

EDGARDO R. MOSCARDI C.

*Editor*

**E** EL AGRO  
COLOMBIANO  
ANTE LAS  
TRANSFORMACIONES  
DE LA ECONOMÍA

TEM EDITORES

• IICA •

FUNDAGRO

**Editor y coautor**

**Edgardo Moscardi** nació en Córdoba, Argentina. Es Ph.D. en Economía Agrícola de la Universidad de California, en Berkeley. Fue director general del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria, INTA, de la Argentina y ha trabajado extensamente en análisis económico del desarrollo agropecuario. Se desempeña actualmente como representante de la Oficina del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, IICA, en Colombia.



00003358

110  
110  
1164

**IICA-CIDIA**

Centro Interamericano de  
Documentación e  
Información Agrícola

2 - NOV 1995

**IICA — CIDIA**

**EL AGRO COLOMBIANO  
ANTE LAS TRANSFORMACIONES  
DE LA ECONOMÍA**

**EDGARDO R. MOSCARDI C.  
EDITOR**



BOGOTÁ • CARACAS • QUITO



EDITORES

Transversal 2ª A Nº 67 - 27

Tels: 2551695 - 2556691

Santafé de Bogotá, Colombia

**cubierta: diseño de juan carlos villamizar, tercer mundo editores**

**primera edición: agosto de 1994**

**© IICA y FUNDAGRO**

**ISBN 958-601-538-6**

**edición, armada electrónica,  
impresión y encuadernación:  
tercer mundo editores**

**impreso y hecho en colombia  
printed and made in colombia**

# CONTENIDO

ACERCA DE LAS INSTITUCIONES Y LOS AUTORES	ix
PRÓLOGO	xi
INTRODUCCIÓN	xv
<b>Capítulo 1</b>	
EL ENTORNO INTERNACIONAL AGRÍCOLA	1
<i>Carlos F. Espinal y Edgardo R. Moscardi</i>	
AMENAZAS Y OPORTUNIDADES PARA COLOMBIA	1
Tendencias políticas y comerciales a nivel mundial	1
Tendencias económicas en la región de América Latina	18
Tendencias del progreso tecnológico	28
Bibliografía	37
<b>Capítulo 2.</b>	
POSIBLES IMPACTOS DE CUSIANA EN EL SECTOR AGROPECUARIO	39
<i>Lino Jaramillo</i>	
INTRODUCCIÓN	39
MAGNITUD ECONÓMICA DE CUSIANA	40
CUSIANA Y SUS POSIBLES EFECTOS SOBRE LOS PRINCIPALES AGREGADOS MACROECONÓMICOS 1993-2000	43
Consideraciones generales	43
Cusiana, la enfermedad holandesa y el proceso de internacionalización de la economía	44
Duración de la bonanza de Cusiana	46
El gasto público, su financiación y la tasa real de cambio	47
ALGUNAS REFERENCIAS A LA EXPERIENCIA INTERNACIONAL CON EL MANEJO DE BONANZAS PETROLERAS Y CAFETERAS	53
EFECTOS DE LAS BONANZAS CAFETERAS COLOMBIANAS SOBRE LOS PRECIOS RELATIVOS Y LA PRODUCCIÓN DE LOS BC DEL SECTOR AGROPECUARIO	54
Efectos sobre los precios relativos	55
Efectos sobre la producción del sector agropecuario	58
LA INVERSIÓN DE LOS INGRESOS DE CUSIANA	70
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES DE POLÍTICA	71

<b>Capítulo 3</b>	
EL SECTOR AGROPECUARIO FRENTE A LA APERTURA	75
<i>Lía Gutterman</i>	
LA EXPERIENCIA INTERNACIONAL	75
IMPACTO DE LA APERTURA SOBRE LA ESTRUCTURA DEL SECTOR	79
Estructura de la producción agropecuaria	80
Determinantes de la oferta agropecuaria	83
EFICIENCIA Y COMPETITIVIDAD DEL SECTOR AGROPECUARIO	87
LOS ESLABONAMIENTOS DEL SECTOR AGROPECUARIO	95
Seguridad alimentaria	96
El sector agroindustrial	97
RESUMEN Y CONCLUSIONES	100
<b>Capítulo 4</b>	
LA POLÍTICA SOCIAL RURAL	103
<i>Darío Fajardo</i>	
EL SECTOR SOCIAL RURAL	104
Las tendencias poblacionales	104
Condiciones de la producción y el empleo	105
La heterogeneidad regional	109
La pobreza rural	113
Conflictos sociales y violencia en las áreas rurales	118
Los cultivos ilegales	121
Recursos naturales	123
LAS POLÍTICAS HACIA EL SECTOR SOCIAL RURAL	124
DRI y PNR	124
Los fondos de cofinanciación y la descentralización	126
CONCLUSIONES Y CRITERIOS DE POLÍTICA	128
Conclusiones	128
Criterios de política	129
<b>Capítulo 5</b>	
PRINCIPALES INSTRUMENTOS DE POLÍTICA SECTORIAL	133
<i>Carlos F. Jaramillo</i>	
INTRODUCCIÓN	133
CONSIDERACIONES GENERALES	133
INSTRUMENTOS QUE AFECTAN LA PRODUCCIÓN	135
Adecuación de tierras	136
Investigación	137
Conservación de recursos naturales	139
Transferencia de tecnología	140
Reconversión y subsidios temporales	141
INSTRUMENTOS QUE AFECTAN LA COMERCIALIZACIÓN	142



Infraestructura vial y de mercadeo	142
Promoción de mayor valor agregado	143
Instrumentos que afectan la comercialización externa	144
Instrumentos que afectan la comercialización interna	147
FINANCIACIÓN DEL SECTOR	149
INVERSIÓN SOCIAL EN EL CAMPO	150
Justificación de la inversión social en el campo	150
Criterios para la inversión social en el campo	151
INSTRUMENTOS DERIVADOS DE LA LEY GENERAL DE DESARROLLO AGRÍCOLA Y PESQUERO	152
Comercialización agropecuaria	153
Subsidios	153
Parafiscalidad	154
Transferencia de tecnología y desarrollo rural campesino	155
Normas de comercio internacional y Comisión Nacional Agropecuaria	155
Crédito agropecuario	156
Fondos de estabilización	157
OBSERVACIONES FINALES	158
<b>Capítulo 6</b>	
BASES PARA UN PROGRAMA DE DESARROLLO DEL SECTOR AGROPECUARIO	159
<i>Luis A. Zuleta</i>	
MARCO GENERAL	159
El entorno de la política macroeconómica y sectorial	159
Los objetivos de política	161
Estrategias y alternativas de política	163
ELEMENTOS BÁSICOS QUE DEBEN INSPIRAR UN PROGRAMA DE DESARROLLO AGROPECUARIO	163
El entorno internacional	163
El nuevo modelo y el manejo macroeconómico con Cusiana	167
Competitividad del sector agropecuario	169
El papel social del sector agropecuario	172
BASES PARA UN PROGRAMA DE DESARROLLO	173
La estrategia por seguir	173
Los objetivos de política sectorial	175
Los instrumentos de política	176



## ACERCA DE LAS INSTITUCIONES Y LOS AUTORES

La iniciativa para la preparación de este libro surgió entre la Fundación para las Investigaciones Agroeconómicas (Fundagro) y la Oficina del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) en Colombia, con la idea de convocar a un grupo de profesionales de trayectoria en sus respectivos campos, y producir un documento que profundizara sobre los temas cruciales relacionados con el desarrollo del sector agropecuario colombiano. Las opiniones aquí vertidas no comprometen por lo tanto, en manera alguna, a las instituciones respectivas.

La coordinación general del trabajo, así como la introducción y preparación de las conclusiones finales, estuvo a cargo de Luis Alberto Zuleta. Los temas sobre comercio mundial y procesos de integración fueron desarrollados por Carlos F. Espinal. La discusión sobre ajuste económico y progreso tecnológico fue responsabilidad de Edgardo R. Moscardi. El tratamiento sobre los recursos de Cusiana y su impacto sobre la agricultura lo realizó Lino Jaramillo. Lía Gutterman y Felipe Jaramillo desarrollaron, respectivamente, los temas sobre el sector agropecuario frente a la apertura y los principales instrumentos de política sectorial. Finalmente Darío Fajardo analizó la política social rural.

Numerosas reuniones permitieron discutir conjuntamente cada una de las contribuciones individuales, e ir desarrollando un consenso del grupo sobre la obra en general, que se expresa en el capítulo final sobre conclusiones.



## PRÓLOGO

Desde que Colombia decidió que su progreso económico y social requería de una mayor integración a la economía mundial, para así reactivar el crecimiento de la productividad y el cambio tecnológico global en la sociedad, se han sucedido una serie de transformaciones en la política económica y en las instituciones públicas, destinados a procurar una "inserción o interdependencia favorable" para Colombia, esto es, una posición de importancia y significación dentro de la red de dependencias recíprocas que enlazan, hoy por hoy, a las naciones del mundo.

La orientación hacia una mayor internacionalización de la economía coincidió en Colombia con otra decisión de igual o mayor significación, tal como fue la apertura política interna, protagonizada fundamentalmente por la elección popular de gobernadores y alcaldes. Esta decisión conllevó también una serie de cambios, políticos e institucionales, para asegurar la descentralización y el afianzamiento de las bases para una "democracia participativa" en Colombia, y tuvo como punto culminante la reforma constitucional de 1991.

Los cambios actuales y otros que seguramente vendrán, para acompañar esas grandes decisiones nacionales, implican necesariamente un proceso dinámico, flexible, en el tiempo, donde la participación de la sociedad civil se convierte en pieza clave para el éxito del modelo propuesto.

El impacto de esas decisiones trascendentales y de las políticas que las han acompañado, en particular las relacionadas con la apertura, no ha sido uniforme a través de los distintos sectores de la economía colombiana. Unos sectores, más que otros, han tenido la posibilidad de beneficiarse rápidamente con los cambios, o de distribuir riesgos y posicionarse adecuadamente en el nuevo contexto económico. La agricultura colombiana se cuenta entre esos otros. En efecto, la experiencia de América Latina demuestra que los sectores agropecuarios de los distintos países de la región globalmente se han deteriorado en los últimos años, no sólo por causas atribuibles a la apertura, sino también por otros procesos concomitantes, con tasas de crecimiento del ingreso marcadamente inferiores a aquellas que han imperado en los sectores urbanos. En Colombia los ingresos rurales cayeron en casi 15% entre 1990 y 1992. Ese deterioro no debe confundirse con la reducción de la contribución porcentual de la agricultura al Producto Interno Bruto a través del tiempo, ni con la transferencia de una parte de la mano de obra del sector agrícola hacia otros sectores de la eco-

nomía, fenómenos comprobados universalmente a medida que un país experimenta crecimiento económico y desarrollo.

El deterioro aludido tiene que ver con otros factores, como son: el uso no óptimo de los recursos productivos, el desempleo y la marginación social en los sectores agrícolas, todo lo cual se traduce en una reducción de la contribución económica y social que la agricultura puede hacer a la sociedad en su conjunto.

La transformación de la agricultura hacia situaciones más productivas o eficientes, proceso conocido comúnmente como de modernización, implica una serie de ajustes a medida que nuevas y mejores oportunidades están disponibles para los agricultores. La capacidad empresarial es el factor fundamental para tratar con los desequilibrios que conllevan esas nuevas oportunidades. Al referirse a este tema en su discurso Nobel de Economía del año 1979, el Profesor T. W. Schultz expresaba: "En el manejo de costos, ingresos y riesgos, los agricultores son agentes económicos calculadores. Dentro de su dominio individual de decisión, cada agricultor es un empresario meticuloso, tan sutilmente meticuloso, que muchos expertos han fallado en reconocer cuán eficientes son".

La pregunta que surge entonces es cómo detener ese deterioro en el sector agropecuario, y asegurar una vía de desarrollo que lleve a la realización de todo su potencial para beneficio de la sociedad colombiana en su conjunto.

Para contestar a esta pregunta, debemos recordar primero que los agricultores, como otros agentes económicos, viven y se desenvuelven en un entorno microeconómico. Nadie vive en la macroeconomía, pero ésta establece los incentivos, o la falta de, para que los agricultores hagan las inversiones requeridas por las nuevas oportunidades de producción. Por incentivos no nos referimos aquí a subsidios o apoyos directos, que seguramente se justifican en circunstancias excepcionales, tal como quedó estipulado en la reciente Ley de Desarrollo Agrícola y Pesquero, sino a unas condiciones económicas que no pongan en desventaja al aparato productivo del sector agropecuario colombiano, frente a los de aquellos países con quienes se supone debemos competir.

En el pasado, la intervención de los gobiernos en la economía fue considerada en muchas ocasiones la causa principal de la falta de incentivos, como consecuencia de las distorsiones introducidas por las políticas en los precios y costos asociados con la producción agropecuaria. Los programas de ajuste llevados a cabo en los últimos años tuvieron como uno de sus objetivos la "alineación de los precios relativos" y se ha tendido por lo tanto a la eliminación de ese tipo de intervención.

La intervención del Estado se necesita hoy en Colombia con un propósito distinto, como es el de asegurar una transformación productiva "inclu-

yente y eficiente" de la agricultura, particularmente por su importancia geopolítica y trascendencia social y siendo esa transformación condición necesaria para la sostenibilidad del modelo político y del modelo económico de apertura. No se trata entonces de plantear una transferencia de recursos "gratuita" de un grupo social a otro, en este caso el rural, sino de propender a una transformación del sector, evitando su deterioro posterior, como consecuencia de los *dumpings* aún vigentes, los económicos y los sociales, la incertidumbre y violencia en el campo, y la precaria infraestructura global de apoyo al sector, tanto física como tecnológica y de capital humano.

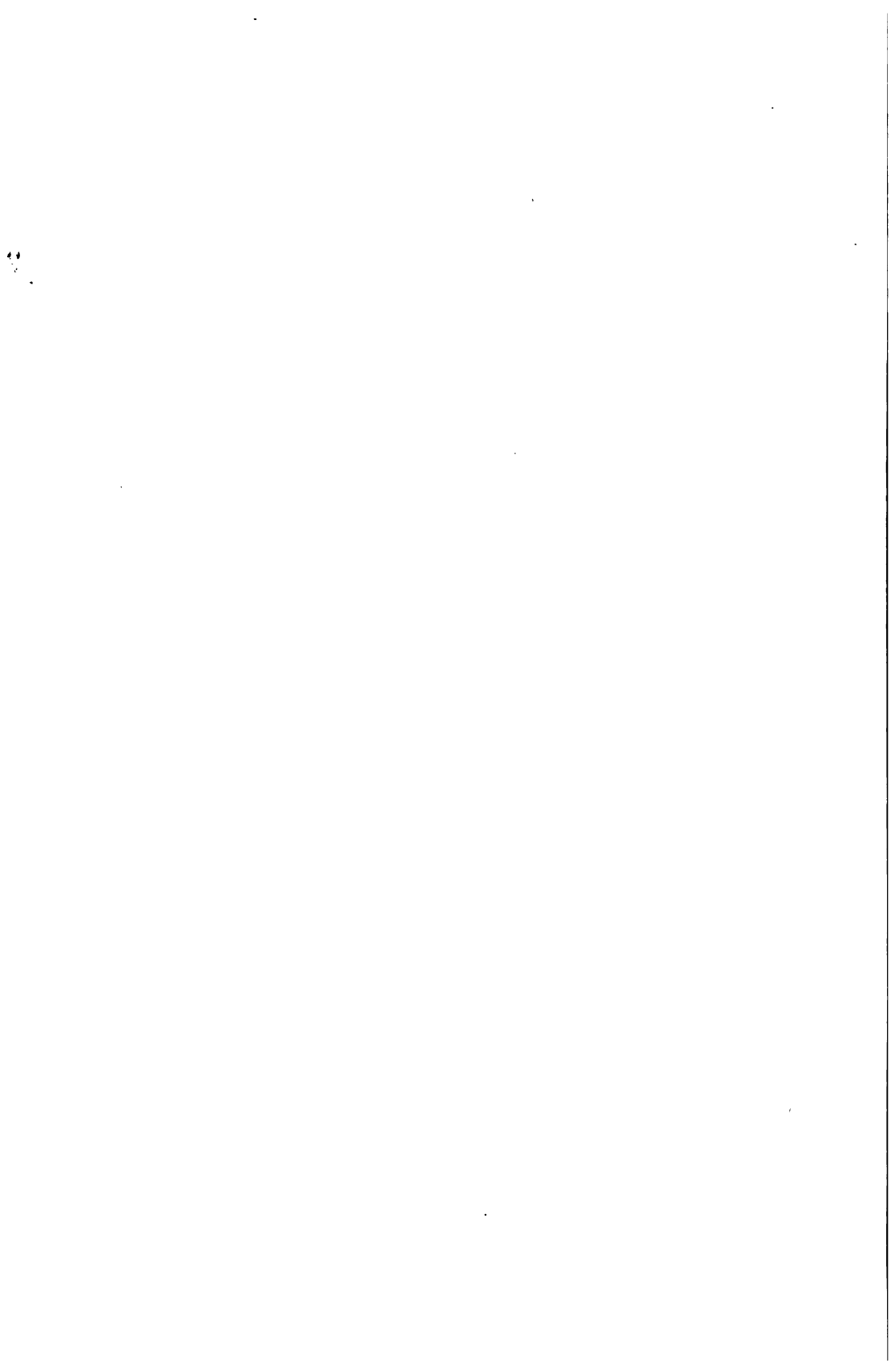
Por transformación productiva incluyente entendemos la que involucra también a las sociedades agrarias y campesinas como protagonistas de cambio, y donde el gasto social se plantea no tanto como ayuda compensatoria o de "solidaridad social", sino como estrategia de inversión para el desarrollo de esos sectores, que al padecer problemas estructurales requieren de un esfuerzo sostenido por parte del Estado.

La transformación productiva debe ser también socialmente eficiente, procurando el mejor uso alternativo de los recursos fiscales. En este sentido, los incentivos económicos que se propongan para reactivar al sector agropecuario no deberían ser tanto discrecionales o indiscriminados, sino más bien selectivos, en función de la prevalencia de situaciones adversas, de características particulares de distintos grupos de productores y regiones, o de oportunidades de mejoras tecnológicas que favorezcan la competitividad y la sostenibilidad de la producción.

La obra que presentamos pretende señalar la magnitud de los desafíos y oportunidades que se abren para el sector agropecuario colombiano, para que el proceso de cambio en el modelo económico, emprendido a comienzos de esta década, dé los frutos que todos deseamos. Esperamos que los distintos capítulos de este libro, que cubre un amplio espectro de temas económicos, tecnológicos y sociales, contribuyan positivamente al debate y, finalmente, a nutrir un programa de desarrollo del sector agropecuario que permita la realización plena del potencial del sector para beneficio de la sociedad colombiana en su conjunto.

EDGARDO R. MOSCARDI  
*IICA, Colombia*

GABRIEL MARTÍNEZ P.  
*Fundagro*





## INTRODUCCIÓN

El análisis de algunas experiencias exitosas en cuanto a desarrollo económico en el mundo, tales como las de Japón y Corea, señalan claramente que hubo un propósito deliberado de esas sociedades para conformar un consenso, definir una estrategia de desarrollo y encaminarse hacia ella. Ese consenso permitió, a esas sociedades, la armonización de los esfuerzos de las organizaciones públicas y privadas hacia objetivos nacionales comunes, normalmente fijados con una gran estabilidad en el tiempo.

Colombia vive una de las etapas más convulsionadas e interesantes de su historia. Se han venido produciendo importantes cambios en las últimas décadas, como la "Revolución urbana", que ha concentrado en las ciudades cerca del 65% de la población. Estudios recientes indican, así mismo, que se ha venido produciendo una apreciable mejora en la calidad de vida de la población. No obstante, las zonas rurales no han usufructuado suficientemente aún los beneficios del progreso, en gran parte por la inestabilidad de la presencia de inversiones del Estado. En efecto, un estudio especializado indica que el 41% de los hogares rurales vive en condiciones de pobreza absoluta.

Donde quiera que el Estado ha mantenido una acción permanente y eficaz, ésta se ha traducido ciertamente en mejoras en la calidad de vida y en las condiciones de orden y paz social. Baste citar como ejemplo de esas acciones las zonas con influencia DRI, con presencia del Estado durante más de 15 años, y los programas del Plan Nacional de Rehabilitación, mientras se mantuvieron. El ejemplo por excelencia son las zonas cafeteras, en donde la población se ha beneficiado con importantes inversiones sostenidas en salud, educación, electrificación rural, acueductos, infraestructura vial, etcétera.

En esta etapa de la economía colombiana, donde se han dado importantes cambios con reformas estructurales y en la que fenómenos tan indeseables como la violencia guerrillera y el narcotráfico han mantenido su presencia, es preciso que la sociedad colombiana logre un consenso de largo plazo sobre su estrategia de desarrollo y sobre el papel que el sector agropecuario deberá tener en la Colombia del futuro. Para ello se requiere el diseño de estrategias, objetivos e instrumentos de política globales y sectoriales consistentes, que cuenten con una gran legitimación por la vía del consenso social.

Para tener un país viable es preciso diseñar e impulsar un modelo económico, político y social que garantice su sostenibilidad en el tiempo.

Es conveniente que el país reflexione, a partir de dos ejemplos recientes de países vecinos, sobre la necesidad de un modelo económico sostenido con arraigo social y político. La insurrección de Chiapas en México y la incertidumbre sobre la situación venezolana son dos motivos importantes para reflexionar.

## CARACTERÍSTICAS DE LA SITUACIÓN RECIENTE

La situación reciente está llena de amenazas y oportunidades para el sector agropecuario en el ámbito internacional y se caracteriza por una de las más severas crisis del sector en Colombia en las últimas décadas. A esta crisis nacional confluyen factores diferentes, tanto la economía cafetera, como el sector agrícola no cafetero. Dadas las especificidades de la primera, este trabajo se centra en el segundo, sin que por ello sea menos importante la necesidad de encontrar correctivos a la crisis cafetera.

El mercado internacional presenta aún algunas incertidumbres, pero también algunas tendencias claras. La aspiración generalizada de los países hacia la mayor liberación del comercio (impulsada sólo parcialmente por la Ronda Uruguay de GATT) está en proceso de consolidación a través de bloques de libre comercio. Al mismo tiempo, algunos países en desarrollo han abierto importantes mercados a sus productos agropecuarios y agroindustriales por la vía de mejoras en productividad y generación de mayor valor agregado, basadas en desarrollo tecnológico, como es el caso de países de desarrollo similar al colombiano, pero con un mayor nivel de crecimiento, tales como Malasia y Tailandia.

Nuestro país debe explorar de cerca el derrotero que han seguido estos países y aprender de sus lecciones.

Pasando al campo interno, aunque con efectos menos dramáticos que para otros países de Latinoamérica, Colombia no fue ajena a las consecuencias económicas desfavorables de la década de los años ochenta, también conocida como la "década perdida". El PIB del sector agropecuario experimentó una fuerte caída, llegando a ser el 1.9% en 1982. En años posteriores la recuperación fue notoria y la producción del sector creció a un ritmo superior al del PIB total durante los años 1987, 1989 y 1990. Todos los subsectores del agro experimentaron una mejoría durante esos años, en particular los sustitutos de importación, como los cereales y las oleaginosas, cuyo crecimiento fue en promedio superior al 10% anual en ese período.

Coincidiendo con el período de aceleración de la apertura, la expresión más dramática de la crisis del sector agropecuario ocurrió en 1992, con un crecimiento de su PIB de alrededor del 1%. La reducción en los niveles de protección afectó sensiblemente a los productos de ciclo corto que vieron reducida la rentabilidad, sumándose la ocurrencia simultánea de bajas co-

tizaciones internacionales de algunos productos, una disminución de la tasa de cambio real y las dificultades con la sequía de ese año, fenómenos que contribuyeron al agravamiento de la crisis, así como también de las expectativas del sector.

La estrategia diseñada por el Gobierno para enfrentar la crisis del sector agropecuario se basa en dos principios que cuentan con amplio consenso. El primero consiste en que la relevancia del sector no es sólo por su importancia económica sino, y ante todo, por su trascendencia social dentro del conjunto del país. El segundo consiste en que la política agropecuaria activa no sólo no es incompatible con la apertura económica, sino que es necesaria para que ésta tenga los resultados favorables que se esperan del nuevo modelo de desarrollo económico.

Si bien estos principios representan un punto de partida, y también un avance fundamental en el fortalecimiento del sector, es inmensa la tarea por realizar en torno al afinamiento de algunos diagnósticos, a la resolución de algunos conflictos entre competitividad y equidad y a la evaluación de aquellos instrumentos de política que siendo consistentes con el nuevo modelo permitan un desarrollo pleno de la contribución de la agricultura al desarrollo económico del país.

Otro elemento de gran importancia es la perspectiva cercana del país con la oportunidad de utilizar los recursos de la bonanza petrolera de Cusiana, de manera que el manejo macroeconómico no se traduzca en revaluación de la tasa de cambio y que la economía en su conjunto y el sector en particular sean más competitivos a través de inversiones en desarrollo tecnológico e infraestructura física.

Si bien hay aún incertidumbres sobre el tamaño de la bonanza —dada la reducción de los precios internacionales del petróleo— el manejo macroeconómico y el uso de los recursos deben ser consistentes con el desarrollo del sector.

Por otra parte, la perspectiva de cambio de gobierno es también una coyuntura muy propicia para discutir las bases del desarrollo sectorial en los próximos años.

## EL OBJETIVO DE ESTE LIBRO

El estudio integral más reciente que se ha realizado sobre el sector agropecuario es el de la Misión de Estudios del Sector Agropecuario presentado en mayo de 1990.

Sin embargo, este estudio no podía incorporar aún la perspectiva del cambio de modelo hacia la internacionalización de la economía iniciado en febrero de 1990 y acelerado en 1991.

Es preciso mirar el cambio de modelo económico como un cambio integral, del cual la liberación comercial es un importante componente, pero de él también hacen parte las reformas estructurales en materia cambiaria, financiera, fiscal, laboral, de seguridad social y de modernización del Estado.

En este orden de ideas, el principal objetivo de este trabajo no es coyuntural sino de mediano plazo y consiste en precisar cuál es el papel del sector agropecuario en la economía colombiana con el nuevo modelo económico.

Es preciso resaltar que la tendencia de apertura de mercados es una tendencia que se va imponiendo internacionalmente. Los países en desarrollo con indicadores de desempeño más dinámicos en el mundo han venido siguiendo un modelo de liberación comercial. Tal es el caso de Chile y más recientemente de México en América Latina y el de los dragones y minidragones asiáticos: Corea, Taiwán, Singapur, Hong Kong, Malasia, Tailandia e Indonesia.

La estrategia de internacionalización se basa en aprovechar las ventajas de la división internacional del trabajo y del cambio hacia el mayor valor agregado a través de la creación de condiciones de competitividad del país, de su política macroeconómica, de los sectores económicos y de las empresas.

Los resultados de mayor crecimiento económico que viene produciendo este modelo en muchos países lo convierten en un modelo deseable para el caso colombiano y permite también ganar las ventajas de ampliación de mercados que producen los procesos de integración regional a través de tratados de libre comercio, como los celebrados con Venezuela, Ecuador y Chile.

El modelo de apertura es un modelo que algunos quisieran ver revertido, pero el costo de largo plazo para el país, en términos de tasas de crecimiento y de credibilidad de los mercados internacionales, sería muy elevado.

Ciertamente la transición de un modelo de protección arraigado durante muchas décadas hacia un modelo exportador y de liberación comercial produce dificultades iniciales que deben ser enfrentadas certeramente. Estas dificultades son mayores cuando en una etapa inicial de apertura se enfrenta recesión internacional y revaluación cambiaria.

El nuevo modelo significa un reto enorme para el cambio de funciones del sector público y privado en la economía. A los empresarios les compete hacer frente al reto de la competitividad de sus organizaciones. Al Estado le corresponde hacerle frente al reto de la competitividad a través de inversiones significativas en la infraestructura tecnológica del país, en su infraestructura física, en su capital humano a través de salud y educación, e impulsando una política económica coherente con la competitividad.

Sólo una presencia sostenida de la inversión del Estado central y regional en el campo podrá asegurar resultados de largo plazo en términos de calidad de vida de la población rural y de paz social en el campo.

Como puede observarse, el cambio de modelo implica un profundo cambio de actitud y acciones precisas de doble vía: Estado y sector privado. El papel de ambos agentes es ciertamente más exigente en esta nueva etapa.

Dentro de todo este contexto, este libro pretende plantear una posición sobre las siguientes preguntas:

- ¿Cuál es el papel del sector agropecuario en el mediano plazo? Dentro de este tema, deben precisarse los objetivos de política sectorial adecuados a esta etapa de la economía colombiana.
- ¿Cuáles son las condiciones de competitividad del modelo económico colombiano con las perspectivas de Cusiana?
- ¿Cuáles son las amenazas y oportunidades que ofrece el mercado mundial al sector agropecuario colombiano?
- ¿Cuáles son las condiciones de competitividad de los principales grupos de productos agropecuarios, transables y no transables, producidos en el país?
- ¿Bajo qué estrategia debe reestructurarse el sector agropecuario para crear ventajas competitivas en el mercado internacional?
- ¿Qué ajustes requiere el modelo de apertura colombiano para hacer frente a las prácticas desleales de comercio y a la base rural de la violencia guerrillera y los cultivos ilícitos?
- ¿Cómo afianzar la función social del sector, de manera que el modelo económico y político sea sostenible?
- ¿Cómo minimizar los efectos transitorios negativos de la apertura sobre algunos sectores rurales?
- ¿Cuáles son los instrumentos de política económica consistentes con el nuevo modelo económico?

De la respuesta a estos interrogantes surgen unas bases para un programa de desarrollo del sector en el mediano plazo que se plasman en estrategias, objetivos e instrumentos muy concretos.

Del desarrollo de estos temas se ha encargado un grupo de seis consultores, que han estado en permanente contacto y discusión con la Sociedad de Agricultores de Colombia durante el desarrollo de este estudio.

La respuesta a los interrogantes mencionados y el desarrollo de los temas se ha organizado en seis capítulos, como sigue:

En el Capítulo 1 se presentan las principales tendencias a nivel mundial, comerciales, de política y desarrollo tecnológico.

En el Capítulo 2 se plantean los posibles efectos de la bonanza de Cusiana sobre el sector agropecuario dentro de escenarios alternativos, lle-

gando a precisar cuál es el escenario más conveniente para el país y para el sector.

En el Capítulo 3 se discuten los principales efectos de la apertura sobre la estructura del sector agropecuario y se evalúan las condiciones de competitividad del sector con el nuevo modelo.

En el Capítulo 4 se estudia con detalle el papel social del sector, los efectos de la apertura en términos sociales y fenómenos distorsionantes como la violencia guerrillera y los cultivos ilícitos.

En el Capítulo 5 se detallan los principales instrumentos disponibles de política sectorial consistentes con el nuevo modelo económico.

Finalmente, en el Capítulo 6 se plantean las bases para un programa de desarrollo de mediano plazo del sector agropecuario. Este capítulo toma los principales elementos de los capítulos anteriores y plantea una posición sobre las estrategias, objetivos e instrumentos de desarrollo sectorial.

