sector entre a participar en el proceso de internacionalización, ello en razón a que los subsidios a las exportaciones existentes en diferentes países no permiten un correcto funcionamiento del mercado libre. El sector no está en contra de que se permita la importación de carne mientras se evite el "dumping" y se mantengan las condiciones de competitividad; en cuanto a la leche, la inclusión de una banda de precios para dicho producto, le otorga al sector el tiempo para ajustarse a las nuevas condiciones del mercado.

Ahora, si se quiere que el sector aproveche la ventaja que puede tener en la exportación de carne, debe buscarse la aceptación, por parte de los países de destino, de las zonas libre de aftosa. En este campo es necesario un esfuerzo, tanto del sector privado como del gobierno, para lograr la aprobación de prácticas como la precertificación en los países con los cuales se comerciaría, para capacitar técnicos expertos en el control zoosanitario y, en particular, de los residuos químicos o biológicos en los productos. Además, como muchas veces lo han dicho los ganaderos, es necesario que el gobierno solucione los problemas de orden público en las zonas ganaderas pues éste evita el buen desempeño del sector.

J. Federación Nacional de Cafeteros. (FEDERACAFE)

El sector cafetero es un caso diferente al de los demás gremios agropecuarios. su gran poder de negociación ante el Gobierno, el régimen que se le aplica en diversos aspectos de la política económica y la gran organización con la que cuenta para enfrentarse al mercado mundial, lo hacen un caso especial en la agricultura. Por lo tanto, la posición de

este gremio ante la apertura ha sido favorable; gran parte de las medidas que lo afectan directamente han sido concertadas con el gobierno, en particular la unificación de los impuestos cafeteros.

Sin embargo, en los últimos meses se le han hecho críticas a las medidas cambiarias tomadas por el Gobierno, que, según los cafeteros, es un "negociación de la apertura". En particular, la oposición se debe al resurgimiento del Certificado de Cambio como instrumento activo de la política del gobierno, lo cual reduce los ingresos de los exportadores cafeteros. Sin embargo, en este caso se llegó a un acuerdo entre el gobierno y los exportadores según el cual las pérdidas ocasionadas por las medidas cambiarias serán asumidas por el Fondo Nacional del Café; también se acordaron las contribuciones en impuestos que deberán dar los exportadores. El anuncio de privatizar el Banco Cafetero ha generado protestas del gremio, ya que los caficultores no han estado de acuerdo con las condiciones fijadas por el Gobierno.

Por último, vale la pena señalar que debido al rompimiento del Pacto Cafetero con anterioridad al proceso de apertura, el sector venía operando en condiciones de libre mercado en el ámbito internacional y se había visto obligado a diseñar una política para ajustarse a estas condiciones.

NOTAS

(1) Castro, Gustavo. "Perspectiva del cultivo de algodón en Colombia". Confederación Colombiana del Algodón, CONALGODON. Bogotá, Agosto de 1990.

V. EVOLUCION RECIENTE DE LAS EXPORTACIONES AGROPECUARIAS.

Las exportaciones colombianas provenientes del sector agropecuario han tenido un comportamiento bastante inestable en la última década. Si bien, para el total de las exportaciones menores se vió una recuperación entre los años 1985 y 1987, recuperación que le permitió, en estos años, alcanzar los niveles observados en 1980, anterior a la crisis, para las exportaciones agropecuarias la recuperación fue más lenta, ya que tan sólo en 1989 dichas exportaciones fueron únicamente un 6% mayores a las correspondientes en 1980 (1). Dentro de las exportaciones menores se vé una tendencia clara a la industrialización, pues aquellas provenientes del sector industrial pasaron de representar del 37% en 1980 a un 50% en 1989-90. Esto responde al comportamiento más dinámico que las mismas presentaron durante la segunda mitad de la década, creciendo a una tasa anual de 25.7% mientras que las agropecuarias sólo lo hacían a una tasa de 14.,1%. Adicionalmente, las exportaciones industriales se vieron menos afectadas por la crisis exportadora de los primeros años de la década, -cayeron un 3.o% anual frente una caída de 4.7% en las agrícolas-. sin embargo, puede decirse que el rápido crecimiento observado en las exportaciones menores totales después de 1985, antes que representar un "depende" excepcional, corresponde a la recuperación de la crisis de los años anteriores.