*Luis A. Zuleta*

# Capítulo 1. EL ENTORNO INTERNACIONAL AGRÍCOLA

Carlos F. Espinal  
Edgardo R. Moscardi

## AMENAZAS Y OPORTUNIDADES PARA COLOMBIA

### Tendencias políticas y comerciales a nivel mundial

Las reformas económica e institucional emprendidas por Colombia a principios de los años noventa han tenido entre sus objetivos una mayor vinculación del sector agropecuario con el mercado internacional. La consolidación de este proceso es la tarea por cumplir en los años finales de la década, para lo cual será necesario considerar las principales tendencias en materia de política agrícola en los *centros* del nuevo orden económico mundial, los rasgos actuales del comercio agrícola mundial, las tendencias de los principales factores determinantes del comercio mundial de bienes agropecuarios y los compromisos multilaterales, bilaterales y de integración a los que está vinculado el país. Algunas consideraciones en torno a estos aspectos se incluyen en los siguientes puntos.

### *Aspectos de política agrícola mundial en el decenio de los noventa*

Partiendo de los análisis y previsiones hechos por la FAO (FAO 1993), los siguientes son algunos de los aspectos de política por grupos de países para la década de los años noventa, que influirán en las características del mercado internacional de bienes agropecuarios y agroindustriales y se consideran relevantes para la formulación futura de una política de desarrollo agroalimentario para Colombia.

#### *Asia*

Como consecuencia de una estrategia de desarrollo similar a la de los llamados "tigres asiáticos" o NIC (Corea, Taiwán, Singapur y Hong Kong), los países del Sudeste Asiático o países de Asean 4 (Tailandia, Malasia, Indonesia y Filipinas) han logrado aumentar considerablemente sus exportaciones de manufacturas y productos agroindustriales practicando políticas comerciales de mayor vinculación al mercado internacional y estrategias de sustitución de importaciones eficaces y de desarrollo de instituciones

políticas y sociales estables aunque, en algunos casos, no de índole democrática.

Estos países, en diez años, han pasado a ocupar los primeros lugares en cifras de exportación de algunos de los productos a los que aspira la oferta exportadora colombiana. Sus logros sectoriales han estado basados principalmente en políticas orientadas a la inversión masiva en infraestructura rural como irrigación, carreteras, comunicaciones, electrificación, salud y educación, a la creación de empleo no agrícola en áreas rurales y a mejorar el acceso al crédito y a la tecnología.

Los países de Asia Meridional, India, Pakistán, Sri Lanka y Bangladesh han practicado en la última década una política de autoabastecimiento alimentario y, al mismo tiempo, de programas de industrialización tendientes a la sustitución de importaciones. Las economías de planificación central, China, Vietnam y Laos, han comenzado a adoptar políticas de mercado con signos importantes de aumento en la producción y en la productividad.

Los niveles de autoabastecimiento, en particular de cereales, logrados por los países asiáticos, les plantea la necesidad de establecer nuevas prioridades al desarrollo agrícola. La diversificación de la agricultura requiere una base tecnológica y de infraestructura más compleja que la necesaria para manejo de granos. Los países de Asean 4, en particular Tailandia y Malasia, ya han desarrollado estas bases que les permiten una gran adaptabilidad a los cambios en los mercados internacionales mediante la exportación de una amplia gama de productos procesados y semiprocados (James, 1988).

Por otra parte, el proceso actual de crecimiento y el ritmo de industrialización están creando grandes dificultades ambientales. Todos los países asiáticos en desarrollo tropiezan con problemas ecológicos relacionados con la falta de control sobre los recursos, el crecimiento demográfico y la desigualdad en la distribución de la riqueza. Este grupo de países debe enfrentar, en la década de los años noventa, el reto de poner en vigencia estrategias de desarrollo sostenibles en el largo plazo, así como políticas tendientes a un desarrollo más equitativo (Bautista, 1993).

### *Países de la OCDE*

La agricultura de los países de la OCDE, en la década de los años noventa, está sujeta al reforzamiento del proceso de ajuste estructural dirigido a lograr políticas agrícolas más orientadas al mercado y a aumentar la competitividad de los mercados de productos y factores. La agricultura de estos países se enfrenta a tres cuestiones fundamentales: la redefinición del papel de la agricultura como factor de sostenimiento de la sociedad rural, la par-



ticipación en el mercado internacional y los problemas ecológicos y de sostenibilidad actuales y futuros.

Cualquier reforma sustancial de las políticas agrícolas hacia una mayor orientación al mercado y a la reducción o supresión de los efectos perturbadores de las intervenciones oficiales dará lugar a importantes ajustes en el uso de la tierra, empleo de la mano de obra y en el capital y llevará a una nueva concepción del aporte de la agricultura al desarrollo general de la sociedad.

El aspecto fundamental y de mayor incidencia en el desarrollo agropecuario de los países en desarrollo será una mayor integración de la agricultura de los países de la OCDE a un sistema comercial multilateral abierto. Esta reforma tendrá impactos positivos en el consumo al disminuir los costos de sostenimiento de la política por parte del consumidor y, en general, de los contribuyentes. Así mismo, se puede prever a corto plazo un aumento de los precios internacionales de los alimentos lo cual puede incentivar la producción en los países en desarrollo, pero, al mismo tiempo, agravar la situación de balanza exterior de países importadores netos.

Varios países de la OCDE han encarado la urgencia de adoptar prácticas agrícolas con menor nivel de insumos, de tal manera que sean ecológicamente sostenibles, para lo cual aún subsisten dificultades derivadas, en particular, de la falta de conocimientos sobre: los efectos nocivos de la actual agricultura, los tipos y combinación de cultivos por producir con menor uso de insumos deteriorantes del medio ambiente, los ingresos al productor, los precios al consumidor, las pautas de aprovechamiento de la tierra y los efectos sobre el bienestar de las comunidades rurales.

### *ExURSS y Europa Oriental*

Estos países, en su proceso de transición hacia economías de mercado y hacia su vinculación al mercado internacional, enfrentan tres problemas principales de cuya solución depende el papel que desempeñarán en los mercados internacionales en el mediano plazo: la cuestión de la tenencia de la tierra, la liberalización de los precios y los conflictos nacionales.

### *Estados Unidos*

La ley de alimentación, agricultura, conservación y comercio de 1990 (FACT)(USDA, 1991) vigente para el período 1991-1995, propende una mayor orientación comercial de la agricultura norteamericana. Esta legislación plantea cuestiones que afectarán directamente las reservas mundiales de alimentos y, por consiguiente, sus precios y el comportamiento de los mercados.

Los programas de ayuda alimentaria y los apoyos a las exportaciones son de especial relevancia para el diseño de una política comercial en Colombia, por cuanto la ayuda beneficia a países como Ecuador y Bolivia que gozan de las preferencias de la Zona de Libre Comercio Andina y los apoyos a las exportaciones se convierten en una competencia desleal para los productores nacionales.

El nuevo Título III (PL 480), creado dentro de las medidas de ayuda alimentaria, mejora las posibilidades de otorgar subvenciones bilaterales para la compra de productos agropecuarios de origen estadounidense. Esta ayuda está basada en una reserva de cuatro millones de toneladas de trigo que se repone cada 18 meses.

Así mismo, se vuelven a autorizar los programas de apoyo a las exportaciones basados en subsidios que contrarresten prácticas comerciales desleales. Los fondos destinados a este apoyo tienen una financiación mínima de 500 millones de dólares al año.

## CEE

Las principales reformas a la política agrícola común presentadas por la Comisión al Consejo de Ministros de la CEE están relacionadas especialmente con recortes en el apoyo a los precios y con indemnizaciones a los productores. Las modificaciones más relevantes son: una reducción del 35% a los precios de los cereales en forma gradual, durante tres años, con indemnización a los productores; mayor exigencia de disminución de superficie de siembra a las grandes explotaciones; recorte en los cupos de leche y fomento a la cría de ganado en pastoreo con una compensación de 75 ECU por cabeza para las primeras 40 vacas y de 60 ECU para las primeras 90, aplicable a productores con una carga mínima de dos reses por hectárea; apoyo a los agricultores que abandonen la producción de leche; disminución de los precios de la carne de vaca en un 15% y primas especiales para el sacrificio y exportación de terneras; congelamiento, mediante cupos, del rebaño ovino a los niveles de 1990; subvenciones a los agricultores que utilicen las tierras agrícolas para fines forestales así como para los que reduzcan el empleo de fertilizantes y retiro anticipado de los agricultores entre 55 y 65 años de edad (Boletín de las Comunidades Europeas, 1991).

Todas estas reformas de la PAC apuntan a mejorar la competitividad y a reducir los costos fiscales y sociales del apoyo a la agricultura europea, ejerciendo una acción continuada sobre los precios y de esta manera iniciar un proceso de mayor inserción en el mercado internacional. Así mismo, tiende a darle un carácter más extensivo a la actividad pecuaria lo que puede significar una menor demanda de proteínas para la alimentación animal

y una eventual disminución de las importaciones de soya y harina de pescado.

### *La evolución reciente del comercio internacional*

En los siete años finales de la década pasada el comercio mundial de mercancías creció a un ritmo relativamente rápido del 6% en promedio anual, superando en un 2% la tasa de crecimiento de la producción. En 1991, el crecimiento del volumen del comercio mundial se debilitó alcanzando el 3%, en contraste con la fuerte expansión de los años anteriores; la tasa de participación del comercio agropecuario en el comercio mundial ha permanecido más o menos constante en los últimos tres años.

Un cambio importante en la composición del comercio durante los finales de la década pasada y comienzos de la presente fue el fuerte descenso de la participación relativa de los productos primarios, en particular de los productos mineros. En el período entre 1986 y 1991 el valor de las exportaciones mundiales de productos agropecuarios creció un 44.6%, mientras que el total de las exportaciones aumentó alrededor del 64%. El crecimiento se debe en particular al dinamismo de las exportaciones en los países asiáticos como Malasia, Tailandia e Indonesia que se convirtieron en la década pasada en importantes agroexportadores. Por su parte, América Latina tuvo una reducción en sus exportaciones agrícolas del 3.9%, tendencia que se mantiene a comienzos de la década de los años noventa atribuible fundamentalmente a la baja del valor del dólar, a la caída de los precios de algunos productos, al proteccionismo de los países importadores y a las ineficiencias de los procesos de comercialización (Di Girolamo, 1992).

Uno de los aspectos más relevantes de las exportaciones de América Latina es el aumento considerable de las exportaciones llamadas "no tradicionales" que lograron, en algunos países, equilibrar la disminución en las exportaciones tradicionales. A pesar de esta evolución satisfactoria, es difícil prever el grado de estabilidad y las reales perspectivas de este mercado. Los mercados de frutas, hortalizas y flores pueden presentar dificultades inesperadas debidas al creciente número de países ofertantes y a las características de una demanda muy reducida y sensible a los cambios en su condición económica que afectan muy directamente el consumo de estos productos, dado su carácter de productos de lujo.

Para lograr acceder a estos mercados o mantenerse en ellos es necesario desarrollar estrategias de comercialización basadas en una estrecha comunicación entre importadores y exportadores, campañas de promoción para que los consumidores conozcan los nuevos productos, una excelente información sobre mercados y un análisis permanente de la competencia. Una parte de la expansión exitosa en el negocio de la agroexportación está rela-

cionada con la capacidad de diferenciar la oferta, de lograr la flexibilidad productiva y comercial que permita ajustarse a mercados que cambian a velocidades considerables (Di Girolamo, 1992).

Una de las características notables que adquirió el comercio mundial en la década de los años ochenta es la de que los principales centros de comercio mundial, América del Norte, Asia y Europa Occidental, aumentaron más rápidamente su comercio intrarregional que su intercambio extrarregional. En este sentido, el GATT señala que "no hay unos bloques comerciales en evolución, con la orientación interior que denota el término bloque, sino unos centros de comercio en evolución, con intereses comerciales mundiales".

Ante los cambios del entorno geopolítico-económico, los países en desarrollo, en proceso de reforma estructural y de apertura global a la competencia externa, se han visto enfrentados a diseñar estrategias de ampliación de mercados internacionales con el propósito de encontrar condiciones propicias para promover una vinculación nueva y estable a la economía mundial, reduciendo los costos de transición hacia el nuevo patrón de especialización de acuerdo con las nuevas condiciones de competencia y logrando con mayor rapidez la generación de los beneficios que se esperan de la reforma estructural en su conjunto (Garay, 1992).

Otra de las características del proceso de reordenamiento del comercio internacional es la estricta condicionalidad impuesta por las naciones "centro" de los bloques regionales para que los acuerdos comerciales y de inversiones se sujeten a la adopción y profundización de programas integrales de reforma estructural con un modelo predominante (Garay, 1992).

Por otro lado, la complejidad y la interdependencia del comercio mundial se acentuaron con el creciente intercambio intraindustrial y con un aumento considerable de la participación de las firmas transnacionales en el valor total de los bienes transados mundialmente (Kuwayama, 1992). La propiedad de la infraestructura del comercio internacional de productos, tales como cereales, lácteos, banano y tabaco, así como el transporte, seguros, financiamiento, está concentrada en pocas firmas transnacionales. Estos dos aspectos son de especial importancia en el diseño de una estrategia agroexportadora para Colombia, en lo relacionado con el papel de la integración y la inversión extranjera en dicha estrategia.

### *Los mercados internacionales en los años noventa*

En la década de los años noventa es posible que se generen importantes cambios en las características del sistema agroalimentario mundial, que traerían amenazas y oportunidades en la demanda de los productos agro-

pecuarios originarios de los países en desarrollo, cambios que deben considerarse al preparar una estrategia de desarrollo de la oferta agroexportadora colombiana y de suministro interno de alimentos y de materias primas.

Se estima que en la presente década el comercio mundial agroalimentario puede crecer a una tasa del 4% (Quirós, 1991), pero, dada la complejidad del desarrollo agrícola, las indefiniciones en torno a las tendencias de política, los conflictos que enfrenta el mundo y el limitado alcance de las reglas comerciales multilaterales, la elaboración de perspectivas y tendencias se convierte en una tarea incierta y compleja. Sin embargo, se pueden desarrollar las tendencias de algunos de los factores determinantes del comercio agrícola internacional.

### *Rasgos generales*

Se prevé que los rasgos esenciales de la situación de abastecimiento de los principales centros de producción y consumo mundial de productos agropecuarios no deben cambiar en el mediano plazo. A lo largo de los últimos 25 años, las áreas deficitarias en productos agropecuarios han sido cuatro: Europa Occidental, Japón, Europa Oriental y la Unión Soviética, y los países del Golfo Pérsico. Japón ha mantenido su déficit constante; los países del Golfo lo han visto crecer así como los países de Europa Oriental. Europa Occidental ha tenido una fuerte disminución de su déficit y hoy es el mayor importador y exportador mundial de productos agropecuarios. Entre las áreas con superávit, Estados Unidos es la que tiene la mayor oferta y la más inestable en precios con variaciones entre el 5 y el 16% del valor de las exportaciones.

América Latina es otra área excedentaria y la principal proveedora de Estados Unidos en materia de productos agrícolas, exceptuados los cereales. La balanza comercial agropecuaria de América Latina con Estados Unidos es una función, por un lado, de las exportaciones de productos tropicales, materias primas agrícolas, cereales y carne de vacuno y, por el otro, de las importaciones de productos alimenticios.

Otras áreas excedentarias, como Canadá, Australia y Nueva Zelanda y algunos países asiáticos muestran saldos positivos más estables. Por el contrario, en África la situación de superávit de finales de los años sesenta cambió a un considerable déficit, en particular de productos alimenticios.

La situación predominante que ocupan los cereales y los cultivos oleaginosos, tanto en las exportaciones como en las importaciones de América Latina y el Caribe, indican que hay posibilidades de aumentar el comercio intrarregional. A nivel total, en 1983-1985 la región tenía una relación de autosuficiencia para todos los cereales de 0.95: sólo el trigo, el arroz y la

cebada eran deficitarios, mientras que los cultivos oleaginosos alcanzaban el 1.37. En esa misma época, las importaciones de cereales y semillas oleaginosas representaban un 90% aproximadamente de las importaciones de todos los cultivos alimentarios y casi el 85% de todos los cultivos. Como gran parte de estos cultivos se importan de fuera de la región, sería posible favorecer el comercio regional, siempre y cuando se pueda competir con los precios que imperan en el mercado mundial para lo cual los mecanismos de preferencias arancelarias, por la vía de acuerdos de alcance parcial en el marco de la Aladi o de zonas de libre comercio, pueden constituirse en instrumento importante para incentivar estos flujos comerciales.

### *Perspectivas de algunos mercados de productos*

Las tendencias que el Banco Mundial (World Bank, 1992) prevé para los principales mercados mundiales de productos agropecuarios son las siguientes:

#### **Granos**

Se espera que el mercado mundial de granos tenga excedentes durante la primera mitad de la década. Los factores de incertidumbre en este mercado proyectado a finales de la década y a principios del próximo milenio son: las necesidades de importación de los países de Europa Oriental y de la antigua URSS y las tasas de crecimiento de la oferta y la demanda en los países en desarrollo. Las proyecciones de precios prevén que éstos permanecerán constantes en dólares nominales para los próximos años. Los precios del trigo —que tuvieron un aumento en 1992— se espera que bajen un poco en el mediano plazo por efecto del aumento en la producción y disminución en la demanda, en especial, de la exURSS. No se esperan cambios significativos en los precios del maíz y sorgo: el arroz permanecerá con precios alrededor de US\$300/ton para los próximos años.

#### **Azúcar**

El mercado mundial del azúcar se caracteriza porque la mayoría de los países del mundo producen azúcar, los países importadores importantes tienen industrias fuertes y todos los exportadores tienen mercados internos muy protegidos; ello da como resultado un mercado caracterizado por amplios excedentes, altos precios domésticos que permiten subsidiar los precios de la oferta exportable y altos aranceles y restricciones a las importaciones en forma de cuotas que deprimen la demanda.

El comportamiento del mercado mundial del azúcar en lo que resta de esta década estará determinado por acontecimientos de carácter económico y político imprevisibles, por cuanto se esperan cambios en los dos órdenes en dos de sus principales protagonistas, China y Cuba. Haciendo un balance de las probabilidades, se prevé un crecimiento de la producción en China y en India y un desplazamiento de la producción de Cuba, la exURSS y los Estados Unidos hacia Australia, Brasil, la Comunidad Europea, Tailandia y algunos otros países pequeños exportadores eficientes. Aunque es estadísticamente imposible calcular una tendencia de largo plazo de los precios del azúcar ya que éstos dependen en buena medida de componentes aleatorios como el clima y los acontecimientos políticos inciertos, se calcula un precio alrededor de los 13 centavos de dólar por libra. Sin embargo, en la medida en que prevalezcan las amplias intervenciones estatales en este mercado, la volatilidad en los precios será un riesgo presente.

### Banano

El comercio de banano crecerá, durante el período 1991-2005, a una tasa anual del 1.6% inferior a la registrada en el período 1961-1990 de 2.3%. Dado que la oferta es mayor que la demanda y por efecto de las restricciones a las importaciones de la CEE, en el corto plazo se está registrando una aguda depresión de los precios. En el largo plazo es probable que se mantenga la tendencia descendente de los precios registrada durante las últimas cuatro décadas (en dólares constantes de 1991, de \$549/ton en 1991 a \$434/ton en 1995 y \$414/ton en 2005).

### Tortas y aceites vegetales

Los precios deprimidos de los aceites vegetales registrados en 1990 han comenzado a recuperarse con una tendencia que se prevé continúe hasta 1993. Para los precios del aceite de palma se calcula una caída para 1994 debida a los ciclos de la oferta procedente de Malasia e Indonesia; esta misma tendencia presentan los precios de los aceites de coco. Se prevé que los precios de la soya permanezcan estables hasta 1995. En el largo plazo, a pesar del aumento en la demanda, los precios de los aceites vegetales tendrán una tendencia general hacia la baja, sostenida por un aumento en la producción en los países llamados "de bajo costo" como Argentina, Brasil, Indonesia y Malasia.

### Productos lácteos

Alrededor del 70% del mercado internacional de productos lácteos es provisto por los mercados altamente subsidiados de Estados Unidos y la CEE.

Dependiendo del resultado de las negociaciones del GATT, y con las modificaciones que se le han introducido a la PAC, se prevé que, hacia la segunda mitad de los años noventa —por efecto de una disminución en las producciones subsidiadas y un aumento en la demanda—, los precios de la leche entera en polvo se incrementen y se sitúen entre \$1.600 y \$2.000/ton.

### *Crecimiento poblacional*

Según los estimativos del Banco Mundial, la población mundial aumenta actualmente a razón de 93 millones por año; y el aumento de población declinaría lentamente de 1.7% en 1990 a 1% en el 2030 (Banco Mundial, 1992). Con este crecimiento, la demanda potencial de productos agrícolas a nivel mundial tendría que aumentar considerablemente en los próximos años, tanto en lo que se refiere a productos alimenticios como a materias primas de origen animal y vegetal. En las regiones con mayores perspectivas de crecimiento económico la población y, por lo tanto, la demanda potencial de productos agrícolas, en particular proteínicos, crecerá a ritmos muy lentos. Por el contrario, se prevé un aumento de la demanda de cereales por el crecimiento de la población en los países en desarrollo de menores ingresos relativos, aumento en la demanda que será satisfecha por las expectativas de producción en países donde se están llevando a cabo importantes reformas estructurales de la agricultura, como es el caso de los países de Europa del Este, la exURSS y China.

### *Ingresos*

La tendencia a un aumento en los ingresos de los habitantes de países desarrollados se traducirá en la continuación de las tendencias en el cambio de los patrones de consumo, con el resultado que esto tiene en los cambios de la demanda y en las importaciones de productos. En Japón, según los estimativos del USDA, la importación de productos alimentarios crecerá de un 29% del consumo en 1987 a un 54% para el período 1987-2000.

Las estimaciones del Banco Mundial suponen una disminución de la pobreza en los países asiáticos; y las tendencias de la pobreza en América Latina y Europa Oriental perderían su signo adverso con la tendencia a la recuperación económica de esas regiones.

En los países en desarrollo, el mayor potencial de crecimiento de la demanda agrícola se concentrará en aquellos países de ingreso medio, entre los cuales hay perspectivas de que se sitúen la mayor parte de países de América Latina. Este crecimiento se centrará en el aumento del consumo



de alimentos calóricos y proteínicos y el traslado de la demanda hacia productos de mejor calidad y de más alto valor agregado. Esta perspectiva crea un ámbito de oportunidades de mercado, principalmente para productos agropecuarios elaborados orientados a los mercados regionales.

### *Endeudamiento externo*

El efecto más directo de la deuda en los países en desarrollo sobre el comercio agrícola y, más recientemente, en los países de Europa del Este y en la exURSS es el desplazamiento de las importaciones por la producción local. Los procesos de ajuste estructural y en especial la disminución de impuestos sobre la agricultura, así como las devaluaciones monetarias, continuarán estimulando las producciones internas. Sin embargo, en un horizonte más amplio y suponiendo un libre acceso a los mercados, se estima que los efectos a largo plazo de los procesos de ajuste estimularán exportaciones netas de productos de zonas templadas en alrededor de US\$13.000 millones (Quirós, 1991).

### *Liberación del comercio*

La simple liberalización arancelaria no es suficiente para dinamizar el comercio agropecuario y, como consecuencia, se plantea como necesario liberar y armonizar las barreras no arancelarias. Al arancelizar las barreras no arancelarias que tienen los países industrializados, para la mayoría de los productos de exportación de los países en desarrollo, se encuentra que éstas son hasta del 700% del correspondiente arancel promedio. Por ejemplo, cuando el arancel promedio para carnes procesadas es del 8.4%, las barreras no arancelarias equivalen a un 41.3%; en frutas frescas el arancel promedio es de 7.4% y las barreras no arancelarias equivalen a un arancel del 24.0%. (Quirós, 1991). En consecuencia, un eventual compromiso de arancelización de barreras no arancelarias, tal como está previsto en la Ronda Uruguay del GATT, y a pesar del compromiso de acceso mínimo explícito, traería como consecuencia una elevación prohibitiva de las tarifas de aduana con insospechados impactos en las exportaciones de los países en desarrollo.

La Unctad ha estimado que entre la mitad y tres cuartas partes de las exportaciones de países en desarrollo a países desarrollados se podrían ver afectadas por presiones hacia un mayor proteccionismo en los años noventa y que dichas presiones tienden a discriminar en contra de aquellos países de más bajos ingresos y de menor grado de industrialización.

Por otro lado, la liberación del comercio pasa por corregir las distorsiones que hay en los mercados internacionales, ello debido a los subsidios directos e indirectos a las exportaciones y a los mecanismos de protección a las agriculturas, por parte de los países desarrollados. Se estima que en 1990 el apoyo a la producción agrícola, medido en términos de equivalente del subsidio al productor, representó el 48% y el 30% del valor de la producción de la CEE y Estados Unidos, respectivamente. Los mismos subsidios, medidos en términos de equivalente de subsidio al consumidor, representaron el 19% en Estados Unidos y el 41% en la CEE, del valor del consumo en ese año.

A pesar de la subordinación política que pueden conllevar las preferencias unilaterales ofrecidas por Estados Unidos y la Unión Europea, en el marco de la lucha contra las drogas (ATPA y Preferencia Andina), la Iniciativa Bush para las Américas y los acuerdos de alcance parcial en el marco de la Aladi, constituyen oportunidades de liberación comercial. Estas oportunidades deben ser complementadas con acuerdos en materia de barreras no arancelarias y deben ser evaluadas en conjunto para el diseño de la estrategia de desarrollo agrocomercial del país. En este sentido, la Corporación Colombia Internacional (CCI, 1993) encargó un estudio en el que se hace una selección de 20 productos, frutas y hortalizas que podrían ser de interés de exportación a los Estados Unidos, dado el potencial de mercado que presentan y la preferencia concedida en el ATPA. Dentro de estos 20 productos se encuentran: los jugos de uva, naranja y piña; espárragos, brócoli, alcachofas, pepino cohombro, aguacates, tomates y melones.

### *Medio ambiente y control sanitario*

La preocupación de los países desarrollados por su medio ambiente se ha traducido en medidas concretas como es el caso de la CEE, donde la reforma a la PAC contempla, entre otras, indemnizaciones por menor uso de fertilizantes y por cambio de uso agrícola de la tierra por uso forestal, a las cuales se les suman medidas estrictas para el empleo de insumos nocivos para el medio ambiente. La consecuencia de esta orientación para los países en desarrollo puede ser el desplazamiento hacia ellos de producciones y tecnologías que afecten aún más su situación ambiental y la exigencia cada vez mayor de niveles de calidad relacionados con el uso de insumos.

Aunque el proyecto de Acta Final de la Ronda Uruguay propone que las medidas sanitarias y fitosanitarias no deben constituir barreras al comercio, el problema es de tal complejidad y los riesgos de tal magnitud que, en la práctica, la falta de armonización de criterios en general y la precariedad de los medios científicos con que cuentan los países en desarrollo, hacen que estas medidas sean prácticamente discrecionales para el control del

comercio de productos agropecuarios. El proyecto de Acta reconoce el derecho de las partes contratantes de aplicar medidas sanitarias y fitosanitarias no discriminatorias, solamente en la medida en que sean necesarias para proteger la vida y la salud humana, animal y vegetal.

Para este efecto propone la armonización de estas medidas sobre la base de estándares internacionales, facultando a las partes contratantes a establecer medidas más rigurosas en los casos en que éstos no existan, siempre y cuando estén basadas en evidencias científicas. Además, establece el principio de la equivalencia, en el sentido de que una parte debe aceptar las medidas de otra como semejantes, si el país exportador demuestra objetivamente a las autoridades del país importador que sus medidas cumplen con el nivel de protección de este último.

También dispone el empleo de técnicas de evaluación de riesgos, elaboradas por los organismos internacionales competentes, para determinar el nivel apropiado de protección, así como el sistema para asegurar la transparencia y vigilancia multilateral sobre los procedimientos relativos al control, inspección y aprobación (GATT, 1991).

En el caso de Colombia, es preocupante la precariedad de infraestructura, medios científicos, dotaciones y personal necesario para el control de las importaciones y exportaciones de productos agropecuarios. Para cumplir con su función de protección sanitaria, tanto interna como del comercio exterior, el ICA contó durante 1993 con un presupuesto aproximado de 300 millones de pesos. En contraste, durante 1992, México gastó en un solo programa de *monitoreo* y control de la mosca de las frutas, 13.5 millones de dólares, equivalente al doble de las disponibilidades del ICA para cumplir con toda su función de protección.

Por otro lado, también preocupa que la precariedad señalada anteriormente es extensiva a los países del Pacto Andino donde, además, se tienen problemas de carácter institucional que han hecho lento el proceso de cooperación y armonización fito y zoonosanitaria necesario para que opere la zona de libre comercio de productos y de insumos agropecuarios.

### *Ronda Uruguay*

Uno de los principales objetivos de la Ronda Uruguay del GATT fue iniciar un proceso de reforma de las políticas agrícolas con el propósito de que se basen en el mercado. Para ello se deben establecer disciplinas en materia de comercio internacional de productos agropecuarios que logren poner límites efectivos a las diversas formas como los Estados regulan la producción y el comercio de este sector. Los compromisos de reducción del apoyo contenidos en el Acta Final tienen relación con el acceso a los mercados y la

disminución del apoyo interno y de los subsidios a las exportaciones. Una síntesis de estos compromisos (IICA, 1992) es la siguiente:

El objetivo central en materia de acceso a los mercados es el compromiso universal de arancelizar todas las barreras no arancelarias y la reducción de la protección en frontera. Se mantienen las excepciones relativas a las salvaguardias del Capítulo XIX del Acuerdo General en donde se permite a las partes contratantes retirar las preferencias en caso de que los flujos de comercio creados por efecto del trato preferencial causen o amenacen causar perjuicio a las producciones nacionales y las restricciones por motivo de balanza de pagos. Para garantizar un proceso positivo en materia de disminución de la protección en frontera se propone la consolidación de todos los derechos de aduana, incluyendo los que resulten de la arancelización.

Los derechos consolidados se deberán reducir en cuotas anuales durante los años 1993-1999 en un 36% promedio simple para todos los productos y en un 15% mínimo por línea arancelaria. Para los países en desarrollo se considera un trato diferenciado y más favorable consistente en el compromiso de una reducción en promedio simple del 24% en un período que se extiende hasta el año 2003. Para los productos que no hayan consolidado estos países tienen la facilidad de ofrecer consolidaciones basadas en techos arancelarios.

Se establecen dos mecanismos a fin de impedir que, como consecuencia del cumplimiento de estos compromisos, el ingreso de algún producto eventualmente se dificulte por efecto de la tarificación o se vea incrementado considerablemente debido a la reducción arancelaria. En primer lugar, se señalan niveles obligatorios de acceso mínimo, equivalentes a entre el 3 y el 5% del consumo interno en el período base o de acceso actual equivalentes a los previamente existentes, no inferiores, en todo caso, al nivel medio de importaciones del producto de que se trate en el período base. En ambos casos, las importaciones ingresarían en las mismas condiciones arancelarias vigentes antes del período de cumplimiento de los compromisos. En segundo lugar, se establece una salvaguardia especial que permite volver transitoriamente hacia atrás en los compromisos de liberación, en caso de aumentos excesivos de las importaciones o en casos de grandes diferencias de precios con la producción nacional.

Para contrarrestar los probables altísimos niveles de protección resultantes de la arancelización, todas las partes contratantes se comprometen a mantener oportunidades de acceso mínimas no inferiores al 3% del consumo en 1993 y al 5% en 1999. Para los productos sujetos a arancelización, durante el período de reforma, se puede aplicar una salvaguardia especial por precios y cantidades, en casos estrictamente definidos, basada en derechos de aduana.

En cuanto a apoyo interno, el proyecto propone una disminución del apoyo a los productores nacionales en un 20% entre 1993 y 1999. Se exceptúan: los apoyos denominados "caja verde", que supuestamente no distorsionan el comercio, y los casos en que el apoyo por producto no sea superior a un 5% del valor total de la producción. Los países en desarrollo se comprometen a reducir su apoyo en un 13.33% en cuotas anuales iguales durante diez años. Para estos países se exceptúan de reducción los subsidios a las inversiones que sean de disponibilidad general, los subsidios a insumos para agricultores pobres y el apoyo para diversificar cultivos. Los apoyos de la "caja verde" no serán objeto de medidas compensatorias por parte de otros países.

El compromiso de reducción de los subsidios a las exportaciones consiste en disminuir seis tipos de subsidios durante el período 1993-1999, en una proporción equivalente al 36% de los desembolsos y un 24% de los volúmenes respecto de los cuales se ha otorgado el subsidio. Para los países en desarrollo estos porcentajes serán 24% y 16%, respectivamente; se excluyen del compromiso los subsidios otorgados para reducir los costos de comercialización de productos agrícolas, así como las subvenciones sobre transporte y fletes internos de embarques para la exportación que sean proporcionados u ordenados por los gobiernos. Las partes se comprometen a no establecer nuevos subsidios o a no restablecerlos para productos que no se beneficiaron de estas subvenciones en el período base.

En conclusión, el Acuerdo sobre Agricultura de la Ronda Uruguay está lejos de lograr la liberalización del comercio mundial de productos agropecuarios. Según el SELA (IICA, 1992), las últimas propuestas sobre acceso, formuladas recientemente por Estados Unidos, la Comunidad Económica Europea, Canadá y Japón, representan, para América Latina y el Caribe, un comercio adicional de apenas US\$400 millones, que representan menos del 0.5% de las exportaciones de la región hacia esos mercados. Las modificaciones planteadas a las actuales políticas de protección y apoyo a la agricultura que distorsionan el mercado mundial son en extremo modestas, aunque debe reconocerse que es un primer paso positivo para someter la agricultura a disciplinas multilaterales, con el objetivo de limitar las distorsiones en el comercio internacional agropecuario y poner unas reglas más definidas que permitan soluciones a las controversias que generan.

Así mismo, con la constitución de la Organización Mundial de Comercio pactada en la Ronda Uruguay, se crea un organismo para hacer cumplir lo pactado, evitando en el futuro la interpretación acomodaticia y no vinculante que tenía el marco del GATT. Un mecanismo adecuado de solución de controversias en el marco de la OMC puede facilitar unas mejores posibilidades de incorporación al mercado internacional de aquellos países que

tengan ventajas competitivas, evitando tratos discriminatorios y prácticas desleales.

### *Algunas conclusiones para el diseño de la política sectorial*

#### *En torno a las tendencias de geopolítica*

El proceso de reconfiguración de la economía y del comercio mundiales se basa en la configuración de bloques regionales político-económicos que no se limitan a una ampliación del mercado regional con miras a promover un desarrollo endógeno protegiéndose de la competencia del resto del mundo, sino que promueven la liberación y la desregulación de los mercados nacionales de bienes, servicios e inversiones con el objeto de fortalecer la injerencia del bloque en el ámbito mundial. Parte de la estrategia de consolidación del poder regional ha sido excluir del comercio entre bloques algunas líneas de producción, entre ellas la agricultura.

Este proceso de consolidación de bloques tiene como característica una estricta condicionalidad impuesta por las naciones centro del bloque regional para que los acuerdos comerciales y de inversiones con las naciones periféricas se sujeten a la adopción y profundización de programas integrales de reforma estructural.

#### *En torno a las tendencias de política*

Es particularmente relevante que las políticas agrícolas en el mundo actual se vean enfrentadas a resolver tres cuestiones fundamentales: el papel de la agricultura en el desarrollo y en la sostenibilidad de la sociedad rural, su vinculación a los mercados internacionales y los problemas ecológicos y de sostenibilidad que plantea el modelo tecnológico de la agricultura.

El diseño de una política agrícola en la dirección anterior plantea la necesidad de estudiar, entre otros aspectos, la adopción de prácticas agrícolas de menor nivel de insumos y ecológicamente sostenibles. Estudiar los efectos nocivos del actual modelo tecnológico y sus posibilidades de cambio en función de los tipos y combinación de cultivos por producir, ingresos de los productores, precios a los consumidores, pautas de aprovechamiento de la tierra y del bienestar de las comunidades rurales.

#### *En torno a las relaciones con el mercado internacional*

No se esperan grandes alteraciones en el mercado mundial de los productos llamados "sensibles" en la producción nacional. Sin embargo, algunas

tendencias de precios y la tendencia a la disminución de subsidios sugieren algunos movimientos en los precios internacionales que hacen conveniente mantener alguna flexibilidad en el mecanismo de franjas de precios para hacer los ajustes que convienen en beneficio de productores y consumidores.

Colombia parece tener oportunidades para llegar "al final de la fila" en algunos mercados de frutas y hortalizas en fresco y procesadas. Para lograr esto no sólo hay que desarrollar las producciones respectivas teniendo en cuenta las exigencias del mercado internacional, sino preparar estrategias de comercialización basadas en una eficiente comunicación con los importadores, una excelente inteligencia de mercados, una capacidad permanente de conocimiento y de análisis de la competencia, posibilidad de diferenciar la oferta de productos y tener cierta flexibilidad productiva y comercial que permita ajustarse a la dinámica de los cambios en los mercados de estos productos.

La estrategia de negociación para alcanzar el acceso a nuevos mercados internacionales en el marco bilateral, plurilateral o multilateral, debe tener como énfasis, en el futuro, la identificación y la eliminación de las barreras no arancelarias.

En la perspectiva de los limitados alcances que tuvo la Ronda Uruguay, las negociaciones bilaterales tendrán una creciente importancia para definir el acceso a nuevos mercados de productos agroalimentarios. Siguiendo la tendencia mundial, Colombia deberá mantener cierto margen de negociación frente a terceros países con respecto a sus socios en esquemas de integración, con el fin de poder implementar una estrategia agroexportadora flexible. Para esto es necesario evaluar los costos y beneficios de la Unión Aduanera Andina vista desde el aspecto de una estrategia de desarrollo agroalimentaria para la exportación y para el mercado interno.

Las preferencias unilaterales ofrecidas por los Estados Unidos y la Comunidad Económica Europea en el marco de la lucha contra las drogas, la Iniciativa Bush y los Acuerdos de Alcance Parcial en el marco de Aladi constituyen oportunidades de liberalización comercial que deben ser complementadas con acuerdos en materia de barreras no arancelarias y deben ser evaluadas debidamente y en conjunto para el diseño de la estrategia de desarrollo agropecuario.

Las mejores oportunidades de agroexportación están en el ámbito de los productos elaborados o semielaborados. Es necesario formular una estrategia global de desarrollo de la industria agroalimentaria, donde se definan las posibilidades de participación de la industria nacional y de la inversión extranjera. Una estrategia de tal naturaleza ha de definir una priorización de áreas geográficas y de campos de acción en la búsqueda por

ampliar y diversificar eficientemente el mercado internacional para la producción doméstica de bienes agropecuarios.

Una parte fundamental de la estrategia agroexportadora debe ser el desarrollo de un adecuado sistema para el control sanitario y de calidad tanto de productos de exportación como de importación. Por consiguiente, es necesario llegar en este campo a una amplia decisión para fortalecer la infraestructura y la capacidad científica del país.

### **Tendencias económicas en la región de América Latina**

Los programas de ajuste económico y los procesos de integración regional constituyen los dos temas económicos principales para analizar dentro del sector de la economía en relación con el futuro de la agricultura en los países de América Latina.

#### ***Los programas de ajuste***

Referente a los programas de ajuste económico, se pueden distinguir tres etapas identificables (Piñeiro, M., 1992). Una primera etapa consistió en atacar los síntomas de la crisis económica de la década de los años ochenta, también conocida como "década perdida". Desde el punto de vista formal, lo que desencadenó la crisis fueron los problemas derivados del endeudamiento externo y la incapacidad de algunos países para cubrir el servicio de la deuda. Sin embargo, el síntoma fundamental que motivó las medidas de política económica que se pusieron en marcha fue la inflación. Los instrumentos de esta primera etapa consistieron en el manejo restrictivo de la política monetaria y un esfuerzo deliberado por controlar el déficit fiscal como principal determinante de la inflación. Las políticas fueron esencialmente dirigidas a controlar el gasto público y, por lo tanto, la intervención del Estado.

La década perdida fue, sin duda alguna, mucho menos dramática para Colombia que para otros países latinoamericanos. Con la abundancia de divisas producida como consecuencia de la bonanza cafetera de los años setenta y el auge del endeudamiento externo, las medidas de política económica que se tomaron afectaron adversamente tanto las exportaciones menores, agrícolas e industriales, como las industrias de sustitución de importaciones. Este modelo colapsó a comienzos de los años setenta, con una severa crisis de la balanza de pagos, que obligó al Gobierno a retornar a las políticas tradicionales de estímulo a las exportaciones. Para 1990, en el momento de iniciarse la apertura económica, el dinamismo exportador se había restablecido y el ambiente era muy favorable, tanto para las industrias



como para las actividades agrícolas orientadas hacia el mercado interno y la exportación (Ocampo, J. A., 1993).

Con este escenario, la primera etapa del ajuste no tuvo consecuencias mayores sobre la agricultura colombiana que resistió bastante bien las políticas recesivas.

La segunda etapa del ajuste consistió en atacar las causas estructurales que habían originado la crisis de la década de los años ochenta. Esas causas estaban basadas en mercados cerrados responsables de grandes ineficiencias en los sectores productivos, tanto agrícolas como industriales, y en la excesiva intervención del Estado en la economía, no sólo desde el punto de vista normativo y de provisión de servicios, sino también en la estructura productiva. En esta etapa los instrumentos centrales fueron la apertura comercial, la integración regional, el ordenamiento fiscal y el comienzo de las privatizaciones y de la desregulación del Estado en general.

Esta segunda etapa tuvo definitivamente un impacto negativo sobre la agricultura porque significó la desprotección de algunos subsectores, por un lado, y el debilitamiento de ciertos servicios públicos para la agricultura como los de asistencia técnica, crédito y comercialización, por otro.

Tal como aconteció en otros países de la región, la ejecución del programa de liberación en Colombia coincidió con un fortalecimiento significativo de la balanza de pagos y consecuente acumulación de reservas internacionales. La *subvaluación* del tipo de cambio se presentó como causa de la aceleración inflacionaria; se introdujeron cambios en la política monetaria, iniciando así el proceso de revaluación de la moneda.

Los diferentes países de América Latina han tenido lecturas y preocupaciones distintas en relación con el impacto y la gravedad de sus consecuencias de esta segunda etapa del ajuste sobre la agricultura. Las cuestiones relacionadas con el incremento en la pobreza rural, el deterioro de los recursos naturales y el desarrollo de una producción competitivamente genuina han provocado diferentes tipos de medidas de política agrícola en los países. México y Colombia parecen estar moviéndose hacia una política sectorial integral para la agricultura. Sin duda, se trata de dos países en los que tradicionalmente el sector agropecuario ha tenido una gran trascendencia social y donde una política sectorial se plantea como condición necesaria para la sostenibilidad del modelo político y del modelo económico de apertura. En otros países, como Chile y Argentina, la respuesta es distinta y se habla más de inversiones en infraestructura —riego por ejemplo— y de algunos programas de corte social para la agricultura que no garantizan necesariamente la acumulación básica que requiere un proceso sostenido de crecimiento.

La tercera etapa del ajuste, también llamada la etapa del "posajuste", tiene como objetivo principal la búsqueda de la competitividad en el largo

plazo o de la competitividad estructural. Este proceso implica fundamentalmente dos instrumentos principales: la reestructuración económica sectorial (como continuación de la global) y la configuración final del papel del Estado. El objetivo de la competitividad estructural está relacionado con las inversiones en las áreas de educación universitaria y posgrado, en los sistemas de comunicación y transporte, y en el desarrollo de la infraestructura tecnológica, entre otros.

Para la agricultura se presentan en esta etapa oportunidades y desafíos para entrar en mercados regionales e internacionales y convertirse nuevamente en un sector importante de crecimiento y acumulación económica. Las preguntas fundamentales de esta etapa giran alrededor de los siguientes temas: ¿Cuáles sectores de la agricultura y del sistema agroalimentario son los más competitivos, en el largo plazo? ¿Cómo desarrollar programas de transición (necesariamente largos, en algunos casos) para los sectores y/o regiones que han tenido y tendrán dificultades? ¿Cómo mejorar los procesos políticos y sociales para darle seguridad a las inversiones relativas al campo? Otras preguntas podrían surgir con relación a esta tercera etapa.

Algunos países de la región, como México, Argentina y Colombia, por ejemplo, están entrando tímidamente en la tercera etapa del ajuste, pero la tarea es inmensa. Desde el punto de vista de la producción, Ocampo (1992) ha señalado que el problema más grave que genera la apertura es la ausencia de incentivos adecuados para desarrollar nuevas ramas de actividades productivas. Esta ausencia puede, con toda seguridad, extenderse al caso de la agricultura, donde se habla de diversificación y áreas futuras de producción competitiva, sin que se hayan identificado con claridad aquellos sectores selectivos por promocionar. Surgen aquí las posibilidades del sector agroalimentario colombiano, como ejemplo de "industria incipiente" con perspectivas hacia el futuro.

La experiencia de algunos países asiáticos, donde la agroindustria se ha desarrollado con una dinámica significativa, demuestra que el desarrollo de sectores competitivos como este representa una "decisión de país", más que una respuesta empresarial a los precios relativos y a situaciones actuales de mercado.

Hoy en día la inserción de un país en la economía mundial no opera exclusivamente al nivel de las empresas sino que consiste en una inserción de la sociedad en su conjunto. La fragmentación social de muchos de nuestros países seguramente atenta contra este principio. Si el mercado es insuficiente para garantizar la inserción internacional, seguramente lo es más para promover la integración social. De aquí que esta etapa de la competitividad estructural requiera de una serie de medidas de fomento (infraestructura, educación, comunicación, etc.) que faciliten conjuntamente la integración social y el acceso a los mercados (Lechner, M., 1992).

### *Los procesos de integración y programas de cooperación*

El nuevo orden geopolítico mundial, que tiende a la creación de bloques económicos regionales, y las profundas transformaciones político-económicas de la región latinoamericana han hecho que en los últimos tres años la integración económica haya evolucionado rápidamente como respuesta a la necesidad que tienen los países de la región —en proceso de reforma de sus economías— de ampliar sus mercados internacionales para conseguir unas condiciones más propicias de desarrollo de sus posibilidades de competencia y generar, al más corto plazo posible, los beneficios que se esperan de la reforma estructural.

La integración económica y las uniones aduaneras comerciales han sido piezas claves de la estrategia de desarrollo regional de los últimos tiempos. Se busca con ellas, entre otros beneficios, una mejor asignación de los recursos de la región mediante un mayor acceso a los mercados regionales, aprovechando los menores costos de transporte.

En este sentido Colombia, durante el último trienio, ha intensificado sus esfuerzos para lograr la concreción de algunos esquemas de integración en los cuales participa, en especial, la consolidación de su integración con Venezuela y Ecuador en el marco del Pacto Andino y la firma de los tratados de integración o complementación económica del G-3 (con Venezuela y México) y con Chile.

Si bien los costos y beneficios de la integración en el campo agropecuario no han sido analizados en detalle, los procesos de operación y de negociación de esta forma de liberación comercial no han estado exentos de dificultades, con beneficios aparentemente marginales. Las causas de las dificultades radican especialmente en el grado de sensibilidad política que tiene el sector agropecuario, las distorsiones de precios que existen en este sector, su papel en las estrategias de control de inflación y la crisis por la que el mencionado sector atraviesa en la mayoría de los países, así como las características de las agriculturas de los países socios, entre los cuales prima la competencia por encima de la complementariedad.

Así mismo, en torno a proyectos como la Unión Aduanera Andina hay aspectos que aún no han sido resueltos como el de las negociaciones de algunos países con terceros, específicamente en el caso de Colombia y Venezuela con México y Chile, donde se vulnera claramente uno de los pilares de la Unión Aduanera, como debe ser una política común en las negociaciones comerciales con terceros países.

## *La integración Colombia, Ecuador y Venezuela*

### La situación del comercio agropecuario

La integración comercial entre Colombia, Venezuela y Ecuador se encuentra en una etapa muy avanzada en el sector agroalimentario. Todos los productos están liberados para el comercio intrasubregional y los aranceles nacionales aplicados a terceros países se han aproximado notablemente en la búsqueda de un arancel externo común que ya funciona de hecho entre Colombia y Venezuela, quedando por armonizar los sistemas de aranceles variables vigentes para un grupo de productos, en cuyo proceso también ha habido notables progresos.

El comercio subregional registrado se concentra principalmente en harina de pescado, algodón, arroz, maíz, azúcar, carnes, aceites vegetales y conservas de pescado y más de un centenar de otros productos que se comercializan en cifras menores.

El comercio con Venezuela ha logrado cierto dinamismo y es así como en el período de enero a octubre de 1992, dentro de los 80 principales productos que constituyen el intercambio entre los dos países, se encuentran trece productos de origen agropecuario por un valor de 122.5 millones de dólares equivalentes al 4.9% del valor total del comercio de estos 80 productos. En este intercambio, la balanza es netamente favorable a Colombia con una participación del 86%. Se destacan como productos de origen agropecuario de mayor comercio entre los dos países: algodón, bovinos en pie y carne bovina en canal, papa, arroz semiblanqueado y descascarillado, salvados de arroz, azúcar, cueros, cebolla, frijol y malta tostada.

Adicionalmente, sigue existiendo un activo comercio fronterizo no registrado compuesto principalmente por harina de trigo, productos avícolas y alimentos elaborados, con flujos comerciales sensibles a las variaciones de los precios relativos y a los diferenciales cambiarios entre los países.

El comercio con Ecuador durante 1993 presentó un saldo altamente favorable a este país. Los datos de productos que han tenido inspección sanitaria en la frontera terrestre de Rumichaca registran los mayores volúmenes de importación en productos como la harina de pescado (30.954 tons.), maíz (54.751 tons.), madera elaborada (14.082 tons.), frijol (6.845 ton.), harina de arroz (3.808 tons.), plátano (12.579 tons.), lulo (7.085 tons.), aguacate (2.977 tons.). Las mayores exportaciones de Colombia son de almidón de maíz (2.423 tons.), azúcar (1.713 tons.), arroz (1.334 tons.) y material de propagación de flores y frutales. Los servicios de cuarentena sanitaria en la frontera de los dos países coinciden en señalar que el comercio no registrado sigue siendo importante y se mencionan estimativos del doble y hasta del triple del comercio registrado en algunos productos como en el caso del ganado

en pie (Acta de la Reunión Bilateral de Autoridades Sanitarias, febrero de 1994).

### Dificultades por resolver

Sin embargo, subsisten dificultades y problemas en este proceso de integración originados en especial por la falta de concertación de políticas macroeconómicas, la cabal aplicación del Arancel Externo Común para el sector agropecuario incluyendo la armonización de las franjas de precios y restricciones originadas en la falta de concordancia en las normas y procedimientos fito y zoonosanitarios, así como problemas de integración física en materia de transporte y de aduanas fronterizas.

Para la consolidación de la Unión Aduanera Agropecuaria, la agenda futura de las negociaciones en el marco del Pacto Andino o, en su defecto, entre los países, deberá contemplar en el mediano plazo, entre otros, un programa integral de armonización de políticas, el perfeccionamiento del marco jurídico fronterizo, la delimitación de zonas de integración fronteriza, la coordinación de políticas y de estrategias de promoción de exportaciones, la coordinación de las negociaciones en el marco del GATT y con terceros países, el fortalecimiento financiero de los programas de sanidad y el refinamiento de los procesos de armonización de normas y procedimientos sanitarios y de calidad, y el desarrollo de la integración aduanera y del transporte subregional.

Merecen especial mención las dificultades que existen en el campo sanitario, por los riesgos que esto implica en materia de restricciones al libre comercio y por la necesidad de proteger la producción nacional contra los riesgos de plagas y enfermedades. Los problemas que se señalan como prioritarios en esta materia son:

- Limitada capacidad científica y financiera para tener una eficiente labor de control en las fronteras, así como una adecuada cobertura de diagnóstico de plagas y enfermedades, para su prevención, control y erradicación.
- Heterogeneidad de criterios técnicos en la aplicación de las legislaciones sanitarias y procedimientos en la materia.
- Poca vinculación y falta de coordinación entre los laboratorios que conforman la red andina.
- Sistemas administrativos complejos y centralizados que dificultan la operatividad de los procedimientos y programas sanitarios y de la armonización y coordinación en el Pacto Andino.
- Limitada capacidad para el control de calidad de insumos agropecuarios.

## Posibilidades de la agricultura colombiana

Supuesta la armonización de las condiciones de competencia en la Unión Aduanera, la perspectiva futura de la competitividad de la agricultura colombiana en este mercado es una función de los precios relativos de la oferta de los bienes agropecuarios y agroindustriales. La competitividad colombiana en el mercado andino es afectada en especial por los costos de producción y, en particular, por la renta de la tierra y la tasa de cambio; en algunos casos, por la tecnología aplicada, así como por el limitado desarrollo agroindustrial que permita diversificar la oferta, en especial en el campo de productos procesados y semiprocesados.

Nuevas estrategias de desarrollo agropecuario y agroindustrial frontezizo y formas de asociación que aprovechen las ventajas de los países, integración de operadores comerciales, así como alianzas estratégicas para acceder a los mercados de exportación y la identificación de áreas de especialización productiva con miras a los mercados logrados a través de procesos de integración, son las vías que tanto el sector público como el privado deben explorar para planificar un mejor aprovechamiento de las posibilidades que ofrece la integración para el desarrollo de la industria agroalimentaria colombiana.

### *Grupo de los Tres*

En las negociaciones de integración entre Colombia, México y Venezuela se abrió un capítulo específico para el sector agropecuario, a partir de enero de 1993; a finales de 1993 y comienzos de 1994 se logró un preacuerdo cuya suscripción se ha visto frustrada por las dificultades políticas surgidas en México y Venezuela, lo que a su vez ha conducido a replantear los acuerdos en algunos temas.

Las dificultades que ha tenido esta negociación radican en la preocupación de Colombia y de Venezuela por el volumen de la agricultura mexicana, los subsidios que México otorga a su agricultura y por la eventual fuente de triangulación que pueden generar las preferencias otorgadas a productos agropecuarios provenientes de Estados Unidos en el marco del Tratado de Libre Comercio.

En términos generales, el preacuerdo en materia agrícola va a permitir una liberación muy lenta y compleja del comercio agropecuario con México. De las partidas incluidas en la negociación agrícola (cerca de 924 posiciones arancelarias), 307 posiciones arancelarias (33.2%) fueron excluidas del programa de liberación, 18 partidas se incluyeron en una lista de "inclusiones temporales", sujetas a un programa de desgravación gradual a quince años. Así mismo, existen tres listas con distintos números de productos para cada

uno de los tres países que corresponden a los productos que en cada país están sujetos a licencia previa, para los cuales se acuerda una metodología para su incorporación en el programa de liberación basada en la arancelización de los permisos previos. Estos productos se liberarán en un plazo de diez años a partir de su incorporación al programa de liberalización.

Estudios adelantados por la Cámara Venezolana de la Industria de Alimentos, Cavidea, señalan como productos con posibilidades en el mercado mexicano para la agroindustria colombiana: azúcar, aceite de palma, flores, peces ornamentales, arroz, productos lácteos, jugos y pulpas de frutas tropicales y productos forestales. Para la agroindustria venezolana: arroz, tabaco, confites, licores, productos forestales, jugos y pulpas tropicales, pastas, pollos y sus derivados, peces ornamentales y sardinas enlatadas. Por su parte, la oferta exportable de México hacia Colombia y Venezuela incluiría productos como legumbres y hortalizas, productos del mar, jugos de frutas, especies, derivados del maíz y licores.

En conclusión, el preacuerdo comercial con México, desde la perspectiva agroalimentaria, mejora las condiciones de acceso a aproximadamente el 82% de las exportaciones colombianas en 1991, incluyendo café. Sin embargo, esta oferta exportable puede tener limitaciones si se tiene en cuenta que debe competir con Venezuela que tiene una oferta con productos similares, lo cual sugiere que se estudie la posibilidad de alianzas con los venezolanos para acceder al mercado mexicano.

A México se le mejoran sus condiciones de acceso para el 92% del valor de su oferta exportable lo cual crea un desequilibrio en la negociación, más aún si se observa que la oferta mexicana es más diversificada y contiene más productos agropecuarios elaborados.

Finalmente, conviene observar que, como parte fundamental del Tratado Comercial, es necesario plantear un programa de negociación para la armonización de las condiciones de competencia en el sector agroalimentario.

### *Acuerdo de complementación económica con Chile*

El acuerdo de complementación económica entre Colombia y Chile contempla la eliminación de todas las barreras no arancelarias desde enero de 1994 y un programa de desgravación que culminará en 1999. El arancel de partida es del 25% menos que el arancel vigente en cada país y la desgravación se hará mediante cuatro nóminas: una nómina de desgravación inmediata compuesta por productos con preferencias ya negociadas en el marco del acuerdo de alcance parcial No. 14 que, a partir del 1o. de enero de 1994, quedan con arancel cero. Entre estos productos se encuentran: café, cacao, algunas frutas, mermeladas y jugos; algunos productos químicos y petroquímicos; papeles e industria editorial; tejidos de fibras sintéticas y

artificiales; productos siderúrgicos y metalmecánicos como manufacturas de aluminio, hierro y acero.

En el caso de Chile: frutas, jugos, vinos, algunos productos químicos, pastas de madera y algunas manufacturas de cobre.

En tres años se desgravará parte sustancial de las partidas arancelarias que tienen más potencial de comercio. En cinco años se liberarán algunos productos sensibles como papeles y maderas, azúfre, algunos productos químicos y manufacturas de cobre. Se deja una lista de excepciones conformada por un grupo de productos que no se desgravarán y que incluye productos sensibles, como aquellos que están bajo franjas de precios, algunas manufacturas de cobre, tableros de madera, autopartes con cobre, azúcar, algunos textiles y confecciones, petróleo y carbón y algunos productos petroquímicos. La lista de excepciones representa aproximadamente el 8% de las exportaciones de cada uno de los países al mundo (exceptuados el carbón y el petróleo). Esta lista de excepciones es renegociable en el curso del tiempo.

La normativa de origen acordada está basada en los principios de la resolución 78 de la Aladi y contempla la posibilidad de acordar requisitos específicos de origen. Así mismo, para prevenir problemas sectoriales que puedan surgir como resultado del acuerdo, se incluyen cláusulas de salvaguardia con fundamento en la normativa de la Aladi, invocables en caso de desequilibrio en la balanza de pagos y cuando las importaciones causen o amenacen causar daño a la producción nacional.

Adicionalmente, el acuerdo contempla normas relacionadas con prácticas desleales, compras estatales, promoción comercial, liberación parcial del transporte marítimo y aéreo, inversiones y servicios, normas técnicas y fito/zoosanitarias y solución de controversias.

En el campo agropecuario, la complementación entre Chile y Colombia es más clara que en otros casos. La producción exportable chilena está basada principalmente en frutales de hoja caduca y uva de mesas, vinos, ciruelas, uvas pasas, madera, jugo de manzana, malta de cebada, madera, ciruelas pasas, semillas, frijoles y lentejas secas, por un valor aproximado de US\$1.200 millones.

De otro lado, las importaciones agrícolas de Chile están conformadas principalmente por café, algodón, frutas y vegetales, maíz, arroz, trigo y otros granos, leche en polvo y otros derivados lácteos, semillas y tortas oleaginosas, azúcar, productos tropicales y sucedáneos de tabaco, los cuales suman alrededor de 360 millones de dólares anuales, productos con los cuales, en principio, Colombia podría aspirar a competir para abastecer dicho mercado.

Una mayor cooperación en los campos de inversión, servicios, y las preferencias logradas por Colombia en los productos de importación de



Chile, así como un mejor acceso de la producción chilena pueden redundar en efectos positivos para la agricultura y la economía colombianas.

Adicionalmente, el caso de la negociación con Chile permite sugerir que, en un futuro, el país debe plantear una política comercial exterior para el sector agropecuario, donde en el campo de las relaciones bilaterales se privilegien negociaciones con países con los cuales exista cierta complementariedad en materia agroalimentaria.

### *La Ley de Preferencias Arancelarias Andina*

La Ley de Preferencias Arancelarias Andina, ATPA, es un programa de comercio unilateral, preparado por el gobierno norteamericano para estimular la inversión en sectores no tradicionales, diversificar la base de exportaciones y fomentar alternativas al cultivo y producción de coca de Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú, mediante un mejor acceso al mercado de Estados Unidos de Norteamérica.

El ATPA está vigente desde el 4 de diciembre de 1991 hasta el 4 de diciembre del 2001 y la franquicia aduanera se extiende a 6.100 productos entre los cuales se encuentra la mayoría de los productos de origen agropecuario. El azúcar sigue sujeto al sistema de cuota arancelaria de septiembre de 1990, donde se asigna una franquicia para un volumen de importación predeterminado por país.

En un estudio realizado para la Corporación Colombia Internacional, citado anteriormente, se seleccionaron, a partir de un índice combinado de potencial de mercado y de preferencia arancelaria, los 20 productos agrícolas con mayores posibilidades de acceso al mercado de Estados Unidos, aprovechando las preferencias del ATPA. Esta selección señala, en orden descendente de posibilidades, productos como: jugo de uva, espárragos, cebollas, jugo de piña, champiñones, jugo de naranja, limas, brócoli, alcachofas, papa francesa congelada, pepino cohombro, mezclas de frutas sin cítricos ni peras ni melocotones, tomates, aguacates y melones.

Conviene, por consiguiente, multiplicar esfuerzos en materia de investigación, mercadeo, control de calidad y tratamientos fitosanitarios, con el fin de ampliar la oferta de productos agropecuarios al mercado de Estados Unidos, utilizando las preferencias concedidas a través del ATPA.

### *El programa especial de cooperación de la CEE. Programa de preferencias comerciales*

El reglamento de la CEE 3211/90, vigente desde el 13 de noviembre de 1990, establece por un período de cuatro años la franquicia para ingresar a

su mercado de una serie de productos provenientes de Colombia, Ecuador, Perú y Bolivia.

La lista de productos con franquicia incluye legumbres frescas refrigeradas, carne, la pesca, frutas frescas exceptuando plátanos, limones y fresa, semillas oleaginosas, aceites vegetales, conservas de carne y de pescado, cacao y sus derivados, productos de galletería y panadería. La Comunidad mantiene limitaciones cuantitativas para cinco grupos de productos como, por ejemplo: tabaco en rama que tiene un cupo con franquicia hasta de 20.000 toneladas, 32.850 toneladas de conservas de piña en rodajas, 48.030 toneladas de conservas de piña en presentaciones distintas a rodajas y 19.200 toneladas de extractos de café.