En cuanto a la composición de las exportaciones agrícolas durante la década de los ochenta, ésta no cambió, ya que continuó siendo similar a la observada en las décadas anteriores. La gran mayoría de los productos de exportación, como el algodón, el azúcar, el banano, el tabaco, han ido adquiriendo el carácter de "tradicional" por su permanencia, por varias décadas, en el comrcio exterior. No obstante, se presentan algunos productos "nuevos" que muestran un comportamiento bastante dinámico en los últimos años.

Dentro de los productos más tradicionales se observa la pérdida de importacia de algunos bienes como la carne, el algodón, el tabaco y el azúcar, con la excepción del banano que mantuvo se dinamismo a través de la década. (ver Cuadro 1). En cuanto a las exportaciones de productos "nuevos", se encuentran tres rubros que cobraron importancia en la década de los ochenta. En primer lugar están las flores cuya etapa de "despegue" se sitúa en los años setenta, pero que vinieron a consolidarse en los ochenta, incrementando su participación dentro de las exportaciones agrícolas de un 15% en 1980 a 22% en la actualidad. Luego está el rubro de pescados y mariscos que entre 1985 y 1990 creció a una tasa anual del 30%. Aunque en los años setentas ya se exportaban estos productos, en 1985 comenzaron a crecer más rápidamente dichas exportaciones. Las exportaciones de frutas diferentes al banano, aunque aún tienen una participación pequeña. han crecido sustancialmente desde 1986.

Otro aspecto interesante de analizar lo constituyen los cambios operados durante la anterior década en los mrcados de destino de las exportaciones agropecuarias colombianas. es así cómo al final de la década se observa, respecto a la composición en 1980, una mayor participación de los Estados Unidos y Canadá, mientras que la de América Latina se reduce y la de Europa se mantiene relativamente estable. Si

CUADRO 1

EXPORTACIONES AGROPECUARIAS POR PRINCIPALES CAPITULOS DE ARANCEL

Miles de dolares FOB

	1980	1985	1986	1987	1988	1989	1990
TA AGROPECUARIA	652039	513186	581027	606177	744277	518461	992169
arnes	27282	6336	17915	23556	8740	16873	16926
escados	35392	31668	36073	47927	62797	85635	117358
lores	99407	133056	149132	177569	191203	222535	229699
atano	94141	156163	199342	209273	251378	266374	322364
rutas sin banano	5246	1134	1024	2652	3401	4775	11051
ucar	195333	43414	30874	28820	68517	108978	149221
acao	8956	19950	14429	30932	32741	16489	25647
abaco	26212	23617	23194	16465	16700	19162	19179
igocon	159339	97816	88538	106641	109775	83640	130385

Tasas de crecimiento (%)

	1985/81	1990/85	1990/80
TA AGROPECUARIA	-4.7	14.1	4.0
arnes	-25.0	2.7	-4.7
escados	-2.2	27.5	12.7
lores	6.3	11.5	5.7
atano	10.7	15.4	....
rutas sin banano	-13.	37.2	8.4
ucar	-15..	11.0	-2.7
acao	17.4	8..	11..
abaco	-2..	-4.0	-3..
igocon	-9.0	5.5	-4.5

Fuente: Anuarios de Comercio Exterior, DANE.

se mira al interior de los distintos rubros (Cuadro 2), puede verse que, para el grueso de productos, existe un comportamiento un poco diferente según los productos y que sólo flores y frutas presentan un comportamiento similar. Así, para el agregado del sector agropecuario no se ha dado una diversificación de mercados, ya que más del 50% de las exportaciones se siguen dirigiendo a un sólo mercado (Estados Unidos y Canadá). Sin embargo, el hecho de que sea este el principal comprador y no los países vecinos, que se caracterizan por unas mayor inestabilidad, hace que las exportaciones colombianas se vean menos afectadas por las fuertes fluctuaciones de las economías vecinas.