El reglamento 3835/90 prevé medidas de salvaguardia si la Comisión comprueba que importaciones realizadas con el beneficio de la preferencia andina se realizan en cantidades o a precios tales que causen o amenacen causar perjuicio a los productores de la CEE. Así mismo, para algunos productos, la preferencia se restringe por temporadas, como es el caso de algunos cítricos para los cuales la preferencia está vigente entre el 15 de mayo y el 15 de septiembre.

Los productos exportados deben cumplir el reglamento 693/88 relativo a las normas de origen de la Comunidad mediante las cuales un producto es originario si es producido en el país de origen o si ha sido elaborado con elementos extranjeros que han sido objeto de una transformación sustancial. En algunos casos la comunidad exige requisitos específicos de origen.

De la oferta exportable colombiana a la CEE los productos agropecuarios y agroindustriales más beneficiados son: café verde, flores frescas, extractos de café, tabaco negro en rama, jugo de maracuyá, curubas frescas, jugos de mango, guayaba, papaya, piña y productos de confitería sin cacao.

### **Tendencias del progreso tecnológico**

El análisis de las tendencias del progreso tecnológico como determinante central de la competitividad, permite enmarcar la agricultura como sector ampliado de la agroindustria, incluyendo la producción primaria de plantas y animales, conjuntamente con su posterior procesamiento y distribución.

El mundo está entrando en una tercera revolución tecnológica con posibilidades de transformar significativamente la producción de bienes, a lo largo de las cadenas agroalimentarias o en todo el complejo agroindustrial; y los países que no sean parte de esta nueva ola de progreso técnico difícilmente podrán mantener y/o desarrollar una agricultura competitiva, a ni-

vel internacional, capaz de enfrentar las exigencias y desafíos de economías más abiertas.

Uno de los argumentos de preocupación más importantes hoy en día, en torno a la agricultura, se refiere a los términos de intercambio desfavorables que enfrentan nuestros países como consecuencia de la disminución en los precios internacionales de los productos del sector. Entre los años 1900 y 1984 se ha observado una declinación en los precios reales de los productos agrícolas a una tasa entre el 0.5 y el 0.7% anual (Mundlak, 1993).

Una parte importante de esa declinación en los términos de intercambio que enfrentan nuestros países en la agricultura se debe a la difusión de nuevas tecnologías de producción en otros países. El *dumping* en las exportaciones por parte de la Comunidad Económica Europea y de los Estados Unidos seguramente es responsable por la situación de precios que ha imperado en los mercados internacionales durante los últimos años, pero, en el largo plazo, el argumento más importante es la tasa de cambio tecnológico global en la agricultura (Schuh, 1993).

¿Por qué, entonces, estimular el proceso tecnológico si éste perjudica a la agricultura por la vía de la reducción de precios? Básicamente, porque los retornos económicos de las innovaciones tecnológicas son positivos. Los productores aumentan la producción agropecuaria a pesar de que sus precios reales se reducen, porque las nuevas tecnologías hacen que esa producción adicional sea rentable. Si las nuevas tecnologías no se incorporan a la producción, la competitividad disminuye y el país pierde. Es así como los productores, y finalmente los países, son forzados a modernizarse y el cambio tecnológico se trasmite o difunde.

Si un país como Colombia no mantiene una tasa de cambio tecnológico en el sector agropecuario, al menos, similar al progreso técnico observado en los mercados internacionales, o en aquellos países con los cuales mantiene o busca mantener un comercio agropecuario activo, la competitividad del país se reducirá, perdiéndose en consecuencia las oportunidades de apropiación de una parte del excedente que crea el comercio internacional. Más aún, si esa tasa de cambio tecnológico en la agricultura del país pudiera ser mayor que aquella en la economía internacional, un país como Colombia se beneficiará aun con términos de intercambio desfavorables.

Simultáneamente, las oportunidades en los mercados internacionales y la expansión del comercio multilateral se irán acompañando, cada vez más, de cambios importantes, desde el punto de vista cualitativo, en la demanda por productos agropecuarios. Esa demanda estará menos concentrada en los tradicionales productos o *commodities* y mucho más vinculada a productos con algún nivel de transformación o elaboración, donde el control de calidad y el desarrollo de marcas industriales cobrarán significativa importancia.

Estos cambios cualitativos, estimulados por las nuevas demandas en los mercados internacionales, estarán también acompañados por cambios similares en los mercados internos, como consecuencia de la creciente urbanización y de las mejoras en los niveles de ingreso.

El aumento de la proporción del valor agregado sectorial creado fuera de la finca constituye seguramente uno de los aspectos más importantes de la transformación de la agricultura en los últimos 10-15 años. De hecho, ese valor agregado sectorial es el principal componente de la contribución económica del sector al PIB. Estimaciones disponibles para los países desarrollados indican que tan sólo el 10% del valor agregado en el sector de fibras y alimentos se origina a nivel de finca, mientras que el 40% proviene de los insumos y el otro 50% es valor agregado por los procesos poscosecha —procesamiento, empaques, conservación— y la comercialización.

Todo esto indica que, hoy por hoy, la agricultura puede ser concebida como un verdadero ciclo de negocios, donde la producción a nivel de finca constituye tan sólo una etapa y la competitividad de la producción agropecuaria se convierte en un "atributo sistémico" de ese complejo agroindustrial, comercial y de servicios (Martínez Nogueira, 1993).

Las naciones europeas y asiáticas se dirigen cada vez más hacia el enfoque económico definido como "participación en los mercados", "*market share*", considerado como objetivo estratégico primario, en el entendimiento de que otros objetivos estratégicos se derivan de éste. En la economía global altamente competitiva del mundo de hoy se mencionan seis variables críticas como determinantes de esa participación en los mercados: productividad, calidad, precios, flexibilidad, oportunidad y mercadeo. La tecnología es el determinante principal de las primeras cuatro variables y tiene influencia importante en las otras dos. Otras variables, como por ejemplo: modelos organizacionales, capital humano, alianzas estratégicas, etc., son también importantes pero cada una tiene un componente tecnológico específico y, a su vez, una relación con las variables fundamentales (Tassey, 1991).

Para responder a estos desafíos, los países desarrollados invierten cada vez más en el desarrollo de su "infraestructura tecnológica", concebida como la ciencia, la ingeniería y el conocimiento técnico disponible para el sector privado de la producción. Esa infraestructura tecnológica incluye no sólo la disponibilidad de información técnica —sea de reducción de costos, de mejora de la calidad, etc.—, sino también en aquellas áreas menos técnicas que incluyen información relevante para el planeamiento estratégico, el desarrollo de mercados, la realización de foros y el manejo de los derechos de propiedad intelectual. La infraestructura tecnológica se conforma a través de una variedad de instituciones —públicas, privadas y mixtas—

con una organización y dirección a cargo de instituciones y mecanismos distintos a las firmas individuales que usan ese servicio.

Es importante señalar que el concepto de infraestructura tecnológica no se refiere a ninguna estructura burocrática en particular sino a un conjunto de esquemas de comportamiento arraigado en las instituciones que albergan a los principales actores económicos, el cual conforma una red de interacción coherente capaz de armonizar los esfuerzos de las organizaciones públicas y privadas hacia un objetivo nacional común. Esta opción supone un propósito deliberado para conformar un consenso y definir una estrategia de desarrollo tecnológico, creando las instituciones apropiadas para promover la innovación y aumentar de manera sistemática la competitividad estructural de un país. Este tipo de prácticas es lo que explica en gran parte el éxito de las experiencias de Corea y Japón. La reestructuración competitiva de la economía de un país en desarrollo es una tarea demasiado compleja para ser realizada por una burocracia organizada desde arriba y demasiado imaginativa para que la constituyan desde abajo las fuerzas ciegas del mercado (Pérez, 1992).

Si bien los conceptos anteriores se han originado fundamentalmente en el campo de la producción industrial básica, el comportamiento de la agricultura actual, en esa concepción de sector ampliado a la agroindustria, se asemeja cada vez más a un comportamiento industrial, en particular con las posibilidades crecientes de diferenciación de la producción y el desarrollo de marcas a lo largo de las cadenas agroalimentarias.

En ausencia de una infraestructura tecnológica razonable, los países en desarrollo se verán obligados a mantener su competitividad a costa de bajos salarios y de la explotación de los recursos naturales y deterioro del medio ambiente. Esta es seguramente una estrategia viable pero tan sólo en el corto plazo por cuanto una competitividad sostenible requiere de un alto grado de consenso social y político, así como también de la protección de los recursos naturales y del medio ambiente.

El desarrollo tecnológico puede verse como fuente de ventajas comparativas dinámicas en los siguientes campos:

- a) Para aumentar la competitividad de los sectores exportadores tradicionales.
- b) Para hacer más competitivas las producciones domésticas que compiten con las correspondientes importaciones, y
- c) Para explotar las nuevas oportunidades de mercado no tradicionales.

Dentro de estos campos se señalan a continuación algunas tendencias relacionadas con el progreso tecnológico y la transferencia de tecnología que serán importantes en la preparación de una estrategia para Colombia.

En primer lugar, está el tema del movimiento de capitales y las posibilidades que tienen los países en desarrollo de atraer inversiones reales, que son también el principal mecanismo de transferencia internacional de tecnología. Este es un tema de particular importancia para la agroindustria y el desarrollo agroalimentario. Un desarrollo relativamente rápido en estos sectores tendrá que apoyarse necesariamente en empresas transnacionales (*joint ventures*), mediante inversiones de capital extranjero en el sector agroindustrial, como mecanismo de transferencia de tecnología y, también, de apertura de mercados internacionales. Este es un tema no sólo de carácter técnico y económico sino que también tiene connotaciones políticas importantes, en el que muchos países en desarrollo han dado pasos en el contexto de sus propias realidades económicas y políticas. Esta estrategia de transferencia internacional de tecnología y apertura de mercados basada en *joint ventures*, con empresas transnacionales, deberá complementarse con el desarrollo de capacidades locales para copiar, adaptar y transformar las modernas tecnologías agroindustriales. Es oportuno señalar que, a diferencia de las inversiones en capital humano y equipamiento realizados para promover el desarrollo tecnológico en el sector primario de la producción agropecuaria, es muy escasa la inversión realizada en los sectores de la agroindustria y la agroalimentación de nuestros países. Nuestra capacidad para obtener productos agropecuarios procesados, con normas internacionales de calidad, y el desarrollo de marcas, dependerá en gran medida de la investigación tecnológica en esas etapas de la producción.

Otro punto importante de reflexión es el que se refiere a los recursos naturales y al medio ambiente. Por un lado, está la consideración de que seguramente en diez años más los países desarrollados habrán inventado restricciones comerciales más sofisticadas que las actuales vinculadas a la forma de producir con relación al medio ambiente. Por otro, está el imperativo de proteger la base de recursos naturales, y simultáneamente aprovecharla racionalmente, en especial para países como Colombia ubicados en la Cuenca Amazónica, en todo lo relacionado con la riqueza de la biodiversidad.

La respuesta a esta problemática seguramente pasa por la definición de un nuevo patrón tecnológico, menos dependiente de agroquímicos, en donde el énfasis en la productividad sea balanceado por el objetivo de la sostenibilidad. La implicación inmediata de este nuevo enfoque para la investigación agropecuaria es la expansión y diversificación de la agenda de trabajo y una mayor prioridad a la agroforestación y a los aspectos de manejo integrado de cultivos con miras a una mayor sostenibilidad de la producción.

Vale la pena mencionar aquí una línea de producción que está cobrando un dinamismo particular: es la que se refiere a la "agricultura orgánica o biológica". Para algunos mercados internacionales —Japón y Europa— y también para ciertos segmentos de medianos y altos ingresos de nuestros

países, esta es seguramente una línea promisoría que combina rentabilidad con protección de los recursos naturales. Esta oportunidad habría que buscarla y promoverla en relación con el manejo de ciertas microrregiones en zonas ecológicas frágiles, que no admiten un manejo más intensivo. En este último sentido se podría agregar que la protección del medio ambiente en algunas cuencas hidrográficas deterioradas, o en vías de serlo, pueden demandar un apoyo económico directo para el cumplimiento de una función social más que económica, por cuanto no existen actualmente para esas áreas desarrollos tecnológicos que compatibilicen rentabilidad con protección de los recursos naturales.

Queda finalmente una consideración en relación con la biotecnología dentro de la tercera revolución tecnológica. Con seguridad el acceso a los nuevos desarrollos de la biotecnología, cuyo pleno uso para la agricultura se vislumbra para el próximo siglo, será un componente importante en la definición de las ventajas comparativas hacia el futuro. Se trata entonces de decidir cuál nivel de inversión debe realizar cada país en este campo de la investigación, donde tanto la formación de recursos humanos como el equipamiento tienen un gran costo y una gran obsolescencia. Para un país tropical como Colombia hay la dificultad adicional de tener que *tropicalizar* muchos de los logros de la biotecnología desarrollados en los países templados. Surgen rápidamente algunos temas donde la nueva biotecnología desempeñará un papel importante; representan grandes desafíos para un país como Colombia. Ellos son: la adquisición y adaptación de genes de resistencia a plagas y enfermedades para su incorporación en producciones tropicales, el aprovechamiento productivo sostenible de los trópicos húmedos y la explotación de la biodiversidad incluyendo el desarrollo de productos alimenticios y no alimenticios a partir de la misma. Seguramente se podrán añadir otros temas de igual importancia, pero el común denominador de todos ellos es que el monto de las inversiones o la magnitud del esfuerzo de investigación necesario para atacar esos desafíos supera seguramente las capacidades de un solo país.

Tal vez la forma de afrontar estos desafíos sería recurriendo a una integración tecnológica, entre ciertos países, como complemento de la integración comercial, haciendo un uso cooperativo de recursos, equipamiento y capital humano de los países que comporten esos desafíos. Esta es una modalidad de investigación tecnológica común en Europa, en particular para la etapa *precompetitiva* de algunos desarrollos (tecnología de semiconductores, por ejemplo), para los cuales se está haciendo uso de la infraestructura tecnológica que provee el amplio consorcio europeo de investigación (Programa Eureka, 1985).

Como conclusiones de estas reflexiones se pueden mencionar algunas orientaciones a modo de guía para la reestructuración competitiva e insti-

tucional de un país como Colombia, con miras a sintonizarse en la vasta ola de cambios tecnológicos que amenaza desplazar a los países en desarrollo de sus ventajas comparativas tradicionales y aumentar aún más la brecha tecnológica.

Una primera orientación se podría describir como la necesidad de una "desburocratización del desarrollo tecnológico para la agricultura". Algunos países han progresado en esta dimensión creando nuevas instituciones de desarrollo tecnológico y de promoción del sector, donde los aspectos de un mayor *control social*, por parte de los usuarios, y de una mayor *agilidad* en la identificación de prioridades y toma de decisiones, han sido enfatizados. La constitución reciente de la Corporación Colombiana de Investigaciones Agrícolas, Corpoica, y de la Corporación Colombia Internacional, CCI, son ejemplos promisorios de una nueva generación de instituciones que hacen una gestión pública con una fuerte intervención del sector privado. No se trata solamente de un recurso del Estado para suplir sus propias ineficiencias sino del desarrollo de instituciones dentro de la modalidad "no estatal de lo público", como estrategia de modernización del mismo Estado (Lechner, 1992).

Una segunda orientación se refiere a la necesidad de identificar claramente un "conjunto de grandes proyectos de desarrollo tecnológico y de transferencia" (megaproyectos), en las diferentes fases del proceso de generación-transferencia que, interpretando las prioridades de investigación más relevantes para el país, produzcan resultados de impacto significativo para la agricultura. Estos grandes proyectos, necesariamente de carácter interinstitucional, involucran actores públicos y privados y requieren de una organización y un manejo de recursos que permita una evaluación y seguimiento adecuados y ágiles. Las responsabilidades deben ser claramente asignadas a diferentes grupos de investigación, permitiendo detectar oportunamente ineficiencias y la introducción de los cambios necesarios. La experiencia con la investigación agrícola en los países de América Latina indica que algunos pocos proyectos con altas tasas de retorno a la investigación conviven con muchos otros de impacto reducido pero que absorben una proporción importante de los recursos disponibles y se mantienen por muchos años antes de que sea posible detener y/o reorientar esas inversiones (Moscardi, 1992).

Finalmente, el cuadro siguiente muestra para un conjunto de variables institucionales el contraste entre dos patrones de desarrollo tecnológico para la agricultura. El patrón tipo revolución verde y el nuevo patrón deseable bajo las actuales circunstancias. Las características señaladas para cada variable marcan tendencias relativas más que conceptos estáticos para cada patrón.

Cuando se analizan estos patrones de desarrollo tecnológico para la agricultura es conveniente señalar que un nuevo patrón, o paradigma,



nunca sustituye o anula al anterior, sino que este último pasa a ser un caso particular dentro del nuevo, pero en una perspectiva más amplia e incluyente. El patrón tipo revolución verde seguramente tiene aún mucho que ofrecer para el logro de aumentos en productividad en el corto y mediano plazos, en particular cuando el mejoramiento genético se orienta hacia metas más consistentes con los principios de sostenibilidad de la producción agropecuaria.

Colombia se encuentra entre los países que están orientando el desarrollo y fortalecimiento de su infraestructura tecnológica agropecuaria, de acuerdo con los principios del nuevo patrón deseable. La Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria, Corpoica, es seguramente la expresión más clara y reciente de la modernización de esa infraestructura, que cumple con muchas de las características señaladas para el nuevo patrón. Existen, no obstante, algunos temas en relación con Corpoica que requerirán de una discusión más amplia en el futuro. Uno de ellos es la futura financiación de la investigación agrícola y el otro la orientación científico-tecnológica más adecuada para conciliar objetivos tales como competitividad, sostenibilidad y equidad.

En relación con el financiamiento de la investigación agrícola, es conveniente señalar que en Colombia cerca del 40% proviene ya del sector privado, en particular a través de Centros de Investigación como Cenicafé, Cenipalma, y las investigaciones en arroz con Fedearroz, que son ejemplos de instituciones de investigación promovidas por los gremios de productores en los rubros respectivos.

Bajo la tendencia actual de promover una mayor o libre competencia por los recursos públicos destinados a la investigación agrícola, se corre el riesgo de atomizar recursos, de por sí escasos, y no tomar en cuenta ciertas economías de escala en la investigación. Para las condiciones de un país como Colombia parecería más adecuado una concepción de Corpoica como principal brazo ejecutor de la política tecnológica nacional para el sector agropecuario, buscando esas economías de escala, por un lado, y promoviendo los controles y evaluaciones necesarios para hacer de esa corporación una institución eficiente y competitiva.

En relación con la orientación científico-tecnológica más adecuada, el desafío consiste en lograr una organización para la gestión del desarrollo tecnológico que promueva la competitividad de la producción agrícola en Colombia, con un enfoque de sostenibilidad y una perspectiva de sistemas de producción. El riesgo aquí es el de una orientación demasiado sesgada hacia la concepción de Sistemas de Uso de la Tierra, que subestimara los objetivos de productividad que se dan necesariamente a nivel de los cultivos y las especies, con un enfoque de manejo integrado y multidisciplinario.

**CUADRO 1.1**  
**CONTRASTE ENTRE DOS PATRONES DE DESARROLLO TECNOLÓGICO**  
**PARA LA AGRICULTURA**

<b>Variables</b>	<b>Patrón tipo revolución verde</b>	<b>Nuevo patrón deseable</b>
<b>Estrategia principal</b>	Énfasis en productividad con uso intensivo de insumos industriales	Búsqueda de mayor competitividad con equidad y protección de recursos naturales
<b>Gerenciamiento</b>	Centralizado con control vertical: "La gerencia es la que sabe"	Descentralizado con niveles de autonomía local y control más horizontal
<b>Metodología</b>	Por producto, con enfoque cartesiano o simplificado	Por sistemas, más holística y de mayor complejidad
<b>Base científica</b>	Ciencias agronómicas fundamentalmente	Mayor énfasis en ciencias básicas y socioeconómicas
<b>Base académica</b>	Distintas disciplinas como orientadoras del desarrollo tecnológico	Inter y multidisciplinaria (grupos de trabajo)
<b>Modelo institucional</b>	Autónomo y monopólico, amplia gama de responsabilidades	Interinstitucional con interdependencia y abierto, mayor especialización
<b>Perfil del investigador o extensionista</b>	Vocacional con poca exigencia de resultados para la clientela	Competitivo con estímulos por impacto
<b>Clientela</b>	Productores agrícolas fundamentalmente	Actores en toda la cadena agroalimentaria hasta el consumidor final
<b>Actores</b>	Públicos fundamentalmente, con división del trabajo entre tecnologías apropiables y no apropiables	Mayor participación del sector privado, <i>joint ventures</i> para desarrollo tecnológico y/o comercialización de la tecnología disponible

**Fuente:** *FAO, 1992, Competitividad, productividad y tecnología: guía para una política tecnológica, agroindustrial y alimentaria, Plan-20, Oficina Regional de la FAO para América Latina, Santiago, Chile.*

*Pérez, C., 1992, "Cambio técnico, reestructuración competitiva y reforma institucional en los países en desarrollo", en El Trimestre Económico, Vol. LIX(1), No. 233, México.*

## BIBLIOGRAFÍA

- Banco Mundial, *Informe sobre el desarrollo mundial*, 1992.
- Corporación Colombia Internacional, "Evaluación de la demanda internacional de productos del sector agroalimentario en el mercado de Estados Unidos", estudio preparado por Araújo e Ibarra Asociados, Santafé de Bogotá, 1993.
- Di Girolamo, G., "El escenario agrícola mundial en los años noventa", en *Revista de la Cepal* No. 47, agosto, 1992.
- FAO, *El estado mundial de la agricultura y la alimentación*, Roma, 1991.
- Garay, L. J. *A propósito de la política de comercio exterior de Colombia. Una nota sobre su contexto internacional, retos, prioridades*, Santafé de Bogotá, enero, 1993.
- García, J. M., "Nota sobre la preparación de las listas de compromisos de los países del GRAN para el acuerdo agrícola de la Ronda de Uruguay del GATT", CEE-Junac, Lima, agosto 1993.
- GATT, Ronda de Uruguay, texto sobre agricultura, documento MTN, TNC/W/FA, 1991.
- IICA, Síntesis del documento: Análisis y comentarios sobre el documento de acta final de la Ronda de Uruguay preparado por la Secretaría Permanente del SELA y el Proyecto Unctad/PNUD/Cepal/RLA/87/019, programa IV Comercio e Integración, julio 1992.
- Kuwayama, M., "América Latina y la internacionalización de la economía mundial", *Revista de la Cepal*, No. 46, 1992.
- Lechner, M., 1992, "El debate sobre Estado y mercado", *Revista Foro* No. 18, Santafé de Bogotá, septiembre 1992.
- Martínez Nogueira R., 1993, "Las organizaciones gremiales de productores ante los desafíos de la nueva agricultura", preparado para el Congreso de la SAC, Cali, Colombia, noviembre 25-27, 1993.
- Moscardi, E. R., 1992, *BID. Perspectivas para la investigación agrícola en Latinoamérica: políticas, organización y gerenciamiento en la nueva era*, BID, Washington, D. C.
- Mundlak, V., 1993, "Reflections on the role and scope for agricultural research in Argentina today", prepared for *La investigación agrícola en la república argentina: impactos y necesidades de inversión*, Buenos Aires, Argentina, agosto 26-27, 1993.
- Ocampo, J. A., 1993, "La internacionalización de la economía colombiana, en *Colombia ante la economía mundial*, Miguel Urrutia (compilador), TM Editores-Desarrollo, Bogotá, Colombia.
- Paz Silva, L., Junac, *Colombia, Ecuador y Venezuela. Hacia una estrategia común de desarrollo agropecuario y agroindustrial*, Lima, octubre 1993.
- Pérez, C., 1992, "Cambio técnico. Reestructuración competitiva y reforma institucional en los países en desarrollo", *El Trimestre Económico*, Vol. LIX(1), No. 233.
- Piñeiro, M., 1993, "Tendencias tecnológicas, económicas y políticas para el próximo decenio y sus implicaciones para el sector agrícola de América Latina y el Caribe", en *Conferencia para el Foro Venezuela Agrícola Siglo XXI. Bases para un programa agrícola nacional concentrado*, Caracas, mayo de 1993.
- Programa Eureka, 1985. Creado en 1985 por iniciativa del presidente de Francia, F. Mitterrand, para unir los esfuerzos en materia de investigación, tecnología y

desarrollo de la Comunidad Económica Europea. El programa tiene alrededor de 200 proyectos incluyendo varios para el sector agropecuario.

Quirós, R., IICA, *El entorno internacional, implicaciones para el comercio agroalimentario de América Latina y el Caribe*, San José, Costa Rica, septiembre 1991.

Schuh, G. E., 1993, "The contributions of agriculture to economic growth in Argentina", prepared for *La Investigación agrícola en la república argentina: impactos y necesidades de inversión*, Buenos Aires, Argentina, agosto 26-27, 1993.

Tassey G., 1991, The functions of technology infrastructure in a competitive economy. *Research Policy* 20:345-361.

USDA, "Provisión of the food, agriculture, conservation and trade Act of 1990", en *Agriculture Information Bulletin*, number 624, Washington, June, 1991.

World Bank, "Market outlook for major primary commodities", *Report No. 814*, October, 1992.

## **Capítulo 2. POSIBLES IMPACTOS DE CUSIANA EN EL SECTOR AGROPECUARIO**

*Lino Jaramillo*

### **INTRODUCCIÓN**

**El presente capítulo tiene como objetivo principal presentar la experiencia nacional e internacional de repercusiones y respuestas de política económica frente a bonanzas de precios de productos como el petróleo y el café. También se incluyen las simulaciones sobre la economía colombiana, realizadas por algunas instituciones e investigadores, respecto a los posibles efectos de la bonanza petrolera de Cusiana y Cupiagua. De estas investigaciones se derivan importantes recomendaciones sobre política económica en tiempos de bonanza.**

**En la sección 2 se cuantifican las inversiones y los ingresos derivados de la explotación del petróleo de Cusiana, bajo un escenario de reservas más probables de 2.000 millones de barriles. La descripción del fenómeno de la enfermedad holandesa y las posibles alternativas de política económica que se le presentan a un país como Colombia, para mitigar los efectos de este fenómeno, son analizadas en la sección 3.**

**En la sección 4 se estudian algunas experiencias internacionales con bonanzas petroleras y cafeteras. La sección 5 presenta unas investigaciones sobre los efectos de las bonanzas cafeteras en los precios relativos y en la producción del sector agropecuario (enfermedad holandesa) y las simulaciones sobre las posibles consecuencias de Cusiana para Colombia. En ambos tipos de estudios se presta especial atención a las consecuencias sobre ambas variables de los diferentes escenarios de política económica, especialmente respecto al gasto público y a sus repercusiones sobre la tasa de cambio real.**

**En la sección 6 se plantea la necesidad de invertir los ingresos de Cusiana de la forma más aconsejable para el país en medio de un proceso de internacionalización de la economía, haciendo referencia tanto a las inversiones de carácter general como a aquellas que permitirían al sector agropecuario tener mayores posibilidades de competir en los mercados internacionales. La sección 7 presenta, finalmente, las principales conclusiones y recomendaciones de política económica que salen a flote del análisis de los principales estudios sobre el tema de las bonanzas y la enfermedad holandesa.**

## MAGNITUD ECONÓMICA DE CUSIANA

Las reservas probadas de petróleo en el piedemonte llanero (campo de Cusiana) son hasta el momento de 1.500 millones de barriles. Estas reservas, entre Cusiana y Cupiagua, podrían aumentar hasta 2.500 millones si se tiene en cuenta que durante el próximo quinquenio se perforarán en la zona 49 nuevos pozos cuando en los 25 años anteriores se perforaron 38<sup>1</sup>.

En el escenario de 2.000 millones de barriles de reservas para Cusiana se requerirían inversiones cercanas a los US\$5.900 millones, destinadas al desarrollo y facilidades del campo y a los oleoductos necesarios para movilizar el crudo hasta la Costa Atlántica (Gráfico 2.1). Estas inversiones se concentrarían principalmente entre los años 1993 y 1997<sup>2</sup> (Gráfico 2.2).

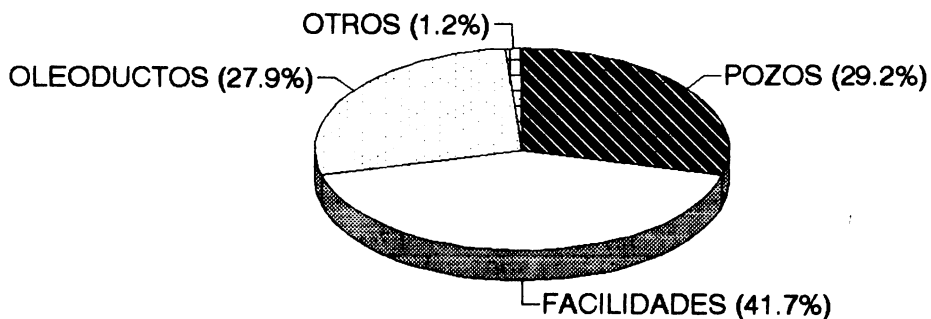
Según estimaciones de C. E. Posada, del Departamento Nacional de Planeación, DNP, con relación a un escenario de producción de petróleo de 600 mil barriles diarios (reservas probadas de 2.000 millones de barriles), el proyecto de Cusiana arrojaría un saldo neto de divisas acumulables con un valor presente neto de US\$10.500 millones entre 1993 y el año 2000<sup>3</sup>. Dicho saldo aumentaría a US\$13.800 millones si se considera el período 1993-2005. Entre los años 1997 y 2001 la acumulación anual de divisas podría estar por encima de los US\$3.000 millones anuales. Entre estos dos años se percibirá la mayor parte de los ingresos de divisas<sup>4</sup> (Cuadro 2.1).

La importancia de las cifras anteriores se puede apreciar mejor si se tiene en cuenta que el sector petrolero participó en 1990 con el 1.8% del PIB, calculándose, por Posada, que ascienda a una cifra de entre 3.5% y 4.0% alrededor del año 2000. Las exportaciones del petróleo de Cusiana equivaldrán en 1997, año pico de explotación del campo, a 5.3% del PIB calculado para ese año, ya de por sí alto debido al mismo crecimiento de la actividad petrolera. Igualmente, el valor de las exportaciones de Cusiana representará alrededor del 30% del valor de las exportaciones colombianas en el período 1997-2000. Los ingresos fiscales que aportará Cusiana serán equivalentes al 15% de los ingresos del sector central en 1997, suponiendo

- 
1. J. M. Rendón, "Dimensiones del descubrimiento de Cusiana y sus efectos inmediatos", seminario Cusiana y la economía colombiana en los años noventa, Departamento Nacional de Planeación, DNP y Banco Mundial, julio de 1993.
  2. Los gastos de inversión en capacidad de transporte y en infraestructura de producción tienen un componente importado de 60%, 70% y 40%, respectivamente.
  3. Con una tasa del 10% se descuentan las exportaciones y entradas de capital, los pagos de regalías y utilidades, las compras de equipo reembolsable y las amortizaciones de capital.
  4. C. E. Posada *et al.*, "El petróleo de Cusiana, las perspectivas y la política económica", seminario Cusiana y la economía colombiana en los años noventa, DNP y Banco Mundial, julio de 1993.

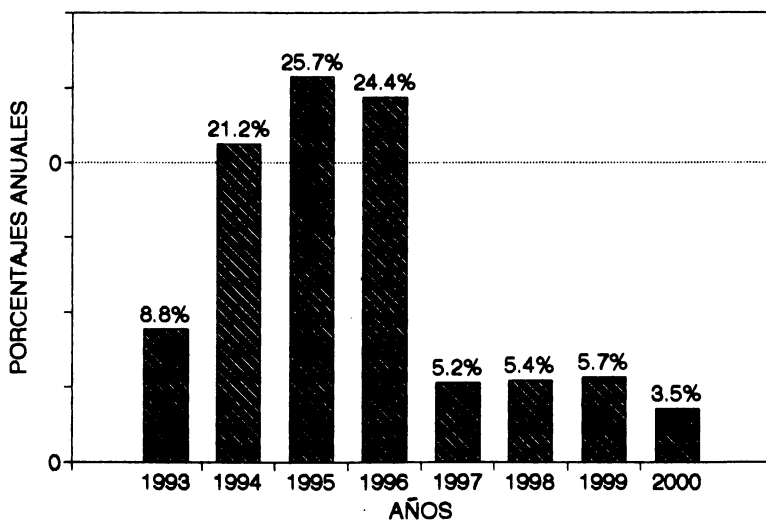
**GRÁFICO 2.1**  
**DISTRIBUCIÓN INVERSIONES PROYECTO CUSIANA, 1993-2002**

VALOR TOTAL INVERSION US\$5912.7 MILLONES  
 DE 1993



Fuente: Rendón J. M., *Dimensiones del descubrimiento de Cusiana y sus efectos inmediatos*, julio 1993.

**GRÁFICO 2.2**  
**DISTRIBUCIÓN % INVERSIONES PROYECTO CUSIANA, 1993-2002**



Fuente: Rendón J. M., *op. cit.*

que el Gobierno no disminuya directamente la participación de otros impuestos<sup>5</sup>.

### CUADRO 2.1

#### BALANZA DE PAGOS DE CUSIANA, 1993-2002

(Millones de US\$ corrientes)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
I. Cuenta Corriente	-210	-508	-53	981	3.037	3.156	3.278	3.454
A. Exportaciones	59	215	934	2.262	4.472	4.642	4.819	5.002
B. Importaciones	252	660	716	615	114	118	123	77
C. Servicios	-17	-63	-270	-666	-1.322	-1.368	-1.418	-1.472
II. Cuenta Capital	311	882	1.003	804	92	89	153	96
III. Variación reservas	101	374	950	1.786	3.129	3.245	3.432	3.549

Fuente: Posada, C. E. et al., *El petróleo de Cusiana, las perspectivas y la política económica*, julio de 1993.

Los ingresos netos y utilidades del sector público provenientes de la explotación de Cusiana y Cupiagua durante el período 1994-2005, cuyo valor presente neto alcanza la cifra de US\$13.803 millones, serían distribuidos aproximadamente así<sup>6</sup>:

- Gobierno Central, US\$7.076 millones netos, correspondiendo US\$2.930 millones por impuesto de renta y de remesas y por aranceles, una vez descontadas las transferencias a los municipios; US\$1.145 millones por contribución de hidrocarburos y US\$3.000 millones por dividendos sobre las utilidades de Ecopetrol.
- Los municipios, los departamentos y el Fondo Nacional de Regalías recibirán US\$3.480 millones provenientes de regalías y, las regiones, US\$2.084 millones de transferencias del Gobierno Central causadas por mayores recaudos del impuesto de renta.
- Ecopetrol retendría utilidades por US\$1.164 millones.

5. C. E. Posada et al., *ibid.*, p. 34.

6. Actualmente (febrero de 1994) el precio del petróleo ha caído a niveles de entre US\$12 y US\$13 el barril, mientras que las proyecciones utilizadas en este documento suponen un precio de US\$17 el barril, el cual se mantendría constante en términos reales. El DNP considera que la caída actual de los precios puede revertirse a partir de 1995, lo cual permitiría conservar como válidas las cifras incluidas, considerando que el grueso de los ingresos del petróleo sólo se recibiría a partir de 1997. Además, el DNP utilizó unas proyecciones de precio del petróleo mucho menos optimistas, de 1997 en adelante, que las utilizadas, por ejemplo, por el Banco Mundial. Esta última entidad está en proceso de revisión de sus estimativos. Lo mismo el DNP.



Estas cifras podrían variar de acuerdo con los cambios tanto en los precios del petróleo como en las reservas comprobadas del mismo.

## CUSIANA Y SUS POSIBLES EFECTOS SOBRE LOS PRINCIPALES AGREGADOS MACROECONÓMICOS 1993-2000

### Consideraciones generales

El análisis de los posibles efectos de la explotación del petróleo de Cusiana sobre los principales agregados macroeconómicos requiere tener en cuenta elementos económicos e institucionales, algunos de estos últimos aún no completamente determinados<sup>7</sup>, y hacer algunos supuestos respecto a los posibles comportamientos de los agentes económicos públicos y privados y a las alternativas de política económica disponibles según dichos comportamientos.

Un elemento económico fundamental es el que la demanda directa de insumos o factores de producción locales, por parte de la actividad petrolera, no es muy grande si se la compara con la del café. Los efectos directos de bonanzas petroleras pueden ser apreciables a través de la forma como el Estado gaste, ahorre o transfiera a los ingresos derivados de la exportación del hidrocarburo.

Otro hecho básico es el de que los ingresos derivados de la actividad petrolera van en su casi totalidad a manos del sector público o de sus empresas. Esto da un mayor margen de discrecionalidad respecto a las modalidades que adopte el gasto de dichos ingresos y confiere un carácter mucho más político a las decisiones al respecto.

En cuanto al comportamiento de los agentes económicos, un primer aspecto a tomar en cuenta es el del horizonte temporal que asignen a la duración de la bonanza. Este hecho tiene importantes repercusiones sobre la distribución del ingreso adicional entre ahorro y consumo a través del tiempo. En teoría, se supone que cuanto más cortas sean las bonanzas más alta debería ser la tasa de ahorro sobre los ingresos de la misma.

Se contemplan también opciones respecto a la distribución en el tiempo de las inversiones y consumos del Estado. Desde la alternativa de realizarlos al ritmo en que se reciben los ingresos, hasta otras en donde se contempla que los ahorros del período de mayores ingresos deben emplearse en disminuir el saldo de la deuda externa o conformar un Fondo en el exterior

---

7. El Congreso de la República está estudiando actualmente la creación del Fondo Nacional de Regalías, el cual recibirá una parte de las regalías pagadas por las compañías petroleras. El resto debe ser entregado a los municipios y departamentos. No se ha determinado qué proporción de dichas regalías recibirá el Fondo ni cómo ni en qué deberá gastarlas.

que permita distribuir el gasto público de una manera más uniforme a través del tiempo. También se conciben opciones que combinan estas dos últimas.

Así que, inclusive cuando los agentes económicos del sector público sean conscientes de que los ingresos de la bonanza son pasajeros, pueden comportarse como si fuesen permanentes, con lo cual se tendría, además de otros efectos que se analizarán en la siguiente sección, una menor tasa de ahorro, una posible congestión de inversiones (baja rentabilidad) y un endeudamiento excesivo<sup>8</sup>.

Un aspecto interesante de lo anterior es que la tasa de ahorro del sector privado puede depender del comportamiento del sector público, a través no sólo de cómo perciba la duración de la bonanza según las actitudes del Gobierno, sino también por medio del manejo que den las autoridades económicas a la tasa de interés y a las posibilidades de los agentes privados respecto a la compra de activos en el exterior.

La discusión anterior tiene importancia crucial no sólo por las consecuencias sobre el crecimiento económico del corto, mediano y largo plazos de que se adopte una u otra actitud frente a los ingresos de la bonanza, sino también porque la mayor afluencia de recursos a la economía puede generar efectos adversos sobre determinados sectores económicos y, por tanto, sobre la tasa de crecimiento en el largo plazo.

### **Cusiana, la enfermedad holandesa y el proceso de internacionalización de la economía**

Los efectos típicos de las bonanzas petroleras sobre una economía pueden ser esquematizados mediante un modelo simple: la bonanza incrementa el ingreso y la demanda por todo tipo de bienes. Los bienes internacionalmente comercializables (BC) pueden enfrentar dicha demanda sin que se produzcan alteraciones significativas en sus precios. Éstos están determinados, en el caso de un país pequeño con economía abierta, por los mercados internacionales, siendo por lo tanto su oferta perfectamente elástica. Por su parte, los precios de los bienes internacionalmente no comercializables (BNC) son determinados por la oferta y demanda internas, sin que se vean afectados directamente por el comercio internacional.

Al aumentar la demanda global debido a la bonanza, los precios de los BNC aumentan con respecto a los precios de los BC, lo que induce un tras-

---

8. Hay teorías que sostienen que este comportamiento y la inflación son simplemente resultados de la lucha de los diferentes agentes y grupos económicos por obtener una mayor participación en la distribución del ingreso. Estas teorías están detrás de la lógica de los llamados pactos sociales para controlar la inflación.

lado de recursos de los segundos hacia los primeros, con lo cual la producción de los BNC aumenta incrementando su participación en el PIB. Los BC reducen su producción y su participación en la producción total. Este fenómeno se conoce en la literatura como la enfermedad holandesa.

Las bonanzas tienden así a revaluar en términos reales la moneda del país beneficiado con la afluencia de divisas, haciendo menos competitivas en el exterior las exportaciones y, disminuyendo los precios en el mercado doméstico de los bienes importados con relación a la producción interna sustitutiva. Este hecho tiende a aumentar la demanda sobre las importaciones y a disminuir las exportaciones, con efectos correlativos sobre la producción y su estructura. Además, la revaluación (o, mejor, las expectativas de que se produzca) incrementa la tasa de interés real interna respecto a las tasas internacionales e incentiva la entrada de capitales especulativos y el crédito externo, generando nuevas presiones revaluacionistas.

En el caso de una bonanza petrolera, es más probable que los efectos sobre la estructura productiva sean mayores que los que se presentan con una bonanza cafetera, debido a que el carácter de enclave del petróleo haría que su impacto sólo se manifestara a través del efecto gasto de los mayores ingresos (positivo sobre BNC) y no se presentaría un efecto movimiento de recursos que extraiga factor trabajo (y capital en un plazo más largo) del sector de BNC hacia el sector en bonanza (negativo sobre BNC).

Por otra parte, la expansión de la producción de los BNC, con el factor trabajo fluyendo hacia allí procedente de los sectores de BC, puede afectar de manera diferente a los bienes exportables respecto a los importables. Así, si la oferta de trabajo para los BC se reduce, el sector más intensivo en el uso de dicho factor se verá perjudicado relativamente, disminuyendo su producción en forma adicional. Posiblemente las exportaciones sean más intensivas en el factor trabajo que los bienes que sólo compiten localmente con las importaciones<sup>9</sup>. Parecería entonces que el sector exportador, y especialmente el agrícola, encontrara en este principio un elemento adicional de recesión.

Finalmente, la revaluación genera una reducción apreciable de los ingresos públicos derivados de rentas del comercio exterior, ingresos que se transfieren a los productores de BNC y a los importadores en general, en perjuicio de los beneficiarios del gasto público y, quizá, del ahorro. Esta disminución, en medio de una bonanza petrolera, es mayor que los ahorros en el servicio de la deuda externa, para países con deudas externas no muy altas, como es el caso de Colombia.

---

9. T. Rybczynski, "Factor endowment and relative commodity prices", *Económica*, Vol. 22, pp. 336-341, 1955.

En la literatura hay algún acuerdo referente a que la mayor parte de los acontecimientos anteriores no necesariamente configuran un elemento indeseable si la bonanza es permanente. La reasignación también permanente de recursos permitiría maximizar la producción y el bienestar y aprovechar así la bonanza. Si la bonanza es transitoria, la reasignación de recursos en contra de sectores o actividades consideradas estratégicas en un proceso de internacionalización de la economía afectaría negativamente el crecimiento en el largo plazo y generaría apreciable inestabilidad económica en el corto y mediano plazos.

Por otro lado, cualquiera que sea la duración de la bonanza, existe la tendencia a que el gasto público sea excesivo debido a la presencia inesperada de recursos adicionales. Es en estos casos cuando hay expectativas erróneas sobre la duración de las bonanzas, gasto público excesivo y costos de ajuste elevados, cuando puede hablarse de la existencia de enfermedad holandesa<sup>10</sup>.

Las preguntas pertinentes, entonces, son las de qué tan permanente o transitoria perciben los agentes, y especialmente el Gobierno, la bonanza de Cusiana; si el Gobierno está dispuesto a *administrar* en el tiempo sus balances consumo-ahorro e inversión, de acuerdo con su percepción de la duración de la bonanza; y, si percibe la bonanza como transitoria, está o no dispuesto a evitar un cambio de apreciable magnitud en los precios relativos de los BC, produciendo una reasignación de recursos en contra de sectores considerados vitales para la estrategia de internacionalización de la economía<sup>11</sup>.

También es importante tener en cuenta la propensión al ahorro del sector privado, pues se ha encontrado en algunos estudios<sup>12</sup> que ésta podría ser muy baja, agravando los problemas de inflación y revaluación en el corto y mediano plazos.

## Duración de la bonanza de Cusiana

Respecto al punto de la duración de la bonanza petrolera asociada a Cusiana, Fedesarrollo realizó un ejercicio econométrico, tendiente a analizar las posibilidades de encontrar nuevos campos petroleros como el de Cusiana.

- 
10. S. Wunder, "La enfermedad holandesa y el caso colombiano", en *Coyuntura Económica*, abril 1992, p. 171.
  11. Las exportaciones no tradicionales son consideradas la base de la estrategia de crecimiento económico del largo plazo, debido a las limitaciones del mercado interno.
  12. J. Cuddington, "Bonanzas de productos básicos, estabilización macroeconómica y reforma comercial en Colombia", revista *Ensayos sobre Política Económica*, Banco de la República, No. 10, diciembre, 1986.

Estas posibilidades dependen tanto de los precios internacionales esperados para el petróleo como de los mismos hallazgos que se vayan realizando. Las predicciones econométricas de Fedesarrollo, utilizando un modelo que incorpora estas variables, indicarían que, incluyendo Cusiana, "lo más probable es que la producción de crudo (en Colombia) llegue a un nivel promedio máximo cercano a los 330 millones de barriles (anuales o 904 mil barriles diarios) entre 1997-2002, para luego declinar y converger hacia el nivel actual de 160 millones de barriles (anuales o 438 mil barriles diarios)"<sup>13</sup>.

Fedesarrollo advierte que estos resultados podrían verse afectados no sólo por cambios no previstos en los precios internacionales, sino también por modificaciones en la política de estímulos a la exploración asociada, aumentos en la exploración directa de Ecopetrol o la influencia de otro gran descubrimiento. Otra fuente de incertidumbre es la posibilidad de que confluyan bonanzas petrolera y cafetera, teniendo en cuenta la reciente creación de una asociación de países productores de café y la disminución previsible en la oferta del grano.

Una bonanza cuya duración es desconocida debe tomarse como transitoria, debido a los costos sociales involucrados de equivocarse en este aspecto y tomar como permanente un evento que sólo es transitorio. Son los llamados costos de ajuste ante cambios en las señales de precios del mercado. Estos costos posiblemente son mayores que los que se darían de tomar como transitoria una bonanza que resulte permanente, es decir, hay asimetrías en los costos de los errores.

Lógicamente, se puede entrar a discutir que es diferente una transitoriedad de 2 o 3 años para una bonanza cafetera típica, sobre las que existe alta incertidumbre acerca de su duración, que otra, como la de Cusiana, con una duración de al menos 8 años.

### **El gasto público, su financiación y la tasa real de cambio**

En una economía abierta (en cuanto a comercio de bienes y movimiento de capitales), de tamaño relativamente pequeño frente a los mercados mundiales y que sigue un régimen de tasa de cambio fluctuante dentro de una franja, un incremento en los gastos del Gobierno, financiado con alzas en las tarifas del impuesto a la renta, incrementaría la relación de precios entre los BNC y los BC sólo si la propensión marginal a gastar en BNC es mayor

---

13. E. Lora, G. Perry, y F. Barrera, "La política macroeconómica frente a Cusiana", seminario Cusiana y la economía colombiana en los años noventa, DNP y Banco Mundial, julio de 1993.

en el Gobierno que en el sector privado. Esto equivaldría a una revaluación de la tasa de cambio.

Si los gastos del Gobierno se financian con aumentos en los aranceles de importación, los precios relativos cambiarían en favor de los BC, con un efecto que se puede aproximar al de una devaluación de la tasa de cambio. Sin embargo, la diferencia estaría en que en el caso de los aranceles, los bienes netamente exportables podrían ver afectada su competitividad en el exterior, en favor de los bienes importables, dependiendo de la proporción de insumos importables que utilicen.

En caso de que el Gobierno incurra en déficit fiscales para incrementar sus gastos, es fundamental analizar la forma de financiar dichos gastos, para conocer el efecto sobre la tasa de cambio real. Es claro que el déficit en sí mismo tendería a generar una situación deficitaria en la cuenta corriente de la balanza de pagos, siendo sus efectos sobre la relación de precios dependiente, como ya se dijo, de la forma de financiación, la situación de la que parta la economía (desempleo o sobreempleo), lo que suceda con la tasa de interés y el tipo de políticas de ajuste que siga la autoridad económica.

Suponiendo que la economía esté inicialmente en una situación de desempleo pero con equilibrio en la balanza de pagos, un descubrimiento como el de Cusiana produciría una entrada importante de capitales externos, en su primera etapa (1993-1996), y un apreciable flujo de ingresos externos adicionales, en su segunda etapa (1997-2004) (Cuadro 2.1).

En la primera etapa, a menos que el Estado anticipe los gastos, no se producirían efectos muy grandes sobre la economía, debido a que las inversiones petroleras tienen un alto contenido importado. Sin embargo, se tendería a presentar una situación de superávit en la balanza de pagos, pues las entradas de capital no son contrarrestadas totalmente por el déficit en la cuenta corriente generado por el mayor gasto. La economía avanzaría lentamente hacia el pleno empleo y la tasa de interés puede ser mayor o menor dependiendo de lo que suceda en los mercados de bienes y de dinero. Seguramente en este momento las expectativas de revaluación acelerarían la contratación de crédito externo y las entradas de capital especulativo, haciendo, de hecho, subir la tasa de interés interna real respecto a las tasas internacionales.

Si en esta primera etapa el Gobierno anticipa sus gastos recurriendo al crédito externo, claramente se presentaría una situación mayor de superávit en la balanza de pagos. Esta situación se agravaría si la autoridad monetaria tratara de contrarrestar el aumento inicial de la tasa de crecimiento de la cantidad de dinero por medio de operaciones de mercado abierto, las cuales subirían la tasa de interés y atraerían capitales especulativos del exterior.

En la medida en que la economía entra en la segunda etapa de Cusiana, las exportaciones de petróleo se aceleran, se acentúa el superávit en cuenta corriente, más aún cuando en épocas de bonanzas se incrementa la repatriación de capitales y la inversión extranjera, como efecto directo de las crecientes expectativas de revaluación de la tasa de cambio, la cual genera expectativas de aumentos en la tasa de interés real interna y, como consecuencia, una mayor rentabilidad de las inversiones debido al aumento de la demanda agregada.

Como el gasto público sigue aumentando, disminuyendo el desequilibrio interno pero acentuándose el desequilibrio en la balanza de pagos, la economía se ubicaría rápidamente en una situación de pleno empleo con superávit en balanza de pagos, de tal modo que el equilibrio se obtiene ya sea vía una disminución de la tasa de cambio nominal, a través de un alza en los precios relativos de los BNC (mayor tasa de inflación) o mediante una mezcla de ambos mecanismos. En los dos casos se obtendrían reducciones en las tasas reales de interés y de cambio, que coadyuvarían al equilibrio en la balanza de pagos.

El análisis podría complicarse de muchas maneras, pues existe más de un camino para los gastos del Gobierno, siendo mayor la revaluación en el primer período si el Gobierno anticipa el gasto, pero menor en el segundo si el Gobierno disminuye el saldo de la deuda externa con los mayores ingresos de esta etapa.

Como puede deducirse, la peor alternativa en cuanto a una posible revaluación de la tasa de cambio, con alzas en precios de los BNC, es aquella en donde el Gobierno anticipa el gasto con crédito externo en la primera etapa, lo incrementa adicionalmente en la segunda cuando entra el mayor flujo de ingresos por exportación y trata de mantenerlo en la etapa de declive de la bonanza. Lógicamente este comportamiento del Estado no es sostenible en el largo plazo, pero sí tiene importantes efectos negativos sobre los precios relativos, y seguramente sobre la producción, de los BC agropecuarios e industriales.

Al respecto, sobre este último estilo de comportamiento del gasto del Gobierno, Posada (1993) calculó, mediante un modelo econométrico<sup>14</sup>, los efectos del corto y mediano plazos sobre la tasa de cambio real de suponer que el Gobierno sigue una política expansionista, elevando el gasto apreciablemente a través del endeudamiento externo.

El modelo supone dos escenarios: a. Con Cusiana haciendo aumentar la tasa de crecimiento de la inversión pública del 7% al 9% durante 4 años (1994-1997) para que luego retorne a una trayectoria similar a la del creci-

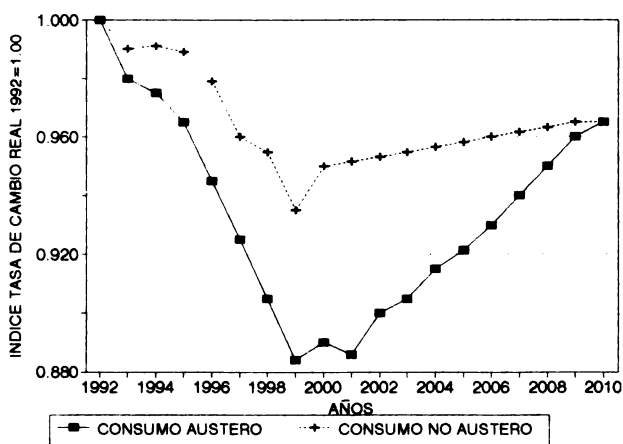
---

14. C. E., Posada *et al.*, *op. cit.*

miento del PIB, 5%; b. Con Cusiana, pero suponiendo que, además del comportamiento anterior de la inversión, el gasto de consumo del Gobierno pasa de crecer del 3.5% anual a incrementarse al 8% en términos reales no sólo durante los 4 años del *boom* petrolero, sino que se anticipa en 3 años y se prolonga 2 años más, para después crecer al 5% anual. El modelo supone, además, que la autoridad cambiaria acumula reservas de acuerdo únicamente con las necesidades previstas por el motivo transacciones.

El ejercicio econométrico de Planeación (Posada, 1993) muestra que con Cusiana y austeridad en el gasto público la tasa de cambio se revalúa 0.9% anual en promedio en el período 1996-2002, quedando el índice de la tasa de cambio real, al final del último año, 4 puntos por debajo respecto al escenario sin Cusiana (Gráfico 2.3).

**GRÁFICO 2.3**  
ÍNDICE DE TASA DE CAMBIO REAL SEGÚN NIVEL DE CONSUMO DEL GOBIERNO



Fuente: Posada, C. E. et. al., *op. cit.*, p. 50.

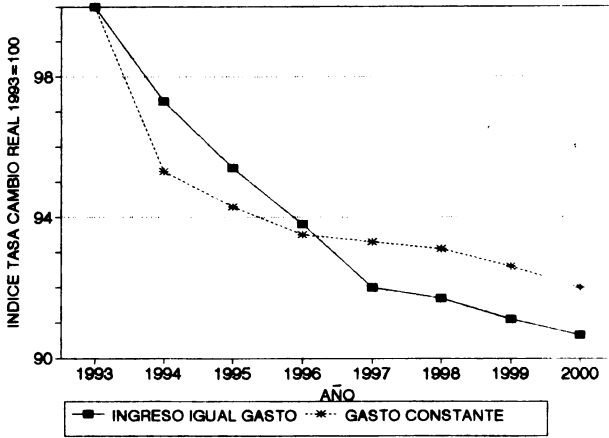
La revaluación real en el escenario con Cusiana y excesos en el gasto público es más del doble que la del escenario anterior (2% anual entre 1996 y 2002), siendo inclusive más importante resaltar que "la tasa de cambio real sólo alcanzaría el nivel correspondiente a la tasa de simulación de consumo público 'austero' en el año 2010, aproximadamente".

Conclusiones similares obtiene Posada (1993) si los escenarios se diferencian únicamente en que en el primero el Gobierno gasta en la medida en que recibe los ingresos, mientras que en el segundo conforma un Fondo de Regalías y el gasto se distribuye uniformemente a través del tiempo. En el segundo escenario la revaluación es menor en promedio, pues la unifor-



mación en el gasto obtenida con crédito externo en la primera etapa se compensa con niveles de gasto menores que los ingresos en la segunda etapa, con el objeto de repagar la deuda y conformar un *colchón* de ingresos (Fondo de Regalías) para financiar el gasto (mayor que los ingresos de Cusiana) en la tercera etapa (Gráfico 2.4).

**GRÁFICO 2.4**  
**ÍNDICE TASA DE CAMBIO REAL SEGÚN TRAYECTORIA GASTO PÚBLICO, 1993-2002**



Fuente: Posada, C. E. et. al., *op. cit.*, p. 57.

Los efectos analizados sobre los precios relativos, la tasa de cambio real y la estructura de la producción entre transables y no transables, dependen también de otras consideraciones diferentes a las del comportamiento del gasto público. Por ejemplo, mientras más abierta sea la economía en términos comerciales, menor será la apreciación real de la moneda local, pues la liberación comercial permite que el aumento del gasto se traduzca en mayores importaciones, con un menor impacto sobre las tasas de inflación.

Las políticas de facilitación de la inversión extranjera directa y de privatización pueden aumentar la apreciación de la moneda local. Sin embargo, los recursos externos que generen dichas políticas son importantes para aumentar la tasa de inversión, la productividad y el crecimiento económico del largo plazo<sup>15</sup>.

15. Este mayor crecimiento permitiría alcanzar un equilibrio con mayores tasas de cambio reales. Este tipo de consideraciones son de crucial importancia a la hora de analizar la rentabilidad de las inversiones con los recursos de Cusiana.

Así mismo, la liberación del mercado de capitales puede entorpecer la reasignación de recursos que se buscaba con la liberación comercial, al propiciar, en las condiciones imperantes en los años 90<sup>16</sup>, marcadas apreciaciones cambiarias y altas tasas de interés, que desincentivan la inversión productiva y alientan la entrada de capitales especulativos del corto plazo<sup>17</sup>.

Por otro lado, las restricciones a la salida de capitales pueden impedir que los agentes domésticos ahorren parte de sus ingresos en el exterior. Este ahorro disminuye las presiones del gasto en medio de una bonanza y evita de esta manera que la tasa de cambio baje adicionalmente<sup>18</sup>.

Es necesario entonces enfatizar los controles a las entradas de capital con propósitos especulativos para así aprovechar las ventajas de la inversión extranjera productiva.

El análisis anterior, del corto y mediano plazos, debe matizarse con los efectos que en el largo plazo tiene la apertura comercial, las inversiones extranjeras y en infraestructura física y sectorial, para elevar la productividad de los factores económicos contrarrestando así, total o parcialmente, los efectos de una tasa de cambio real baja. Este aumento de la productividad hace que no necesariamente deban seguirse políticas de bajos salarios reales como un medio de contrarrestar la apreciación de la moneda local<sup>19</sup>.

Una conclusión importante de esta sección es la de que, en última instancia, el obtener una tasa de cambio real determinada, frente a una bonanza como la de Cusiana, es un resultado, entre otros, de los niveles deseados de las siguientes variables: ahorro público y privado, endeudamiento externo, inversiones extranjeras, acumulación de reservas y de activos extranjeros por residentes, protección arancelaria y paraarancelaria, tasa de inflación y nivel de salarios reales, tamaño deseado del sector público y nivel de empleo de los recursos<sup>20</sup>.

En las secciones siguientes se estudiará la experiencia nacional e internacional con bonanzas de productos básicos o primarios, analizando tanto sus efectos sobre la relación de precios entre los BC del sector agropecuario y los BNC en general, como los efectos sobre la producción agropecuaria.

- 
16. Las condiciones de los años 90 se refieren al mayor crecimiento económico y a las más amplias posibilidades del sector privado en los países latinoamericanos, además de presentarse una baja en las tasas internacionales de interés y un alza en las de América Latina. A lo anterior se suma la recesión existente en los países desarrollados.
  17. R. Ffrench-Davis, M. Agosin, "Liberación comercial en América Latina: una evaluación", seminario El modelo de desarrollo, la política económica y el manejo cambiario, ANDI-Uniandes, julio, 1993.
  18. Cuddington, *op. cit.*, p. 90.
  19. R. Ffrench-Davis, y M. Agosin, *op. cit.*, p. 30.
  20. A. Valdés, *op. cit.*, p. 186.

## ALGUNAS REFERENCIAS A LA EXPERIENCIA INTERNACIONAL CON EL MANEJO DE BONANZAS PETROLERAS Y CAFETERAS

Richard N. Cooper<sup>21</sup> reseña los resultados de un estudio del Banco Mundial de Little, Cooper, Corden y Rajapatirana, no publicado, sobre el manejo macroeconómico en 18 países en desarrollo frente a *shocks* externos en los términos de comercio, ocurridos en 1974 y 1979-1980 para el petróleo y en 1976-1977 para el café.

En este estudio se encontró que muchos de los efectos favorables sobre las economías, que se pueden esperar de una bonanza exportadora, fueron contrarrestados por la euforia exagerada producida por estos eventos, lo que condujo a un exceso de gasto público y privado, tomando bonanzas a todas luces transitorias como permanentes. Esto se tradujo, en muchos de los casos analizados, en la ocurrencia de enfermedad holandesa, con grandes pérdidas en producción y crecimiento.

En el caso del petróleo, las principales políticas macroeconómicas que condujeron a la pérdida de oportunidades de crecimiento, en mayor o menor proporción dependiendo del país y el período de tiempo considerado, fueron el exceso de gasto con apreciables déficit fiscales y/o la ocurrencia de niveles de endeudamiento externo que no son sostenibles. Entre los países exportadores de petróleo estudiados, los peor librados fueron México (1979-1980) y Nigeria (1974 y 1979-1980), en contraste con Indonesia (principalmente 1979-1980), Camerún (1979-1980) y Kuwait (1979-1980), que administraron sus bonanzas sin incurrir en los excesos mencionados.

En cuanto a las bonanzas cafeteras (1976-1977), las diferencias principales se establecieron en cuanto a la forma como el Gobierno permitió o no que todo el incremento en los ingresos fuera al sector privado y al manejo que dio a las políticas fiscal y monetaria como elementos compensadores del aumento en el gasto del sector privado beneficiado con la bonanza.

Un elemento importante que encontraron los autores en este estudio fue el que algunos países (Camerún y Kuwait) lograron aplazar y suavizar los efectos de la bonanza petrolera conformando fondos de divisas en el exterior. Reconocen, por supuesto, que esto es más fácil de hacer en el caso del petróleo que en el del café, debido a que los ingresos del primero van usualmente al Gobierno en forma directa, sin necesidad de recurrir a impuestos. Sin embargo, esto también se hizo en Camerún y Costa de Marfil con las bonanzas cafeteras. Un aspecto interesante de esto último, dicen los autores, es que aun cuando la bonanza se perciba como permanente o de

---

21. R. Cooper, "Terms of trade shocks and macroeconomic management", seminario Cusiana y la economía colombiana en los años noventa, DNP y Banco Mundial, julio, 1993.

muy larga duración, es útil diferir el gasto de la misma mientras no se tengan proyectos cuya rentabilidad social esté claramente comprobada.