Adicionalmente, en las exportaciones agrícolas puede observarse un ligero traslado del mercado latinoamericano al de Estados Unidos, el cual puede deberse a la crisis que enfrentaron aquellos países durante los primeros años de la década, lo cual redujo la demanda de la región. Por el contrario, en el caso de la carne, el paso se dió de exportar aproximadamente un 99% a los mercados de América Latina (68.0%) y Europa (30.7%) a exportar este porcentaje sólo al primero. Este comportamiento puede deberse a los requerimientos en materia de sanidad de los países europeos, los cuales son bastante mayores que los de los países latinoamericanos.

En lo que se refiere al grado de apertura del sector agropecuario colombiano, se tienen que el coeficiente de exportación sobre la producción sectorial fue relativamente estable y bajo durante la década con una tendencia ligeramente negativa para los últimos años (pasa de 6% a 5%). Los productos que han mostrado mayor dinamismo dentro del sector son aquellos que han podido aprovechar ventajas comparativas relacionadas con la dotación de recursos naturales o la mano de obra, como son los casos de las flores y las frutas.

Por último, es conveniente resaltar la importacncia que para el desempeño de las exportaciones agropecuarias han tenido algunas políticas de fomento. En este sentido se han establecido que la recuperación de las exportaciones menores en la segunda mitad de la década se debe más a un incremento en la rentabilidad,-por la recuperación de la tasa de cambio real-, que a un mayor dinamismo de la demanda (2). En lo que se refiere al uso del CERT debe señalarse que si bien durante los primeros años de la década anterior el subsidio logrado por este medio alcanzó niveles importantes para las exportaciones menores (25%), durante los últimos años estos recursos se concentraron en productos como el banano, el algodón y el azúcar, que ya tenían un mercado consolidado. En cuanto al componente de subsidio a través del crédito de fomento de PROEXPO, parece no haber tenido una gran relevancia puesto que durante los últimos años, -entre 1985 y 1987, especialmente-, lo que hizo fue reducir su monto mediante un acercamiento de las tasas de interés a las del mercado.

Para concluir, vale la pena decir que todas las medidas tendientes a simplificar los trámites, mejorar la infraestructura de transporte y los demás servicios que requiere la actividad exportadora, contribuirán al desarrollo de la misma, en la medida en que constituyen una reducción en los costos y un incremento en la rentabilidad.

CUADRO 2

EXPORTACIONES AGROPECUARIAS POR REGIONES DE DESTINO SEGUN PRINCIPALES CAPITULOS

Miles de dólares

	1980				1985				1990			
	América Latina	Canadá y EE.UU.	Europa	Otros	América Latina	Canadá y EE.UU.	Europa	Otros	América Latina	Canadá y EE.UU.	Europa	Otros
TOR AGROPECUARIO	16.6	57.5	23.3	2.6	4.7	67.1	23.6	4.7	7.6	64.2	26.4	1.4
Flores	6.1	59.2	34.4	0.2	2.3	35.1	12.4	0.1	1.9	83.3	14.3	0.5
Frutas	5.1	30.5	64.4	0.1	0.2	55.9	43.7	0.1	0.3	52.1	47.0	0.7
Carnes	68.0	0.0	30.7	1.3	98.9	0.0	0.0	1.1	98.3	0.3	0.9	0.0
Pescados	2.1	71.1	7.7	18.9	2.9	56.1	6.7	38.3	13.1	41.6	30.0	15.2
Cereales	24.0	70.3	5.5	0.2	12.1	74.1	2.3	11.5	19.6	78.7	0.7	1.0
Lácteos	3.3	46.1	6.7	23.4	13.7	55.5	24.5	1.4	2.4	49.2	42.3	5.6

Datos correspondientes a 1987.

NOTAS

(1) Crane, Catalina., "Las exportaciones menores: Recorriendo nuevamente el camino", Coyuntura Económica, FEDESARROLLO. Bogotá. Julio de 1991.

(2) Crane, C., obra citada.