Cuando es difícil conformar estos fondos porque los ingresos no son del Gobierno, los países que sufrieron los menores desajustes internos en sus estructuras de producción fueron aquellos que recurrieron a aumentos en impuestos y a disminuciones en el gasto para balancear el agudo incremento en el gasto privado, tal como lo hizo Colombia durante el período 1976-1978, aunque no durante los años siguientes (1979-1984).

Paul Collier<sup>22</sup>, después de analizar la experiencia de países de África, Asia y Latinoamérica frente a bonanzas de productos de exportación, llega a conclusiones como las siguientes:

- a. Las bonanzas que se dan en productos del sector privado deben dejarse allí, pues se ha encontrado que para bonanzas temporales la tasa de ahorro del sector privado aumenta.
- b. Durante una bonanza, una política comercial activa no es conveniente pues genera cambios excesivos en precios relativos y, por lo tanto, demasiada volatilidad en el ingreso y puede ser tomada como política igualmente temporal para controlar la inflación y no como indicación de un nuevo esquema de asignación de recursos, lo cual origina especulación con importaciones (y mayor incertidumbre).
- c. El Gobierno debería permitir el aumento en la liquidez resultante de una bonanza, la cual tendría como contraparte la acumulación de divisas por parte del Banco Central. Esto en cuanto se decida mantener tasas de cambio no flexibles. Sería un serio error seguir políticas monetarias demasiado restrictivas que aumenten la tasa de interés y frustren el aumento en la inversión privada.
- d. El ahorro en activos extranjeros es un medio conveniente de alargar la inversión de la bonanza más allá de la duración de la misma, alzando con ello la eficiencia de la inversión doméstica.

#### EFFECTOS DE LAS BONANZAS CAFETERAS COLOMBIANAS SOBRE LOS PRECIOS RELATIVOS Y LA PRODUCCIÓN DE LOS BC DEL SECTOR AGROPECUARIO

Una dificultad en este tipo de estudios, sobre todo para el caso del sector agropecuario, es establecer cuáles bienes son comercializables y cuáles no.

---

22. P. Collier, "Trade shocks: Consequences and policy responses. Theory and evidence from Africa, Asia, and Latin America", seminario Cusiana y la economía colombiana en los años noventa, DNP y Banco Mundial, julio de 1993.

Este problema se agrava para casos como el de Colombia, pues la apertura comercial posiblemente cambie el *comportamiento* efectivo de algunos bienes que anteriormente, debido a la alta protección imperante, se tomarían como no comercializables.

### Efectos sobre los precios relativos

La evidencia empírica acerca de los efectos de las bonanzas del café sobre los precios relativos de los BC agropecuarios no es muy abundante. Sin embargo, la evidencia existente muestra con claridad dichos efectos. Por otra parte, algunos estudios ilustran los impactos de las bonanzas cafeteras, analizando su relación con los precios del total de los BC del país o de los BC del sector manufacturero.

García y Montes (1988), estudiando el período 1967-1982, encontraron un efecto directo de las bonanzas cafeteras sobre el precio de los BNC en general respecto a los BC de los sectores agropecuario e industrial (Cuadros 2.2 y 2.3).

#### CUADRO 2.2

#### DETERMINANTES DE LOS PRECIOS RELATIVOS DE LOS PRODUCTOS AGROPECUARIOS NO COMERCIALIZABLES, 1969-1983

EJERCICIOS ECONOMETRICOS					
Variable Dependiente a/	Constante	PIB Per cap. a/	Tasa interés real	PC a/	TTBS a/
1. PXNC	4.9 (23.634)	0.2347 (5.4)	-0.0071 (-2.589)	-0.1828 ....	.... (-3.4196)
2. PXNC	5.484 (97.901)	0.716 (3.1705)	-0.0217 (-3.175)	....	-0.6084 (-2.296)
3. PXANC	5.3618 (9.339)	0.9799 (5.612)	-0.0203 (-3.834)	....	-0.6724 (-3.377)
4. PXANC	5.4419 (10.347)	0.82 (4.691)	-0.0239 (-4.799)	....	-0.712 (-3.396)
5. PTANC	5.6117 (19.951)	0.8029 (4.922)	-0.0168 (-3.571)	....	-0.6208 (-3.456)
6. PTANC	5.98 (15.259)	0.7415 (5.8609)	-0.0217 (-5.5947)	....	-0.7273 (-4.866)

Fuente:

CUADRO 2.3  
DETERMINANTES DE LOS PRECIOS RELATIVOS DE LOS PRODUCTOS DEL SECTOR AGROPECUARIO, 1970-1983

EJERCICIOS ECONOMETRÍCOS							
Variable dependiente a/	Constante	PIB Per cap. T-1 a/	Tasa interés real T-1	TTBS T-1 a/	Gastos gobierno	Déficit fiscal	R? Ajust.
1. PTANI	6.5274 (9.3807)	0.66 (2.818)	-0.019 (-3.211)	-0.7337 (-3.268)	-1.0894 (-2.169)	....	0.83
2. PTANI	6.4912 (12.25)	0.6806 (4.2706)	-0.0228 (-4.583)	-0.7992 (-4.136)	....	-1.055 (-3.332)	0.82
3. PXANI	6.1034 (8.375)	0.954 (4.374)	-0.0282 (-4.624)	-0.8798 (-3.446)	....	-0.89 (-2.492)	0.82
4. PXANI	6.1464 (8.621)	0.9528 (4.849)	-0.023 (-3.538)	-0.816 (-3.472)	-1.2658 (-2.502)	....	0.84
5. PMAG	7.9733 (21.166)	0.2822 (2.698)	-0.0172 (-5.077)	-0.8793 (-6.714)	....	-0.8968 (-4.156)	0.91
6. PMAG	7.5693 (13.683)	0.3458 (2.241)	-0.0127 (-2.382)	-0.7649 (-3.962)	-1.2058 (-3.046)	....	0.87

Notas: PXANI es el precio de los exportables agrícolas diferentes al café sobre el precio de los bienes no comercializables no agrícolas. PMAG es el precio de los productos importables agrícolas sobre el precio de los no comercializables no agrícolas. PTANI es el precio de los productos agrícolas comercializables diferentes al café sobre el precio de los bienes no comercializables agrícolas. TTBS es el precio de exportaciones sobre el precio de importaciones. T-1 es la variable con un rezago. Los números entre paréntesis son los estadísticos t. Todas las variables son significativamente entre 90% y 99%.

Fuente: Tomado de García y Montes, *op. cit.*, Tabla 12, p. 42.

En dicho trabajo también se encontró que el incremento del gasto del sector público a través de un aumento en el déficit fiscal<sup>23</sup> contribuye a revaluar el peso en términos reales y a acentuar el aumento en el precio relativo de los BNC no agropecuarios respecto a los BC agropecuarios. Además, considerando que el Gobierno tiene una propensión alta a gastar en BNC<sup>24</sup> (y más alta que la del sector privado), el efecto de sus gastos es un factor adicional de aumento en el precio relativo de este tipo de bienes.

La importancia de estos hallazgos es evidente si se tiene en cuenta que, según estos dos autores, el sector agropecuario estaba compuesto en 1983 por un 74% de BC y que el ejercicio econométrico arrojó una elasticidad mayor que 1 en la relación entre el gasto público y el incremento en los precios relativos BNC no agropecuarios/BC agropecuarios (exportables en importables).

Sin embargo, García y Montes no encontraron evidencia de un aumento en la relación de precios entre los BNC y los BC, del sector agropecuario, sino más bien una disminución. Los autores explican que este hecho probablemente se deba a que los BNC agrícolas están compuestos principalmente de productos de una muy baja elasticidad ingreso (papa, yuca y plátano, por ejemplo).

García y Montes plantean así mismo la hipótesis de que incrementos en la tasa de interés real presionan el precio de los BNC respecto a los BC, debido a que los primeros están compuestos principalmente de servicios (con gasto relativamente inelástico a la tasa de interés) mientras los segundos están conformados básicamente por bienes (demanda elástica a la tasa de interés). Los ejercicios econométricos que realizaron confirmaron esta hipótesis.

Wunder (1992), estudiando los efectos de las bonanzas cafeteras para el caso de la relación de precios entre los BNC y los BC, del sector manufacturero, encontró que las variables que mejor explican los cambios en la tasa de cambio real y, como consecuencia, en los precios relativos, en el período estudiado, eran los ingresos adicionales por exportaciones de café, el déficit fiscal, los excesos de la oferta monetaria sobre la demanda de dinero y la inflación inercial. Es decir, la variable de la bonanza (el café) y otras dos de política económica. La conclusión es que los efectos de la tasa de cambio sobre los precios relativos pueden ser incrementados o atenuados por la política económica.

---

23. Además, y lo que es más importante, el tamaño del sector público se incrementó de 29 a 39% del PIB entre 1978 y 1983.

24. Según Posada *et al.*, *op. cit.*, el Gobierno gasta un promedio del 84% de sus ingresos en BNC.

Urrutia y Suescún (1993), por su parte, encontraron que en el corto plazo (dos años) las bonanzas cafeteras sólo afectan negativamente la competitividad de las exportaciones no cafeteras en los mercados internacionales (a través de la tasa de cambio real), pero que los precios relativos internos no se afectan significativamente. El impacto sobre los precios relativos sólo aparece en el mediano y largo plazos<sup>25</sup>.

Edwards (1985), finalmente, muestra que existe una relación significativa entre los cambios en el precio del café y las tasas de inflación (directa) y de cambio real (inversa). Además, encuentra que las exportaciones menores son afectadas adversamente por la revaluación real del peso<sup>26</sup>.

Finalmente, es importante considerar que la apertura económica y el seguimiento de un régimen comercial más estable y predecible puede aumentar el grado de relación entre la tasa de cambio y los precios relativos, pues en dicho ambiente opera de una forma más completa la llamada "ley del precio único"<sup>27</sup>. Este hecho debería ser contrastado con el efecto que la apertura comercial tiene al permitir que las importaciones reaccionen más elásticamente ante aumentos en el gasto público y privado, impidiendo una mayor revaluación del peso.

### Efectos sobre la producción del sector agropecuario

Como resultado de una bonanza, la producción agropecuaria puede afectarse dependiendo de una variedad de elementos, tales como la existencia de desempleo en los recursos o su utilización previa en actividades de muy baja rentabilidad (empleo informal) y bajo costo de oportunidad; el aumento en la tasa de participación de la población ante mayores salarios y oportunidades; la inmigración procedente de países vecinos y la tasa de inversión de capital en el sector o en infraestructura que incremente la frontera agrícola (distritos de riego) o genere externalidades para el sector (vías de comunicación, por ejemplo).

---

25. M. Urrutia y R. Suescún, "Bonanzas cafeteras y enfermedad holandesa: la experiencia colombiana, 1950-1990", seminario Cusiana y la economía colombiana en los años noventa, DNP y Banco Mundial, julio, 1993.

26. S. Edwards, "The interaction of coffee, money, and inflation in Colombia" y "The exchange rate and noncoffee exports", apéndices A y B, respectivamente, del libro de Vinod Thomas Linking, *Macroeconomic and Agricultural Policies for Adjustment with Growth: The Colombian Experience*, Banco Mundial, 1985.

27. Wunder, *op. cit.*, p. 176. La ley del precio único dice que la diferencia entre el precio de un producto local y su sustituto internacional está dada únicamente por la tasa de cambio, los costos de transporte y otras tarifas como las arancelarias. Cuando cambia el precio internacional, automáticamente cambia el precio local.



Además de los anteriores elementos, que incorporan mayores recursos a la producción, es necesario considerar las elasticidades de demanda y de oferta frente a cambios en los precios, así como las elasticidades cruzadas de demanda entre los diferentes grupos de productos: BC exportables e importables y BNC.

Otro importante elemento que determina la magnitud de los cambios en la producción agropecuaria, frente a una bonanza que modifique los precios relativos, es el de la percepción de los agentes económicos respecto a la duración de la misma. Si ésta se percibe como corta o incierta respecto a su duración, es posible que los agentes no se muestren muy inclinados a efectuar grandes reasignaciones de recursos, principalmente tratándose de cultivos permanentes.

A continuación se presentan algunos estudios que simulan los efectos de la bonanza de Cusiana sobre la estructura de la producción global del país y otros que estiman los resultados históricos sobre la producción agropecuaria de incrementos de alguna magnitud en los precios del café.

El DNP (Posada, 1993), en un ejercicio econométrico, muestra los efectos sobre la estructura de la producción global (PIB), para el período 1993-2000, de comparar tres escenarios: sin Cusiana y una tasa de cambio real constante, con Cusiana y unas tasas anuales de revaluación real del 0% y 2%<sup>28</sup>.

El ejercicio del DNP (Posada, 1993) muestra que a pesar de que el PIB crecería más rápidamente con Cusiana y 0% de revaluación (5.04% con Cusiana frente a 4.3% sin Cusiana), la agricultura, los alimentos manufacturados y los bienes de capital, serían los sectores relativamente más afectados con Cusiana, pues sus tasas de crecimiento promedias disminuirían no sólo en términos absolutos sino también con relación al crecimiento del PIB global, entre un escenario y el otro (Cuadros 2.4 y 2.5).

Si se compara ahora el escenario de Cusiana con 0% de revaluación y el de Cusiana con 2% de revaluación, el sector agrícola sería el único afectado adicionalmente en términos de participaciones respecto al PIB.

Por su parte, los sectores más beneficiados con Cusiana serían, fuera del minero y petrolero, la construcción y el comercio. La revaluación, por sí sola, daría un impulso adicional al sector de la construcción (Cuadros 2.4 y 2.5).

Se puede ver, del ejercicio de Planeación, que los sectores más afectados son precisamente los que producen bienes transables y los más beneficiados, los productores de no transables. Estos efectos están subestimados, como lo reconocen los autores, debido a que suponen que el Gobierno dis-

---

28. C. E. Posada, *et al.*, *op. cit.*

tribuye en igual proporción sus gastos en BC y BNC, cuando históricamente el gasto público ha favorecido a los BNC.

#### CUADRO 2.4

TASAS DE CRECIMIENTO PROMEDIAS ESTIMADAS POR EL DNP\*/ PARA LOS SECTORES DE ACTIVIDAD ECONÓMICA, 1993-2000  
SIMULACIONES CON Y SIN CUSIANA  
(Porcentajes promedios)

Sectores	Sin Cusiana Revaluación real 0% anual	Cusiana Revaluación real 0% anual a/	Cusiana Revaluación real 1% anual	Cusiana Revaluación real 2% anual
PIB	4.3	5.04	4.9	4.8
Agricultura	3.9	3.13	3.0	2.8
Minería y petróleo	1.7	9.24	9.2	9.2
Alimentos				
manufacturados	5.9	5.03	5.0	5.0
B. Consumo liviano	4.5	4.51	4.5	4.5
B. Consumo intermedio	4.4	4.45	4.5	4.4
B. de capital	6.1	5.53	5.6	5.5
Construcción	5.9	7.24	7.2	7.3
Comercio	3.5	4.73	4.7	4.6
Servicios públicos	5.6	5.7	5.7	5.7

a/ Cálculos del DNP no incluidos en el documento fuente.

\*/ Departamento Nacional de Planeación.

Fuente: Posada, C. E., et al. *El petróleo de Cusiana...*, p. 41.

García y Montes (1988) encontraron respuestas significativas de la producción de algunos importantes productos del sector (algodón, trigo, arroz, café y ganadería) a los cambios de precios. La respuesta de la producción agropecuaria agregada a los precios no es muy alta (coeficientes de 0.1 y 0.2) y se produce con un rezago de más de un año (Cuadros 2.6 y 2.7). Para interpretar este resultado es necesario tener en cuenta que dos tercios de la producción agropecuaria son generados por el café y la ganadería, los cuales toman más de un año en responder a los precios. Además, otras variables, como el cambio técnico, afectan la producción, siendo difícil de manejar econométricamente para el sector agrícola debido a la escasez de estadísticas.

**CUADRO 2.5**

**RELACIÓN ENTRE LOS CRECIMIENTOS PORCENTUALES PROMEDIOS SECTORIALES Y EL CRECIMIENTO DEL PIB PARA LA SIMULACIÓN DEL DNP CON CUSIANA, 1993-2000**  
(Proporciones)

Sectores	Sin Cusiana Revaluación 0% anual (1)	Con Cusiana Revaluación 0% anual (2)	Con Cusiana Revaluación 1% anual (3)	Con Cusiana Revaluación 2% anual (4)
PIB Total	1.00	1.00	1.00	1.00
Agricultura	0.91	0.62	0.61	0.58
Minería y petróleo	0.39	1.83	1.88	1.92
Alimentos				
manufacturados	1.37	1.00	1.02	1.04
B. Consumo liviano	1.05	0.89	0.92	0.94
B. Consumo intermedio	1.02	0.88	0.92	0.92
B. Capital	1.42	1.10	1.14	1.15
Construcción	1.37	1.44	1.47	1.52
Comercio	0.81	0.94	0.96	0.96
Servicios públicos	1.30	1.13	1.16	1.19

**Nota:** La comparación entre las columnas (1) y (2) equivale más o menos al efecto de Cusiana. La comparación entre las columnas (2) y (4) sería el efecto revaluación.

**Fuente:** Elaborado con base en las cifras del Cuadro 2.4.

Crane (1990)<sup>29</sup> buscó estimar el impacto sobre la producción agrícola diferente al café, y su composición (entre importables, exportables y no comercializables) de cambios en variables que afectan la oferta (precios, tasa de capitalización, salarios y niveles de crédito) y la demanda (precios, gasto público, cosechas cafeteras y exportaciones manufactureras) de productos del sector.

Según Crane, los precios tienen importantes efectos sobre las ofertas de los BNC agrícolas y de las exportaciones de banano y flores y efectos de menor magnitud para el caso de importables y exportables diferentes a café, banano y flores. Encuentra, además, que entre los BNC y los importa-

29. C. Crane, "Relación entre la política macroeconómica y la producción agropecuaria", revista *Coyuntura Económica*, marzo de 1990, pp. 107-130.

**CUADRO 2.6**  
**RESPUESTA DE LA OFERTA DE ALGUNOS PRODUCTOS AGROPECUARIOS A CAMBIOS EN LOS PRECIOS**  
**Y EN OTRAS VARIABLES**

EJERCICIOS ECONÓMICOS										
Producto	Cons- tante	Área T-1	Rendim. T-1	Precio produc./ PNA	Precio T-5	Produc. T-7	Producción producto T-1	Particip. área irrigada en cultivada	R)	Elas- tidad largo plazo
Algodón (1960-84) a/	-1.418 (-0703)	0.739 (5.885)	0.768 (2.286)	0.96 b/ (2.801)	.....	.....	.....	.....	0.71	3.68
Arroz (1961-83) a/	-0.01 (-0.099)	0.667 (5.932)	.....	0.417 c/ (2.179)	.....	.....	.....	0.008 (3.0)	0.82	1.25
Trigo (1951-72) a/	-1.049 (-1.684)	0.883 (7.82)	.....	0.383 b/ (1.684)	.....	.....	.....	.....	0.92	3.3
Café (1944-65) d/	4.4718 (32.423)	.....	.....	.....	0.1203 (2.44)	0.224 (4.724)	0.4465 (3.207)	.....	0.9	.....

Notas: Los números entre paréntesis son los estadísticos t. PNA es el precio de los productos no agropecuarios.

a/ La variable dependiente es área cultivada en hectáreas.

b/ PNA (T-1).

c/ PNA.

d/ La variable dependiente es producción de café.

Fuente: García y Montes, (1988), *op. cit.*, pp. 51, 53-55.

**CUADRO 2.7**  
**ESTIMACIONES SOBRE LA RESPUESTA DE LA OFERTA AGREGADA AGROPECUARIA**  
**PRECIOS Y OTRAS VARIABLES, 1952-1980**

Variable dependiente	EJERCICIOS ECONOMETRICOS						R2
	Constante	Precios agrícolas T-2	Stock de capital T-1	Fertilizantes T-1	Empleo T	PIB per capita T	
Valor agregado	-9.242	0.1258 a/	0.42245	0.06587	1.01633	0.34626	0.9969
Real	(-3.372)	(2.4573)	(4.461)	(2.4918)	(2.4808)	(1.9242)	
Producción	-9.9729	0.21136 b/	0.6615	0.0931	0.896	....	0.9953
Bruta real	(-3.077)	(3.1432)	(11.354)	(2.81)	(1.8206)		

Notas:

a/ Los precios del valor agregado en agricultura sobre el precio del valor agregado no agrícola.

b/ Los precios del valor bruto de la producción agrícola sobre el precio del valor agregado no agrícola.

Fuente: García y Montes (1988), *op. cit.*, p. 64.

bles, del sector agrícola, existe una apreciable sustituibilidad (Cuadros 2.8 y 2.9).

**CUADRO 2.8**  
DETERMINANTES DE LA OFERTA DE PRODUCTOS AGRÍCOLAS, 1950-1986

EJERCICIOS ECONOMETRÍCOS					
Variable dependiente	Constante	Precios no comercializables	Precios importables	Precios exportables X1	Precios exportables X2
No comercializables	-422.0 (-0.25)	3451.0 (2.03) [0.82]	....	....	....
Importables	5311 (4.67)	-4432.7 a/ (-3.42) [-0.26]	4433 a/ (3.42) [0.25]	....	....
Exportables X1	-9728 (2.11)	....	....	3781.2 (1.22) [0.2]	....
Exportables X2	-2909 (-4.52)	....	....	....	3830.9 (3.14) [0.74]

De dicho trabajo se infiere que una revaluación de la tasa de cambio real tiene importantes efectos negativos sobre las exportaciones y genera una apreciable sustitución en la producción entre importables y no comercializables a través de la existencia de elasticidades precios cruzadas relativamente altas entre estos dos grupos de productos. La producción total, sin embargo, sólo se afectaría negativamente en presencia de revaluaciones muy significativas pues, de lo contrario, el efecto negativo sobre los BC se vería contrarrestado por el aumento en la producción de BNC.

La revaluación de la tasa de cambio tiene, entonces, un efecto negativo, pero no muy marcado, según Crane, sobre la producción total agrícola diferente al café, afectando más bien su composición, perjudicando a los BC y desmejorando la balanza comercial agrícola. Sin embargo, un aumento en el déficit fiscal, acompañado de una revaluación real del peso, aumenta la producción de los BNC y disminuye la de los comercializables, con un efecto neto positivo sobre la producción total y negativo sobre la balanza

comercial agrícola. Este es un hallazgo diferente al de los estudios del DNP y de García y Montes, pues se argumenta que el efecto positivo del gasto público sobre la demanda es más fuerte que el efecto negativo de la revaluación sobre la oferta.

**CUADRO 2.9**  
**DETERMINANTES DE LA DEMANDA DE PRODUCTOS AGRÍCOLAS,**  
**1950-1986**

EJERCICIOS ECONOMETRICOS				
Variable dependiente	Constante	Precios no comercializables	Precios importables	Precios exportables X1
No comercializables	551.14 (0.11)	-16928 (-2.25) [0.40]	39058.47 (2.46) [0.9]	....
Importables	12708.7 (6.21)	....	-9473.66 (-3.21) [-0.42]	....
Exportables X1	4128.52 (1.24)	....	....	-1374.4 (-0.54) [0.08]

Variable dependiente	Gasto público total	Cosechas cafeteras	Exportación manufact.	Variable dependiente T-1	R2
No comercializable	0.1932 (9.74) [0.34]	0.2215 (1.62) [0.14]	....	....	0.942
Importables	0.1523 (15.69) [0.52]	0.1714 (3.34) [0.21]	....	....	0.944
Exportables X1	....	....	0.178 (3.03)	0.7758 (9.89)	0.96

**Notas:** Exportables agrícolas X1 los diferentes al café, pecuarios, banano y flores. Estadístico t entre paréntesis. Elasticidad en el punto medio entre corchetes.

**Fuente:** Crane (1990), *op. cit.*, p. 121.

Esta conclusión es un resultado, posiblemente, de la baja participación de los BC en el estudio de Crane, al excluir el café y los productos pecuarios. El ejercicio realizado por Crane supone que los BC agrícolas representaron el 53% de la producción agrícola total para el período 1985-1988, frente a 74% supuesto por García y Montes para 1983. Crane utiliza las cifras de la Misión de Estudios Agropecuarios y excluye el café y los productos pecuarios, mientras que García y Montes incluyen estos productos, los cuales pueden representar fácilmente más de la mitad del valor de la producción agropecuaria del país. Una más completa explicación sobre este punto se ofrece en el capítulo siguiente.

Un resultado interesante en el cual coinciden Crane y García Montes es el de la importancia de las restricciones de capital para explicar el crecimiento de la producción agrícola. Crane encuentra que esta variable es significativa para los cuatro tipos de bienes agrícolas diferentes al café en el cual divide su estudio: BNC, importables, banano y flores y otros exportables. Sin embargo, los efectos sobre los bienes comercializables (especialmente sobre los exportables) serían mayores que sobre los BNC, debido nuevamente a la alta sustituibilidad entre los BNC y los importables.

Urrutia y Suescún (1993) encuentran que las bonanzas cafeteras afectan negativamente la producción de los BC, respecto a los BNC, en el mediano y largo plazos (entre el 5º y el 11º años) cuando se juntan los efectos de la bonanza sobre la revaluación real y los precios relativos de los BNC. Los efectos en el corto plazo (entre 1 y 4 años) no son importantes.

Se puede afirmar que, en general, la estructura de la producción agropecuaria es relativamente rígida en el corto plazo, frente a bonanzas de sólo 2 o 3 años como máximo, por la inmovilidad de los factores de producción. Una bonanza considerada como de corta duración tendría entonces importantes efectos redistributivos pero no muy importantes cambios en la estructura de producción.

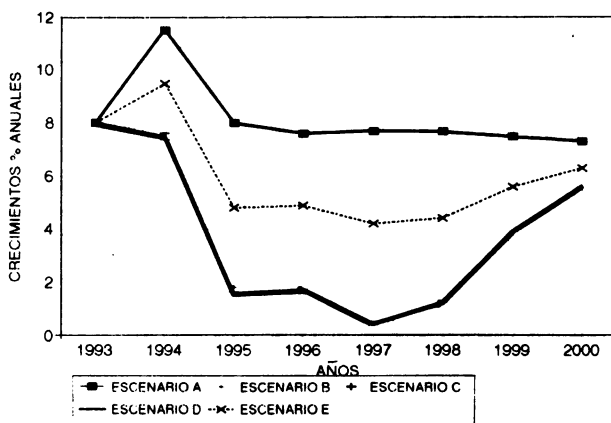
Lo anterior llevaría a pensar que una bonanza, en una economía con un alto nivel de protección de la competencia externa y una política comercial activa, afectaría relativamente mucho más a las exportaciones menores que a otro tipo de bienes comercializables, pues los importables se comportarían como BNC e, inclusive, algunos exportables se podrían desviar hacia el mercado interno protegido, en el cual ha aumentado la demanda por causa de la bonanza, resultando en una alteración más baja de la estructura productiva. Este escenario puede haberse alterado significativamente por la apertura comercial, lo cual significa que los efectos sobre la estructura económica pueden ser mayores en un ambiente de economía abierta.



Un ejercicio econométrico realizado por Fedesarrollo<sup>30</sup> estima los posibles efectos de los descubrimientos de Cusiana sobre la economía, mostrando que la revaluación discrimina en contra de las exportaciones menores y la producción no petrolera.

Fedesarrollo encontró que en los escenarios donde se permite que el peso se revalúe, la producción no petrolera y las exportaciones menores no mineras experimentan las más bajas tasas de crecimiento entre los diversos escenarios, algunas de ellas negativas para el caso de la producción. Las tasas de crecimiento del sector no petrolero son, así mismo, menores en promedio que las del PIB total para las alternativas con revaluación (Gráficos 2.5, 2.6 y 2.7).

**GRÁFICO 2.5**  
**CRECIMIENTO % EXPORTACIONES MENORES ANTE ALTERNATIVA POLÍTICA ECONÓMICA**

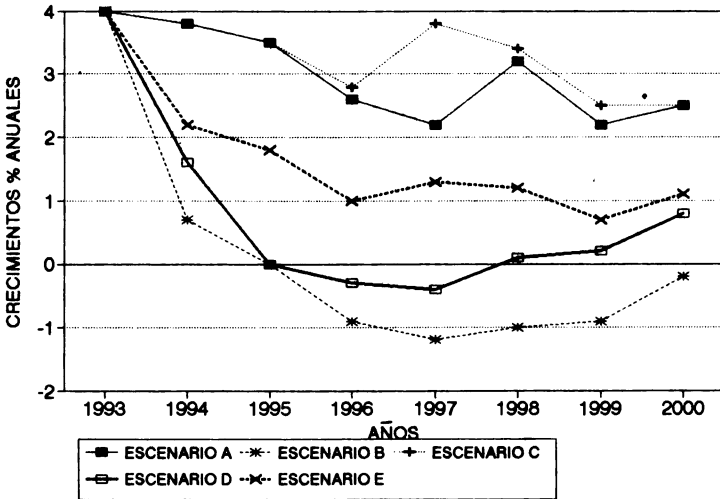


Fuente: Lora, Perry y Barrera, *op. cit.*

Los efectos de enfermedad holandesa pueden ser mitigados, de acuerdo con estos ejercicios econométricos sobre la economía colombiana, con medidas de política económica que eviten el gasto excesivo o la acumulación del mismo en un período muy corto de tiempo y con una política que evite una revaluación muy alta de la tasa de cambio, es decir, con una política que ellos llaman cooperativa entre el Banco de la República y el Gobierno Central.

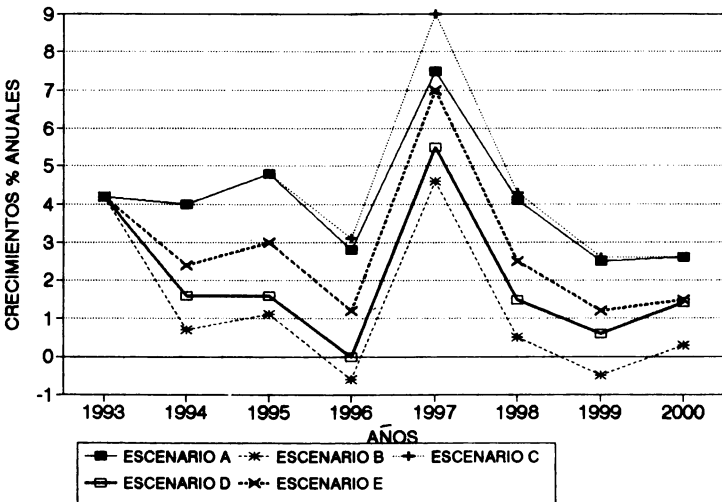
30. E. Lora, G. Perry y F. Barrera, *op. cit.*

**GRÁFICO 2.6**  
**CRECIMIENTO % DEL PIB NO PETROLERO ANTE ALTERNATIVA POLÍTICA**  
**ECONÓMICA**



Fuente: Lora, Perry y Barrera, *op. cit.*

**GRÁFICO 2.7**  
**CRECIMIENTO % DEL PIB ANTE ALTERNATIVAS DE POLÍTICA**  
**ECONÓMICA**



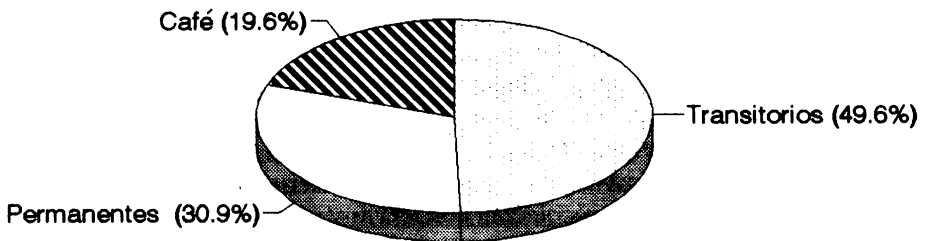
Fuente: Lora, Perry y Barrera, *op. cit.*

Al comparar las bonanzas anteriores del café con la próxima de Cusiana, en cuanto a la respuesta (elasticidad) de la producción a los cambios en precios relativos, debe tenerse en cuenta que mientras no existía una mayor certeza sobre la duración de la bonanza cafetera, pues ésta era debida principalmente<sup>31</sup> a los precios (alta incertidumbre), la bonanza de Cusiana tiene un período mínimo garantizado de duración, que puede ser mayor, debido a que se trata del descubrimiento de un recurso cuantificable con una cierta probabilidad. Este argumento tiene una importancia crucial en cuanto al sector agrícola, si se considera que en el período 1985-1988, por ejemplo, los cultivos permanentes conformaban la mitad de la producción del sector (Gráfico 2.8). Además, considerando al sector pecuario, las conclusiones son más fuertes en dicho sentido.

**GRÁFICO 2.8**  
DISTRIBUCIÓN DE CULTIVOS SEGÚN DURACIÓN DESDE SIEMBRA

AGRICULTURA SIN SECTOR PECUARIO

PROMEDIO PERIODO 1985-1988



Fuente: Realizado con base en cifras de la Misión de Estudios del Sector Agrícola.

Lo anterior significa que cuanto más corta e incierta se perciba una bonanza menor es la probabilidad de que se afecte la producción y se trasladen recursos a otros sectores. Más factible es que se movilicen recursos hacia el sector de bonanza o a sectores que protejan contra la inflación y otorguen cierta liquidez como la construcción de vivienda. Es decir, es previsible que la bonanza petrolera de Cusiana, si se permite una revaluación real del peso similar a la ocurrida entre 1977 y 1982, tenga mayores efectos

31. También se presentó un cambio técnico importante, al introducirse la variedad caturra.

negativos sobre la producción agropecuaria que la bonanza cafetera de esa época.

#### LA INVERSIÓN DE LOS INGRESOS DE CUSIANA

Cusiana representa una oportunidad única para dotar al país de la infraestructura física que necesita, por lo cual es indispensable que el Congreso destine al Fondo de Regalías la mayor parte de los ingresos de Cusiana, para ser invertidos en carreteras, ferrocarriles, vías fluviales, puertos, puentes y túneles, entre otras áreas, que beneficien a todo el país.

La bonanza de Cusiana es también un evento oportuno para incrementar la inversión pública directa en infraestructura que aumente la productividad o la oferta de recursos en los sectores productores de bienes transables, como el sector agropecuario y el manufacturero.

Respecto al sector agropecuario, es indispensable incrementar la frontera agrícola mediante la creación de nuevos distritos de riego y la apertura de nuevas vías de comunicación. La adecuación de la estructura de la producción agropecuaria a las nuevas realidades de la apertura al comercio internacional también permitirá obtener una mayor producción sectorial agregada con los mismos recursos disponibles.

Igualmente, es de carácter urgente dedicar recursos significativos a la investigación en tecnologías modernas en biogenética, biotecnología (adaptación al medio, resistencia a las plagas, vacunas sintéticas, etc.) y control biológico de plagas. Así mismo, se considera indispensable realizar un amplio inventario regional de las características agrológicas de los suelos, para permitir su mejor utilización y su armonización con la conservación de recursos naturales (agua, tierra, etcétera).

Dada la riqueza y diversidad genética en materia agrícola, el país debe conformar un banco para recolectar, conservar y caracterizar el germoplasma existente, lo cual puede representar importantes ventajas competitivas en el campo internacional. Sobre este punto deben fortalecerse las acciones emprendidas por el ICA y crear una entidad especializada en dicho cometido, aprovechando la Ley de Ciencia y Tecnología.

Uno de los mayores problemas que debería enfrentar el Gobierno, por su impacto en la oferta agropecuaria efectiva, es el de la comercialización de los productos del sector. Infraestructura para el acopio de granos, conservación de perecederos, sacrificio de ganado y vías de comunicación y bolsas de productos, son de vital importancia para mejorar la comercialización de productos.

La inversión privada debe tener cabida en muchos de los anteriores elementos. Así mismo, respecto a la inversión en las fincas, es importante propiciar la renovación e incremento del parque de maquinaria y equipos,

de acuerdo con los estudios realizados por el Ministerio de Agricultura sobre déficit en esta área y los hallazgos de los estudios aquí reseñados que muestran la importancia de la capitalización para explicar los cambios en la producción agropecuaria.

## CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES DE POLÍTICA

El análisis de los trabajos especializados sobre bonanzas de productos de exportación y de las simulaciones sobre la economía colombiana que consideran los ingresos futuros de la explotación del petróleo de Cusiana no deja dudas respecto a que dichos eventos tienden a aumentar el precio de los BNC en relación con el de los BC y a revaluar el peso en términos reales.

La magnitud de la revaluación dependerá, en última instancia, de las decisiones que tome el país respecto a la forma de distribuir los mayores ingresos entre consumo y ahorro y a la tasa de inversión anual. Cuanto mayor sea el gasto de consumo, o más se acumule el gasto total durante el período de la bonanza, mayor será la revaluación real de la moneda local. En el caso de Cusiana, el nivel del ahorro público, la tasa a la cual se invierta y la forma de financiar los gastos del Gobierno serán las variables fundamentales. El incremento de la deuda externa, en épocas de bonanza o como anticipación a los ingresos de la misma, presiona hacia abajo la tasa de cambio real.

Las políticas monetaria y cambiaria también influyen sobre la tasa de cambio real, pues en una economía abierta (a los movimientos de capital), la tasa de interés y las expectativas de modificación de la tasa de cambio determinan las corrientes de capital especulativo (de corto plazo). Una política monetaria demasiado restrictiva aumentaría la tasa de interés, atrayendo más capitales al país y presionando hacia abajo la tasa de cambio. El nivel de divisas que considere necesario o adecuado acumular el Banco Central es otro determinante de la tasa de cambio. Igualmente, las posibilidades de los residentes en el país de invertir en activos extranjeros afecta el ahorro interno y, naturalmente, los mercados cambiario y de dinero, presionando en una u otra forma la tasa de cambio.

La revaluación de la moneda local, frente a una bonanza, será función igualmente del grado de apertura comercial y de la propensión a gastar en BNC por parte del sector público cuanto mayor sea la apertura comercial y menor la propensión del Gobierno a gastar en BNC, menor será la caída de la tasa de cambio.

La literatura está de acuerdo respecto al efecto de la bonanza sobre la tasa de cambio real y los precios relativos de los productos del sector agropecuario en la dirección anotada anteriormente. Considera, sin embargo, que la elasticidad de la producción agropecuaria a este cambio en los pre-

cios relativos no es demasiado alta y ocurre con un rezago de más de un año. Inclusive, se afirma que dichos cambios sólo se producen al cabo de los cinco años de iniciada la bonanza, cuando se juntan ambos efectos (tasa de cambio y precios relativos) y, sobre todo, cuando la revaluación es de apreciable magnitud.

Como explicación a este fenómeno se afirma que el sector agropecuario está conformado por una proporción apreciable de bienes de cosechas o procesos permanentes, lo cual hace que las elasticidades del corto y mediano plazos no sean muy altas, pero que si persisten los cambios en las condiciones de precios relativos, o éstos son muy grandes, se puede dar una respuesta mayor en la producción. Igualmente, otras circunstancias, como la alta sustituibilidad en la demanda entre los importables y los BNC y, en la oferta, entre las exportaciones y los exportables que atienden el mercado interno, coadyuvarían a explicar la relativa inelasticidad de la oferta agregada agropecuaria a cambios en los precios relativos de los BC de dicho sector.

Los eventos de bonanzas del café fueron debidos principalmente a incrementos en los precios internacionales de este producto, a los que usualmente se les concede una duración máxima de dos o tres años, tiempo de pronto no considerado suficientemente largo por los agentes económicos para que se produzca una reasignación muy drástica de los recursos.

La bonanza de Cusiana tiene una duración garantizada de mínimo siete u ocho años, con perspectivas de que se prolongue ante la posibilidad de nuevos descubrimientos. Esta mayor duración de una bonanza puede hacer aumentar las elasticidades de la producción frente a cambios en precios, más aún en presencia de una mayor liberación comercial, la cual debió haber aumentado la participación de los BC agropecuarios en la producción total.

De ahí lo importante que resulta el manejo de los instrumentos de política económica que afectan directamente el valor de la tasa de cambio real y la magnitud de los cambios en los precios relativos.

En la literatura se ofrece una amplia gama de recomendaciones para evitar que la tasa de cambio disminuya en una forma muy significativa frente a una bonanza como la de Cusiana.

Primero que todo, la política de las autoridades económicas debe estar encaminada a aumentar la tasa de ahorro tanto del sector público como del privado. Para esto, debe disminuirse el déficit fiscal existente, convertirlo en un superávit en el período de bonanza, repagar parte de la deuda externa y/o crear un Fondo de Regalías en el exterior que permita tanto disminuir el gasto público agregado como repartir más homogéneamente la inversión pública a través del tiempo. El endeudamiento externo que anticipe los ingresos de la bonanza sólo se justificaría si existe el firme propó-

sito de restringir el gasto y disminuir la deuda durante el período de bonanza. Debe haber suficiente información para el sector privado sobre la duración de la bonanza, de tal forma que se eviten percepciones equivocadas sobre este punto.

Además, por sus efectos sobre la cuenta de capital y la oferta monetaria, las normas cambiarias deben facilitar la compra de activos extranjeros a los residentes en el país, controlar la entrada directa o indirecta (a través de la cuenta corriente) de capitales especulativos y encarecer o restringir el endeudamiento externo del corto plazo. La compra de activos en el exterior tiene la virtud, además, de propiciar un mayor ahorro.

Se debe mantener la apertura comercial como una forma no sólo de evitar la mayor revaluación del peso, sino de mantener unas señales de largo plazo sobre lo que se considera debe ser la asignación de recursos por parte de los agentes económicos.

El Gobierno no debe permitir un aumento excesivo de la participación de los ingresos petroleros en los ingresos corrientes del Gobierno, que sea derivado de un relajamiento en el esfuerzo fiscal, es decir, de reducción de otros impuestos debido a los ingresos adicionales de Cusiana.

Respecto al gasto público, se encuentra conveniente que se efectúe en áreas de alta rentabilidad social que incrementen la productividad de los factores de producción y eleven el nivel de vida de la población. Debe existir, por otro lado, una adecuada distribución del gasto entre las regiones y el Gobierno Central, para evitar la duplicación de esfuerzos y el despilfarro de recursos, así como la excesiva concentración de inversiones en el tiempo que conduce a la obtención de bajas rentabilidades de las mismas.

En dicha programación del gasto deben posponerse sobre todo aquellos que sean intensivos en la utilización de recursos locales, tanto para evitar la excesiva revaluación del peso como para utilizar dicho tipo de gasto como elemento anticíclico cuando decaigan los ingresos provenientes de Cusiana.

El Fondo de Regalías, que ahorraría la mayor parte de sus recursos en activos en el exterior, sería un instrumento adecuado para obtener los objetivos anteriores, pues no solamente permite regular el gasto en el tiempo, sino que es una forma de ahorro que saca temporalmente de la corriente doméstica de ingresos unos abundantes recursos, evitando las presiones excesivas del gasto sobre la tasa de cambio.

Las inversiones del Gobierno con los recursos de Cusiana deben concentrarse tanto en las áreas de infraestructura física general, relevantes para aumentar la competitividad de todos los factores de producción en un proceso de internacionalización de la economía (carreteras, vías férreas y fluviales, infraestructura aeroportuaria y de comunicaciones, entre otras), como en la infraestructura física que incida directamente en la competitiv-

dad de sectores que producen BC, que para el caso del sector agropecuario serían los distritos de riego, las vías de penetración, los centros de investigación en nuevas tecnologías (biotecnología y biogenética) y el acopio y estudio de material genético existente (germoplasma).

De especial significado para el sector agropecuario es la posibilidad de tener mejores sistemas e infraestructura para el acopio de granos, la conservación de perecederos, el sacrificio de ganado, entre otras áreas que mejoren la actividad comercializadora de productos del sector.

Igualmente, se considera indispensable propiciar la renovación e incremento del parque de maquinaria y equipos para uso en las fincas, de acuerdo con los estudios realizados sobre carencias en este aspecto.

Finalmente, es importante mantener la política de modernización y apertura, pues de esta forma se podrían asegurar los aumentos necesarios en productividad por las inversiones en infraestructura física y en el capital humano y una más óptima utilización de las tierras según las ventajas comparativas, además de que se facilitaría el manejo de la bonanza y la mayor movilidad de los recursos, necesarios frente a eventos que afectan los precios relativos. Todo esto dentro de un marco de política que evite la competencia desleal (*dumping*) de la producción externa y propicie una reasignación interna de recursos con costos de ajuste social parcialmente contrarrestados por la acción del gasto público social.



### Capítulo 3. EL SECTOR AGROPECUARIO FRENTE A LA APERTURA

*Lía Gutterman*

El propósito de este capítulo es examinar las perspectivas del sector agropecuario frente a la apertura comercial. En la primera sección se describe rápidamente la experiencia internacional, cuyo estudio aportará algunos elementos que permiten calificar el éxito o el fracaso de las políticas de liberación comercial en el sector agropecuario. En la segunda sección se analiza el impacto de la apertura sobre la estructura del sector; para ello se parte de la clasificación entre productos no comerciables y comerciables (importables y exportables) y se extiende el análisis hacia otras clasificaciones de la producción. La tercera sección evalúa la competitividad del sector en los mercados internacionales y describe un posible escenario del sector en el mediano plazo. En la cuarta sección se analizan los eslabonamientos del sector en términos de la seguridad alimentaria y de la relación con el sector industrial. En la quinta y última sección se presenta un rápido resumen y se enuncia la estrategia por seguir para estimular el desarrollo del sector agropecuario.

#### LA EXPERIENCIA INTERNACIONAL

La mayoría de los países en desarrollo ha experimentado un cambio radical en sus políticas macroeconómicas y sectoriales con el fin de internacionalizar sus economías e incrementar la participación del sector privado. La experiencia de algunos países que han alcanzado la madurez del proceso puede ser de particular relevancia para el caso de Colombia, en el sentido de arrojar algunas luces sobre los elementos que han contribuido al éxito de dicha estrategia de desarrollo.

Para ello se seleccionaron dos grupos de países: i) en América Latina, Chile y México, en su orden, fueron los primeros países en embarcarse en procesos de liberación comercial, siguiendo estrategias diferentes; ii) dentro del conjunto de países asiáticos, la experiencia de Indonesia, Malasia y Tailandia, países altamente dependientes del sector agropecuario y con una base productiva similar a la de Colombia permite contrastar la estrategia de los países latinoamericanos.

El objetivo de esta revisión es evaluar la gradualidad del proceso de liberación seguido por cada una de estas economías al igual que las políticas gubernamentales complementarias que se han venido aplicando. Debe

anotarse que mientras la literatura disponible sobre los países latinoamericanos es bastante amplia, ésta es bastante escasa en el caso de los países asiáticos, lo que explica el desbalance en el análisis.

Comenzando con la experiencia de los dos países latinoamericanos, la liberación comercial chilena comprendió dos reformas comerciales: la radical, entre 1973-1979, y la moderada, entre 1985-1991. La primera reforma se inició en 1973 con la reducción de las restricciones no arancelarias y los niveles arancelarios en todos los sectores productivos. Este proceso estuvo acompañado durante los dos primeros años de una drástica devaluación real de la tasa de cambio, lo que contrarrestó la disminución en la tasa de protección nominal de las actividades sustitutas de importaciones y estimuló las exportaciones no tradicionales, principalmente basadas en recursos naturales. A partir de 1979 se aceleró la apreciación cambiaria con un fuerte impacto depresivo sobre las actividades de productos transables. Esta crisis conllevó un replanteamiento del proceso de liberación, se elevaron los aranceles, se procedió a varias devaluaciones y sólo cuando la crisis estuvo superada se inició nuevamente la desgravación. Esta segunda etapa estuvo acompañada de un uso activo de la legislación *antidumping*, se establecieron las franjas de precios para trigo, azúcar y oleaginosas y se perfeccionaron los sistemas de *drawback* y reintegros y subsidios a las exportaciones.

Uno de los principales efectos de las reformas estructurales de los años setenta y ochenta fue el incremento acelerado de las exportaciones diferentes del cobre en ambos períodos, siendo los productos basados en recursos naturales los más dinámicos: productos de base agropecuaria, forestal y pesquera. Además de la política de apertura comercial, las exportaciones fueron estimuladas por una tasa de cambio real alta y por incentivos otorgados por el Gobierno, tales como subsidios implícitos a pequeños exportadores con el fin de facilitar la entrada a nuevos mercados de exportación e incentivos tributarios al sector forestal. Un tercer elemento que conviene destacar en el caso de las exportaciones agrícolas y específicamente de frutas es el acervo de capital humano y conocimiento tecnológico disponible en el momento de iniciarse el proceso de apertura. Durante los años sesenta el Estado promovió la investigación agropecuaria mediante contratos con centros y universidades de California y se establecieron mecanismos para la transferencia de tecnología. Esto contribuyó directamente a la introducción, adaptación e innovación de tecnologías modernas en la producción, almacenamiento, conservación, empaque y transporte de frutas, principal producto agrícola de exportación.

Durante el proceso de liberación comercial, la experiencia chilena nos enseña varias cosas: i) el proceso se puede llevar a cabo en forma relativamente gradual; ii) si la situación lo amerita, se puede y se debe echar marcha atrás parcialmente sin demeritar en ningún momento la estrategia de

apertura como sucedió entre 1981-1985; iii) la importancia de no sobrevaluar el tipo de cambio. Durante la primera reforma, luego de una depreciación inicial, el tipo de cambio se revaluó progresivamente, mientras que durante la segunda reforma la reducción del arancel fue acompañada de una fuerte devaluación real lo que ha permitido proteger la producción de transables y tener un crecimiento más sostenido; iv) la disponibilidad de personal altamente capacitado y de facilidades físicas para implementar el cambio técnico en la actividad agropecuaria, lo que explica en gran medida el auge de las exportaciones de frutas; v) el establecimiento de incentivos específicos con el fin de promover el crecimiento de determinadas actividades (i. e. sector forestal, pequeños exportadores).

El proceso de liberación en México se inició en 1983 siendo los ejes de dicha política el tipo de cambio, la racionalización de la protección y el financiamiento a la exportación. Paralelamente a la desgravación, se optó por mantener un tipo de cambio subvaluado el cual hace las veces de impuesto implícito a las importaciones y promueve la actividad exportadora. Debe anotarse que la estrategia de liberación implantada por México ha sido más gradual que la chilena y la apertura al exterior del sector agropecuario se ha instrumentado con mayor cautela.

El proceso se inició con el desmonte de los controles cuantitativos para un gran número de posiciones arancelarias, pero los aranceles fueron inicialmente elevados para compensar la eliminación de controles directos. En 1986, México se adhirió al GATT y, aunque se comprometió a continuar con la desgravación arancelaria, estableció algunas condiciones relacionadas con el sector agropecuario. Las condiciones convenidas fueron las siguientes: en primer lugar, se reconocía el carácter prioritario del sector agropecuario en las políticas económicas y sociales mexicanas y por lo tanto la necesidad de que México mantuviera su régimen de tenencia de la tierra, protegiera el ingreso y las oportunidades de empleo de sus productores. En segundo lugar, se aprobó la sustitución gradual de permisos previos de importación por protección arancelaria, en la medida en que fuera compatible con los objetivos de política mexicanos. De esta forma, México mantuvo un gran número de productos agropecuarios protegidos por cuotas o permisos, no negoció los granos y estableció niveles arancelarios de hasta 50% para determinados productos.

La clave del proceso estaba en integrar cuidadosamente el sector agropecuario al mercado internacional de tal forma que la asimilación de los precios internacionales se realizara en forma gradual. Este proceso ha estado acompañado, desde diciembre de 1987, del Pacto de Solidaridad Económica que ha permitido la concertación permanente entre los sectores público, empresarial, laboral y campesino, lo cual ha facilitado enormemente el proceso de ajuste. De esta forma se convino con el sector campe-

sino el establecimiento de precios mínimos agrícolas, alineando lentamente los precios internos a los internacionales y sólo en 1988 se dieron los primeros pasos en la apertura al comercio internacional de cultivos básicos. Adicionalmente se diseñaron mecanismos para garantizar la compra de la cosecha.

La experiencia mexicana difiere de la chilena no sólo en cuanto a la rapidez del proceso sino al tratamiento excepcional que se le ha dado al sector agropecuario, el cual mantiene aún vigentes controles de precios, restricciones cuantitativas a las exportaciones e importaciones de algunos bienes agrícolas y subsidios directos al productor para apoyar la producción y comercialización de ciertos productos. Más recientemente, México decidió subsidiar directamente a los agricultores mediante el pago de entre US\$100 y US\$300 por hectárea cultivada dependiendo del tipo de siembra, para lo cual destinará cerca de US\$4.000 millones.

Revisando la experiencia de los países del Sudeste Asiático, principalmente Indonesia, Malasia y Tailandia, se tiene que éstos iniciaron el proceso de liberación comercial a mediados de los años setenta, logrando unas tasas de crecimiento en el sector agropecuario muy elevadas debido en gran parte a la adopción de nuevas tecnologías, en particular la introducción de nuevas variedades de arroz en Indonesia y la diversificación y expansión de las exportaciones agropecuarias de Malasia (con la palma africana) y Tailandia (con la yuca y el azúcar).

Durante los años setenta, el Gobierno apoyó activamente el desarrollo agropecuario, especialmente la producción de cereales como consecuencia de las dificultades asociadas con la crisis mundial de alimentos durante 1972-1973. En particular, se incrementó la inversión en infraestructura rural (i. e. riego, electricidad, transporte) lo que permitió superar varias limitaciones productivas del sector. Durante los años ochenta, se redujo el dinamismo del sector debido en gran parte a la caída en la inversión pública y al desmejoramiento en los términos de intercambio para los productores agropecuarios. Sin embargo, la producción agropecuaria aumentó a tasas significativamente superiores al 2%.

Como consecuencia de la caída de los precios internacionales de los principales bienes tradicionales de exportación durante los años ochenta (arroz, palma, azúcar, yuca), la política de los diferentes gobiernos se dirigió a promover la diversificación agropecuaria hacia actividades exportadoras con mayor valor agregado, en particular la producción de frutas y hortalizas las cuales tienen un fuerte encadenamiento con la actividad procesadora y hacia actividades pecuarias.

Una característica importante es que durante la última década la tasa de cambio real aumentó (se depreció la moneda local) en los tres países aunque con mayor rapidez en Indonesia y más lentamente en Malasia y

Tailandia. Igualmente se mantuvieron las intervenciones del Gobierno y elevadas tasas de protección para ciertas actividades con el fin de ir orientando el aparato productivo hacia la exportación. En otras palabras, el proceso en estas economías, que no ha sido muy diferente de la estrategia seguida por Taiwán y Corea, ha sido muy lento, combinando la desgravación arancelaria con una activa participación del Estado a través del gasto público, adecuado manejo cambiario y políticas de incentivos a las exportaciones y a la producción para el mercado interno.

Para terminar, conviene anotar que aun cuando política y culturalmente Colombia tiene más afinidad con México y Chile, la experiencia de los tigres asiáticos es muy relevante pues las condiciones climáticas y la base agropecuaria son muy similares a las colombianas.

### IMPACTO DE LA APERTURA SOBRE LA ESTRUCTURA DEL SECTOR

Los cambios en la política comercial y de tasa de cambio afectan la estructura y el nivel de producción del sector agrícola. Primero, la reducción en los niveles de protección (aranceles y barreras paraarancelarias) reduce los precios relativos de los importables lo que resulta en una tasa de cambio real efectiva menor para importables y por consiguiente el grado de competitividad de este grupo de bienes se reduce y su producción se contrae. La contracción de la producción de importables estará acompañada de un aumento en la producción de exportables pues mientras menor es la tasa de cambio real efectiva para importables mayor es la tasa de cambio real efectiva para exportables en términos relativos<sup>1</sup>.

Por lo tanto, para determinar cómo las políticas comercial y cambiaria afectan el sector agropecuario se debe analizar cómo la estructura de aranceles y subsidios y los niveles de la tasa real de cambio afectan las relaciones entre los precios de los bienes exportables, importables y no comercializables, debido a que los precios de las exportaciones e importaciones en relación con los precios de los no comercializables en el mercado doméstico reflejan el grado de competitividad de los bienes comerciables. Pero el impacto de la apertura comercial sobre la producción no sólo depende de los precios relativos sino también de la sensibilidad de cada sector a dichos cambios y de la composición de la oferta entre transables y no transables. Infortunadamente, no se dispone de información actualizada sobre el comportamiento de los precios relativos, por lo tanto el análisis que se presenta a continuación se basa en los resultados teóricos encontrados por diferen-

---

1. Es la misma simetría de un arancel a la importación que se traduce en un impuesto a la exportación y viceversa.

tes autores con respecto a los determinantes de la oferta agropecuaria y a la estructura de la producción entre exportables, importables y no comerciables, para lo cual tampoco hay una versión actualizada.

### Estructura de la producción agropecuaria

Los estimativos más conocidos de la composición de la producción agropecuaria entre exportables, importables y no comerciables corresponden a los realizados por García y Montes y por la Misión de Estudios del Sector Agropecuario<sup>2</sup>. De acuerdo con el Cuadro 3.1, los resultados de ambos estudios difieren ampliamente, debido al cubrimiento de los sectores y a las fuentes de información. En el primer caso, se incluye tanto el producto agrícola como pecuario<sup>3</sup> (éste último representa un 30% del producto total y es fundamentalmente comercializable), mientras que la Misión sólo considera la producción agrícola. García utiliza las Cuentas Nacionales y define en forma amplia el sector agropecuario para incluir la producción de café verde y azúcar, mientras que la Misión toma la información del Ministerio de Agricultura. En el Cuadro 3.1 se presentan los resultados obtenidos bajo ambas posibilidades.

**CUADRO 3.1**  
**ESTRUCTURA DE LA AGRICULTURA COLOMBIANA**

	García-Montes (1983)	Misión (1985-1988)
Comerciables	73.8	53.0
Exportables	59.8	37.2
Café	30.1	19.6
Resto	29.7	17.6
Importables	14.0	15.8
No Comerciables	26.2	47.0

Para efectos de este análisis se toman los estimativos de García y Montes por tener un cubrimiento total del sector agropecuario, a pesar de que

2. Jorge García García y Gabriel Montes, *Coffee Boom, Government Expenditure, and Agricultural Prices: The Colombian Experience*, IFPRI, August 1988. Misión de Estudios del Sector Agropecuario, Ejercicio, Estructura de la Producción 1950-1988, Bogotá, mayo, 1989.
3. La producción pecuaria incluye la ganadería bovina, porcina, ovina, caballar y animales menores y la producción de leche, lana y huevos.

la información es bastante desactualizada. Sin embargo, al observar la composición del sector durante los últimos 15 años ambos estudios demuestran que la estructura no cambia significativamente. El Cuadro 3.2 desagrega cada uno de estos rubros en los principales productos.

**CUADRO 3.2**  
**CLASIFICACIÓN DE LA PRODUCCIÓN AGROPECUARIA**

<b>ALIMENTOS - NO ALIMENTOS</b>	<b>ALIMENTOS - MATERIAS PRIMAS</b>	<b>TRANSITORIOS- PERMANENTES</b>
<b>COMERCIABLES</b>	<b>COMERCIABLES</b>	<b>COMERCIABLES</b>
<b>Importables</b>	<b>Importables</b>	<b>Importables</b>
Alimentos	Alimentos Consumo directo	Transitorios
Cebada	Maíz	Maíz
Trigo	Frijol	Frijol
Sorgo	Otras frutas	Cebada
Soya	Otras hortalizas	Trigo
Semilla algodón	Leche	Otras hortalizas
Palma africana	Materias primas	Sorgo
Maíz	Cebada	Soya
Avena	Trigo	Semilla algodón
Frijol	Sorgo	Avena
Otras frutas	Soya	Permanentes
Otras hortalizas	Semilla algodón	Otras frutas
Leche	Palma africana	Palma africana
No alimentos	Avena	Leche
Lana	Lana	Lana
Otros animales	Otros animales	Otros animales
<b>Exportables</b>	<b>Exportables</b>	<b>Exportables</b>
Alimentos	Alimentos consumo directo	Transitorios
Arroz	Arroz	Arroz
Banano	Banano	Algodón
Café	Café	Ajonjolí
(pergamino y verde)	(pergamino y verde)	
Caña de azúcar	Caña de azúcar	
(caña+azúcar)	(caña+azúcar)	Permanentes
Carne	Carne	Flores
Algunas frutas	Algunas frutas	Tabaco
Ajonjolí	Materias Primas	Caucho
No alimentos	Flores	Banano
Flores	Tabaco	Café
		(pergamino y verde)
Tabaco	Caucho	Caña de azúcar
		(Caña+azúcar)

(Continúa página siguiente)

(Continuación Cuadro 3.2)

ALIMENTOS - NO ALIMENTOS*	ALIMENTOS - MATERIAS PRIMAS**	TRANSITORIOS- PERMANENTES**
Caucho Algodón	Algodón Ajonjolí	Carne Algunas frutas
NO COMERCIALES	NO COMERCIALES	NO COMERCIALES
Alimentos	Alimentos consumo directo	Transitorios
Caña panelera	Caña panelera	Papa
Papa	Papa	Yuca
Yuca	Yuca	Maní
Maní	Maní	Otras hortalizas
Plátano	Plátano	Permanentes
Otras frutas	Otras frutas	Caña panelera
Otras hortalizas	Otras hortalizas	Plátano
Huevos	Huevos	Otras frutas
Aves	Aves	Huevos
No alimentos	Materias primas	Aves
Fique	Fique	Fique

Fuente: \* Derivado de García y Montes (1988).

\*\* Adaptado de la Misión de Estudios (1990).

Antes de entrar a evaluar el impacto de la política comercial sobre el sector, conviene hacer algunas anotaciones con respecto a la clasificación que se presenta en dichos cuadros. Aunque estrictamente hablando algunos productos agropecuarios no se comercializan en el mercado internacional como producto fresco, sí es muy factible que estos mismos bienes se transen con algún grado de procesamiento. Este es el caso de la palma africana y la caña de azúcar las cuales son comerciables bajo la forma de aceite crudo y azúcar, respectivamente, para dar sólo dos ejemplos. Igualmente, los avances tecnológicos en la industria de alimentos han popularizado (por lo menos en los países más desarrollados) las pulpas y concentrados de frutas, las hortalizas congeladas, etc., con lo cual el rubro de no comerciable prácticamente desaparecería pues el hecho de importar algún concentrado está afectando la demanda por el producto agrícola fresco. En el pasado, las altas barreras al comercio internacional impedían el acceso a los mercados de estos productos y por ello no se veía la necesidad de replantear la definición de transable. Sin embargo, bajo el esquema de apertura y dadas las características actuales del comercio internacional, es conveniente redefinir los conceptos de comerciable y no comerciable.

Adicionalmente, el proceso de integración regional de los mercados ha estimulado los flujos comerciales con los países vecinos, lo que ha promo-



vido el intercambio de productos perecederos que tal vez en otras condiciones no se daban por los riesgos de demoras en las aduanas, pérdidas del producto y las mismas barreras arancelarias y paraarancelarias establecidas por cada uno de los países. Bajo las nuevas condiciones, es de esperarse que productos antiguamente clasificados como no comerciables pasen entonces a ser comercializables, como es el caso específico de la papa, hortalizas y frutas, reforzando la idea de la necesidad de redefinir estos conceptos. Algunos de estos productos, como la papa, deberían hacer parte de los exportables, mientras que una parte de las frutas y hortalizas debería hacer parte de los importables y la otra parte de los exportables.

### Determinantes de la oferta agropecuaria

Catalina Crane estimó los determinantes de la oferta de productos agropecuarios con base en un modelo de tres sectores, productos domésticos, importables y exportables excluyendo café, banano y flores y encontró que la producción agrícola responde en el corto plazo a cambios en los respectivos precios aunque el nivel de respuesta varía entre los grupos, siendo el impacto más alto en la oferta de exportables y no comerciables. Adicionalmente se encontraron evidencias de sustituibilidad entre importables y no comercializables<sup>4</sup>. Estos resultados son consistentes con las elasticidades de oferta encontradas por Félix Betancourt<sup>5</sup>.

Tomando estos resultados y suponiendo una reducción arancelaria, manteniendo todo lo demás constante, se encuentra que el costo de importación se reduce, lo que equivale a una caída en el precio de los importables e implica una reducción en la producción de importables y un aumento en la demanda, lo que genera una sustitución hacia los cultivos de productos no comerciables, cuya producción aumenta dada la alta sustitución entre la producción de importables y no comerciables. La baja de aranceles de importación se traduce por su parte en una menor tasa de cambio efectiva para importables en relación con los exportables y esto equivale a un incremento en la producción de exportables, principalmente no cafeteros, el cual se dirige en su totalidad hacia el mercado externo.

De acuerdo con estos resultados, la apertura comercial favorece la producción de exportables y no comerciables en detrimento de la producción de importables y el resultado neto es un incremento en la producción agro-

- 
4. Catalina Crane, "Relación entre la política macroeconómica y la producción agrícola", en *Coyuntura Económica*, Fedesarrollo, Vol. 20, marzo, 1990.
  5. Félix Betancourt, "Estimación de las elasticidades precio de la oferta agropecuaria", elaborado para la Misión de Estudios del Sector Agropecuario, Bogotá, noviembre de 1989.

pecuaria total dada la baja participación de los importables en la producción agropecuaria, la sustitución de importables por no comerciables y dado que la producción de exportables es la que más responde al cambio en precios y tiene una elevada participación dentro del valor de la producción agropecuaria (60% y 30% con y sin café, respectivamente).

Sin embargo, es necesario calificar estos resultados a la luz de los cambios adicionales que se han venido dando en la economía. En los modelos anteriores los precios domésticos al productor estaban desligados de los precios internacionales debido a las diversas intervenciones del Gobierno. Actualmente los precios internos dependen estrechamente de los precios internacionales y, por consiguiente, en períodos de precios externos deprimidos, como ha sucedido en los últimos años, el impacto de la desgravación arancelaria refuerza la caída de la producción de importables y contrarresta parcialmente el incremento en la producción de exportables. Estos resultados deben considerarse conjuntamente con la disminución en los costos de producción, vía menores precios de los insumos importados; sin embargo, la rebaja en costos no ha sido suficiente para contrarrestar la caída en precios agrícolas y el resultado neto sigue siendo una caída, aunque más moderada, en la producción de importables y exportables dada la menor rentabilidad de estas actividades<sup>6</sup>.

Si adicionalmente se considera una revaluación de la tasa de cambio, situación que ha prevalecido en los últimos tres años y que no se descarta en el futuro, se reafirma el impacto negativo de la desgravación arancelaria sobre la producción de importables y se contrarresta el impacto positivo sobre la producción de exportables. Nuevamente, la reducción en costos de producción vía los insumos importados no alcanza a compensar el impacto negativo de la revaluación sobre la producción de comercializables dado el relativamente bajo componente importable de los costos<sup>7</sup>. El único grupo de productos que ve su producción incrementada es el de no comerciables, pero su participación es cada vez más pequeña dentro del conjunto del sector agropecuario y por lo tanto no alcanza a compensar el impacto negativo sobre el resto del sector. Considerando entonces simultáneamente la desgravación arancelaria, la caída en precios internacionales y la revaluación del tipo de cambio, puede ponerse en duda el efecto favorable de la apertura sobre el conjunto del sector agropecuario.

---

6. Luis Roberto Sanint, *Efecto de la apertura sobre la rentabilidad de las actividades agropecuarias en Colombia, 1989-1993: estudio de casos*, Ministerio de Agricultura, junio de 1993.

7. Suponiendo que la totalidad de la maquinaria agrícola y el valor total de los insumos es de origen externo, el componente importado de los costos de producción es en promedio: 24% para maíz, 31% para trigo, 44% para sorgo y arroz, 50% para algodón, 20% para café.

En la medida en que aumenta la participación de los bienes comerciales en el valor de la producción agropecuaria es más significativo el impacto de la política comercial y cambiaria sobre el sector y dicho impacto es más desfavorable cuando se incrementa la participación de los importables, como parece ser la tendencia hacia el futuro. Este efecto sólo podría compensarse con un mayor dinamismo de las exportaciones, pero para ello se requiere una política más favorable hacia dicha actividad que compense la sobrevaluación cambiaria.

La producción de importables, que es la actividad más afectada por la desgravación arancelaria y la política cambiaria, se compone fundamentalmente de materias primas (cereales y oleaginosas) utilizadas por la industria de alimentos, mientras que los alimentos de consumo directo se clasifican como no comerciables y exportables. Adicionalmente, la elasticidad de corto plazo del grupo materias primas es mucho más alta que para alimentos. Estas características contribuyen a reforzar aún más el impacto negativo sobre los importables en la medida en que los industriales buscan minimizar costos y reaccionan rápidamente mediante la importación de materias primas baratas, situación que no es tan evidente en el caso de los alimentos para consumo final. Para estos últimos, que son los que más pesan dentro del sector agropecuario, el impacto se manifiesta en el más largo plazo, siendo la elasticidad precio de la oferta muy elevada<sup>8</sup>.

Los productos exportables, por su parte, se componen fundamentalmente de cultivos permanentes, los cuales se caracterizan por su rigidez. Su producción, en situaciones favorables, no puede reaccionar rápidamente y requiere de largos períodos de tiempo para ajustarse a las nuevas condiciones. Por el contrario, ante situaciones de crisis logran reducir su nivel de producción al dejar de mantener el cultivo (i. e. limitar las aplicaciones de insumos) y reducir la actividad de recolección.

Por lo tanto, el resultado neto de la desgravación arancelaria (todo lo demás constante) sólo se debe sentir plenamente en el más largo plazo para permitir el ajuste de los cultivos permanentes, y para que el impacto sea favorable es indispensable mantener una adecuada y estable política hacia las exportaciones. Sin embargo, las condiciones para los exportables son actualmente desfavorables: bajos precios internacionales, revaluación de la moneda, restricciones para el banano y eliminación de subsidios a las ex-

8. Las elasticidades de corto y largo plazos para estos grupos de productos son:

	Materias primas	Alimentos
Corto plazo	0.384	0.148
Largo plazo	1.412	2.056

portaciones. De mantenerse esta situación, el impacto negativo sobre el sector agropecuario se sentirá más drásticamente en el mediano-largo plazo.

En cuanto al papel que desempeña la economía campesina dentro de este proceso, se tiene que en esta actividad predominan los cultivos de productos que tradicionalmente se han clasificado como no comercializables, los cuales, según la Misión que excluye el sector pecuario y el café, participan con el 64% del valor de la producción agrícola de los pequeños campesinos, el 25% corresponde a productos importables y tan sólo el 11% a la producción de exportables (Cuadro 3.3)<sup>9</sup>. Como consecuencia de la desgravación arancelaria, los cultivos que ven reducida su producción son los importables, pero dada su baja participación, el efecto sustitución por productos no comerciables y el incremento de la producción exportable es de esperarse que el impacto sobre el conjunto del sector campesino no sea muy drástico. Sin embargo, conviene anotar que en la medida en que decrece la participación de los productos no comercializables, como parece ser la tendencia en el futuro, podría aumentar el efecto negativo sobre la actividad de la economía campesina.

Por otra parte, los principales productos de la economía campesina son en un 90% alimentos de consumo directo, del cual una alta proporción podría calificarse como autoconsumo (fundamentalmente maíz, frijol, yuca, papa, caña panelera, plátano, etc.) el cual se vería poco afectado por los cambios en la política económica. La otra parte, generalmente se comercializa a un nivel muy local o regional y por tanto tampoco se esperaría un impacto significativo sobre esta actividad en la medida en que logren mantener sus nichos de mercado.

En conclusión, podría decirse que en su conjunto la economía campesina no debería sufrir ningún cambio significativo en su estructura por efecto de la apertura. Tal vez la producción de materias primas (principalmente algodón, trigo, soya) podría verse en el futuro sustituida por cultivos con mejores posibilidades de comercialización y rentabilidad. La economía campesina con recursos suficientes y tecnología disponible podrá adaptarse más fácilmente; sin embargo, la economía campesina con recursos insuficientes, principalmente aquella ubicada en zonas de colonización, tendrá más dificultades. Esta última tiene alternativas productivas muy limitadas y dificultades de acceso a la tecnología lo que implicaría dos posibles fenómenos: la sobreutilización de los suelos y la producción de cultivos ilícitos que conllevarían un costo ambiental muy elevado.

---

9. Datos de la Misión de Estudios del Sector Agropecuario. Excluye café y sector pecuario, ambos productos clasificados como exportables; por lo tanto, al incluirse, la participación de exportables se incrementa y la de importables y no comerciables se reduce.

**CUADRO 3.3**  
**CULTIVOS DE ECONOMÍA CAMPESINA (%)<sup>1</sup>**

	Respecto a economía campesina	Respecto al total nacional
Comercializables	35.7	24.4
Importables	25.0	40.7
Materias primas	3.1	9.4
Alimentos	21.9	76.0
Exportables	10.7	12.7
Materias primas	6.2	20.6
Alimentos	4.5	8.3
No comerciables	64.3	73.0
Materias primas	0.1	99.9
Alimentos	64.2	72.9
Transitorios	60.2	40.4
Permanentes	39.8	46.6
Alimentos	90.6	59.6
Materias primas	9.4	10.5

1. A partir del Cuadro 3.2 se puede obtener una mayor desagregación de cada uno de los rubros que se presentan aquí, descontando la producción pecuaria y el café.

Fuente: Misión de Estudios del Sector Agropecuario.

### EFICIENCIA Y COMPETITIVIDAD DEL SECTOR AGROPECUARIO

Antes de entrar a evaluar la competitividad del sector agropecuario a nivel internacional es necesario hacer algunas consideraciones con respecto a los niveles de eficiencia alcanzados por el sector.

Para comparar los niveles de eficiencia se debe partir de los costos y rendimientos por hectárea para cada producto individual. El hecho de que Colombia registre rendimientos bajos (con excepción de azúcar, café, arroz y algodón en algunas regiones) no significa que sea productivamente ineficiente pues puede estar logrando unos costos relativamente más bajos, lo que eventualmente podría resultar en costos por tonelada más favorables. Lo relevante es entonces comparar los costos por tonelada producida. Esta información a nivel internacional es muy escasa, e inclusive a nivel interno

la información no es muy confiable a pesar de las varias versiones de costos de producción disponibles.

En este sentido, la SAC hizo un esfuerzo de recopilación para los principales cereales y oleaginosas y aun cuando la información sólo llega hasta 1990 y el punto de comparación es sólo Estados Unidos (principal abastecedor de productos agropecuarios), la conclusión que se obtiene a primera vista es que en promedio la agricultura colombiana mantiene aún unos costos de producción por tonelada muy elevados y que la brecha entre los dos países ha aumentado a pesar de los esfuerzos que han realizado los agricultores colombianos en los últimos años para racionalizar sus costos de producción (Cuadro 3.4).

**CUADRO 3.4**  
COMPARACIÓN DE COSTOS POR TONELADA (US\$)

	Colombia (1)		USA (2)		1/2		1/2 ajustando por costos de tierra <sup>1</sup>	
	1986	1990	1986	1990	1986	1990	1986	1990
Arroz	162	233	144	176	1.13	1.32	1.00	1.18
Trigo	176	222	120	118	1.46	1.89	1.34	1.74
Soya	294	350	178	213	1.65	1.64	1.41	1.40
Cebada	224	265	122	128	1.83	2.07	1.67	1.89
Sorgo	147	201	78	111	1.89	1.80	1.63	1.56
Maíz	259	272	69	84	3.75	3.24	3.35	2.89

1. Para hacer el ajuste se descontó el costo de la tierra de los costos totales de producción de cada cultivo.

Fuente: Elaborado con base en SAC, costos de producción EE.UU. y Caja Agraria, costos de producción Colombia.

Sin embargo, la información de costo tal como se presenta de manera usual no es totalmente comparable para efectos de determinar los niveles de eficiencia de la agricultura colombiana frente a los internacionales debido a diferencias en la composición de costos y a las políticas de intervención de los países, las cuales distorsionan los precios. En este caso particular las mayores diferencias surgen por: i) la inclusión de los costos de la tierra (vía arrendamiento) en los costos de producción de Colombia, los cuales representan en promedio un 11% de los costos totales, mientras que en Estados Unidos éstos se excluyen. Sin embargo, al hacer el ajuste correspondiente (véanse las dos últimas columnas del Cuadro 3.4) aún se mantienen grandes diferencias, con excepción del arroz; ii) los subsidios a los

insumos que otorgan los países desarrollados al sector agropecuario, los cuales se traducen en menores costos de producción. En contraste, hasta 1990 los insumos en Colombia fueron gravados en forma importante (aranceles, sobrearanceles y restricciones cuantitativas) con excepción del crédito de fomento. Esto le resta entonces comparabilidad a los valores de costo de producción. Es muy posible que en varios productos se presenten diferencias, pero no de la magnitud que las cifras pretenden mostrar, las cuales se deben interpretar con alguna reserva.

No obstante, no se puede descartar el hecho de que la agricultura en Colombia aun puede tener un margen importante para mejorar su nivel de eficiencia, pues es muy probable que existan brechas entre la productividad o rendimiento observado por hectárea y el rendimiento potencial, el cual se define como el rendimiento obtenible por aplicación correcta y completa de los paquetes tecnológicos disponibles<sup>10</sup>. Infortunadamente no se dispone de un estudio de estas características que permita cuantificar la brecha e identificar las causas.

Es indudable que los costos de producción para los principales productos del sector se han reducido en los últimos años al registrar menores precios para los insumos importados debido principalmente a la desgravación arancelaria y sobrevaluación cambiaria. De acuerdo con el Cuadro 3.5, esta tendencia se observa para los seis productos considerados, aunque con diferente intensidad, dependiendo de la participación de los insumos importados en los costos totales de producción. Sin embargo, este esfuerzo en el aspecto productivo puede verse anulado total o parcialmente por los sobrecostos que están causando los deficientes sistemas de poscosecha, transporte, almacenamiento, comercialización y procesos agroindustriales, en los cuales las mejoras han sido prácticamente imperceptibles.

En general, puede decirse que aún existe un buen margen para que los cultivos se modernicen (unos más que otros) y apliquen en forma más adecuada la tecnología disponible con el fin de reducir costos de producción y/o aumentar los rendimientos. Para ello es necesario crear estímulos para la investigación y desarrollo, crear los mecanismos que permitan la transferencia e implementación de las tecnologías disponibles, adecuar los cultivos a las condiciones agrológicas de los suelos, mejorar los sistemas de poscosecha y comercialización.

---

10. Un estudio reciente realizado en Argentina estimó que las mermas anuales de producción atribuibles a la no utilización óptima de la tecnología ascienden a US\$10.410 millones. E. J. Cap, A. Castronovo y D. Miranda, *Competitividad del sector agropecuario argentino*, INTA, agosto, 1993.

**CUADRO 3.5**  
**ÍNDICE DE COSTOS REALES DE PRODUCCIÓN POR HECTÁREA (1985=100)**

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
Trigo	100.0	87.1	94.5	126.1	111.9	112.9	106.9	100.4
Arroz	100.0	114.8	103.4	124.6	138.2	133.9	130.3	120.9
Algodón	100.0	97.2	101.8	113.6	123.1	113.0	103.4	100.3
Soya	100.0	128.5	148.1	171.2	168.1	140.6	124.7	120.6
Sorgo	100.0	85.0	123.4	130.4	141.8	122.9	107.8	98.4
Mafz	100.0	90.1	98.8	108.6	118.2	101.2	96.1	92.3

**Fuente:** Elaborado con base en información de la Caja Agraria. El año 1992 se estimó a partir de información de la Caja Agraria y el Idema.

Como consecuencia de los mayores costos de producción en muchos de los productos agropecuarios, el Gobierno ha intervenido directamente en el sector mediante la política directa de precios con el fin de proteger la producción nacional. La forma más simple de medir el grado de intervención es mediante la tasa de protección nominal, TPN, la cual indica la divergencia o brecha entre los precios domésticos y los precios internacionales (o precios de frontera)<sup>11</sup>. En términos generales, en el pasado, los productos importables recibieron una elevada protección, mientras que los productos exportables fueron gravados o protegidos en forma muy leve (Cuadro 3.6).

Debe anotarse que tanto el cálculo de la TPN como el índice de competitividad que se presenta más adelante se basan en el comportamiento de precios internacionales los cuales no están libres de intervenciones y por el contrario reciben subsidios por parte de los países desarrollados. Aun cuando estos subsidios crean distorsiones en los precios internacionales, éstos representan el costo de oportunidad de los recursos y por ello los resultados encontrados continúan siendo válidos con la reserva que este hecho amerita.

Durante los años ochenta, la TPN registró para los productos considerados una tendencia claramente decreciente que continuó, e inclusive se acentuó, a partir de 1991, año que coincide con la implementación de la desgravación arancelaria y desmonte de los precios de sustentación. En

11. La Tasa de Protección Nominal (TPN) se define como:  $(\text{Precio Interno} - \text{Precio Externo}) / \text{Precio Externo}$ . Los precios se comparan en un lugar geográfico común y para calidades homogéneas por lo que se ajustan por diferencias en calidad, costos de transporte interno y externo, costos portuarios, etcétera.



**CUADRO 3.6**  
**TASAS DE PROTECCIÓN NOMINAL E ÍNDICES DE COMPETITIVIDAD**

	1970-1979	1980-1989	1990-1993
<b>TRIGO<sup>1</sup></b>			
-Índice de competitividad <sup>2</sup>	69.4	52.2	43.4
-Tasa de Protección Nominal <sup>3</sup>	26.4	36.6	55.7
<b>ARROZ</b>			
-Índice de competitividad	75.2	42.6	41.7
-Tasa de Protección Nominal	-18.1	12.8	-0.9
<b>CAFÉ</b>			
-Índice de competitividad	143.1	106.5	54.3
-Tasa de Protección Nominal	-25.7	-20.6	7.5
<b>ALGODÓN FIBRA</b>			
-Índice de competitividad	111.9	85.7	93.6
-Tasa de Protección Nominal	-2.3	8.3	1.5
<b>SOYA</b>			
-Índice de competitividad	96.1	66.8	62.3
-Tasa de Protección Nominal	-3.9	31.1	17.6
<b>SORGO</b>			
-Índice de competitividad	81.4	60.6	60.1
-Tasa de Protección Nominal	-0.1	23.6	7.2
<b>MAÍZ</b>			
-Índice de competitividad	80.7	59.3	58.9
-Tasa de Protección Nominal	-12.9	9.7	-13.7
<b>LECHE</b>			
-Índice de competitividad	90.1	89.7	95.7
-Tasa de Protección Nominal	56.6	74.2	18.9
<b>CARNE<sup>4</sup></b>			
-Índice de competitividad	124.5	29.4	3.7
-Tasa de Protección Nominal	2.5	6.0	39.0
<b>PALMA AFRICANA</b>			
-Índice de competitividad	98.5	58.8	39.7
-Tasa de Protección Nominal	2.7	43.4	41.5

1. Las restricciones a la importación de trigo tan sólo se eliminaron a mediados de 1992.

2. Base 1975=100.

3. En porcentaje.

4. La caída tan drástica en el índice de competitividad de la carne y el incremento en la TPN se ha debido a una reducción en los precios externos a partir de 1985 (véase Cuadro 3.7). El otro elemento que interviene en el cálculo de la TPN es el CERT el cual pasó de niveles del 25% al 5%.

Fuente: Elaborado por el autor.

particular, se observa que mientras para los productos importables la TPN decrece, para algunos productos exportables ésta pasa de ser negativa a ser positiva (café y carne) debido fundamentalmente a los problemas que han presentado estos productos en los mercados internacionales.

La disminución en la TPN para importables se ha debido a una reducción en los incentivos otorgados por el Gobierno por lo cual los precios domésticos han caído (o aumentado) más rápidamente (más lentamente) que los precios internacionales. El ajuste hacia abajo en precios domésticos ha sido posible por la reducción en costos de producción (vía menores precios de los insumos) y la reducción en la rentabilidad, la cual ha registrado inclusive cifras negativas en 1992/1993 para los principales productos del sector (Sanint, 1993). En consecuencia, el área cultivada para varios productos se ha contraído: 25% en trigo, 21% en arroz, 50% en algodón, 51% en soya, 15% en maíz y para carne aún se desconoce la magnitud del ajuste.

La reducción en la TPN para importables ha estado acompañada de una pérdida de competitividad de los principales productos agropecuarios; en contraste, la TPN para exportables ha aumentado, lo que coincide con la baja en el nivel de competitividad de estos productos en los mercados internacionales.

El indicador de competitividad corresponde a un índice del valor real del precio internacional expresado en pesos para productos agropecuarios individuales. El índice se construye como el producto del precio internacional por la tasa de cambio dividido por el deflactor implícito del PIB. Así se combinan las condiciones que prevalecen en los mercados internacionales (a través de los precios internacionales) con las condiciones imperantes en el mercado interno (a través de la tasa de cambio y el nivel interno de precios). Para todos los productos aquí seleccionados, con excepción del arroz, el índice registra una tendencia decreciente desde mediados de los años ochenta que se acentúa en 1991-1992.

Las condiciones en los mercados internacionales, en particular los bajos precios internacionales, han sido señaladas como los culpables del bajo nivel de competitividad de la agricultura e indudablemente las condiciones internacionales han tenido un impacto en el índice de competitividad de todos los productos como se desprende del comportamiento de precios internacionales (Cuadro 3.7). Sin embargo, las condiciones domésticas —elevadas tasas de inflación y sobrevaluación de la tasa de cambio— han sido también razones importantes para la pérdida de competitividad tanto de los productos exportables como importables.

En el pasado, la pérdida de competitividad venía acompañada de elevadas tasas de protección nominal que protegían y aislaban a los productores domésticos. Pero con la apertura comercial, la pérdida de competitividad no ha sido compensada con ninguna medida de política, por lo

que el impacto se ha traducido en una caída de la rentabilidad y una disminución del área cultivada. De mantenerse las condiciones actuales, difícilmente podrán los principales productos importables y exportables competir en los mercados externos a menos que se superen muchas de las limitaciones que afectan a estos productos.

**CUADRO 3.7**  
**ÍNDICE DE PRECIOS INTERNACIONALES REALES 1985=100<sup>1</sup>**

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Trigo	100.0	83.6	75.6	77.9	90.4	72.2	63.6	76.0	73.8
Arroz	100.0	97.4	104.3	133.5	131.7	116.1	124.1	115.7	102.0
Café	100.0	139.8	77.3	90.7	66.7	52.3	49.5	39.3	35.0
Algodón									
fibra	100.0	75.4	110.2	125.1	114.2	134.8	126.6	95.8	102.3
Soya	100.0	100.8	99.6	133.4	112.9	96.1	92.5	93.5	92.6
Sorgo	100.0	82.4	70.9	91.8	94.6	90.1	90.4	99.0	80.1
Maíz	100.0	80.6	67.6	91.1	90.9	86.7	86.3	89.9	75.0
Leche	100.0	116.9	112.2	133.6	134.3	130.1	117.8	109.5	n.d.
Carne	100.0	90.6	108.1	95.1	90.6	83.2	71.6	69.5	60.2
Palma									
africana <sup>2</sup>	100.0	61.0	72.1	85.4	68.8	57.6	56.9	57.1	n.d.

1. Precios en dólares deflactados por el IPC de USA.

2. En términos de aceite crudo.

La información para 1993 corresponde al primer semestre.

Fuente: Elaborado por el autor.

Uno de los principales problemas que enfrenta el sector agropecuario lo constituyen los subsidios a la producción agropecuaria que otorgan los países desarrollados, los cuales generan competencia desleal. Es por tanto importante cuantificar el monto de los subsidios y adoptar medidas que permitan contrarrestarlos tales como una adecuada legislación *antidumping*, cláusulas de salvaguardia, derechos compensatorios o gasto público dirigido hacia actividades específicas cuyo impacto es de más corto plazo. Simultáneamente, es fundamental promover la I&D y la adecuada aplicación de los paquetes tecnológicos disponibles; sin embargo, el efecto de estas acciones sólo podría verse en el largo plazo. Adicionalmente, no siempre los cultivos se realizan en las tierras más apropiadas, lo cual genera ineficiencias y sobrecostos que reducen la competitividad de la agricultura

colombiana. Es necesario por lo tanto hacer un esfuerzo considerable en el frente doméstico que compense la baja en precios internacionales, los subsidios y la sobrevaluación cambiaria.

Con excepción del arroz, la competitividad en cereales es bastante precaria<sup>12</sup>. En maíz, la situación es crítica en lo que corresponde al maíz amarillo con destino a la producción de alimentos concentrados y que proviene esencialmente de la agricultura comercial. aquella proporción que se destina al consumo directo y el maíz blanco, difícilmente serán sustituidos por importaciones pues, por un lado, una gran parte es autoconsumo (economía campesina) y, por otro lado, el maíz blanco no se comercializa internacionalmente sino muy eventualmente cuando se generan excedentes<sup>13</sup>.

En oleaginosas, la situación podría ser igualmente precaria a menos que los precios de palma continúen ajustándose de tal forma que impidan la sustitución de palma por soya importada (en forma de semilla y aceite crudo), proceso que se ha venido dando en los dos últimos años, inclusive en aquellas empresas integradas con los cultivos de palma. Mientras los precios internacionales de soya se mantengan bajos (debido en parte a los subsidios) habrá una reducción en la producción doméstica de oleaginosas, a menos que estos cultivos logren reestructurarse. En palma africana los mayores sobrecostos se generan por la inseguridad en las zonas donde se localizan los cultivos y los elevados salarios, los cuales se fijan por convención colectiva.

En cuanto a las exportaciones, la pérdida de competitividad se debe a la caída en precios internacionales y la sobrevaluación cambiaria. Si no se dictan políticas tendientes a contrarrestar estos inconvenientes (macroeconómicas o sectoriales), sólo se sostendrán en el largo plazo aquellas exportaciones que logren ajustar sus costos a las tendencias de precios internacionales mediante la aplicación de una adecuada tecnología, la racionalización de costos y muy seguramente una disminución en las tasas de rentabilidad. Los artículos cuya producción es esencialmente de exportación y con mercados estables (flores, banano, café y azúcar) seguramente se mantendrán, aunque muy probablemente el área y nivel de producción se reduzcan en el largo plazo (cultivos permanentes principalmente) al desaparecer aquellos agricultores que no logren ajustarse a las nuevas condiciones.

- 
12. Con excepción de arroz y una proporción de la producción de maíz, todos los cereales se clasifican como materias primas importables.
  13. Debe anotarse que en el mediano plazo el maíz amarillo no tendrá problema debido a modificaciones en la franja de precios, la cual otorga una protección importante a la producción doméstica de maíz y sorgo.

No será fácil para el sector generar nuevas exportaciones que compensen la caída en las exportaciones tradicionales y en la producción de importables. Se han puesto grandes esperanzas en los cultivos de frutas y hortalizas, aduciendo el rápido dinamismo de estos mercados a nivel internacional y el éxito de los países asiáticos en dichas exportaciones. Sin embargo, no se han hecho estudios serios de competitividad y son bien conocidas las ventajas de los países asiáticos cuyos productos compiten directamente con la producción doméstica; son países que están sólidamente posicionados en los mercados, con bajos costos de mano de obra, elevado nivel tecnológico y amplias economías de escala que se originan en el tamaño de las plantaciones y la integración con procesos industriales. Entrar a competir en estos mercados, que son fundamentalmente nichos pequeños y muchas veces inestables, será una tarea difícil que requerirá de I&D y adopción de nuevas tecnologías en todo el proceso de producción y comercialización (nuevas variedades, control fitosanitario, recolección, normalización, almacenamiento, transporte y promoción).

Los alimentos para consumo directo que se producen esencialmente para el mercado doméstico se consumen fundamentalmente en forma fresca o semiprocesada y sólo una pequeña proporción se utiliza como materia prima para la producción de alimentos congelados y enlatados<sup>14</sup>. Mientras los hábitos de consumo se mantengan, lo cual es muy probable inclusive en el largo plazo, la producción interna de estos artículos se mantendrá. Sin embargo, aquella porción que se emplea como materia prima podrá presentar problemas al ser sustituida por importaciones, las cuales ya se están dando en forma creciente<sup>15</sup>. Debe anotarse que aunque por un lado los patrones de consumo se constituyen en una protección natural a la producción doméstica de alimentos, por otro lado también se constituyen en una limitante al crecimiento de la producción, dados los bajos niveles de consumo interno de frutas y hortalizas.

#### LOS ESLABONAMIENTOS DEL SECTOR AGROPECUARIO

Las interdependencias del sector agropecuario con el resto de la economía usualmente se definen en términos de la seguridad alimentaria y de la relación entre la producción agrícola y el sector industrial, en particular la industria de alimentos.

- 
14. Según la Misión de Estudios del Sector Agropecuario, los alimentos para consumo directo no comercializables representan un 45% del valor de la producción agrícola, excluyendo el sector pecuario.
  15. Dentro de este grupo de productos se encuentran: hortalizas para enlatar, pastas, concentrados de tomate, pulpas y concentrados para jugos y mermeladas, etcétera.

## Seguridad alimentaria

Tradicionalmente, y bajo el esquema de una economía protegida y cerrada, el concepto de seguridad alimentaria se asociaba a la necesidad de lograr la autosuficiencia en el abastecimiento de alimentos básicos. Así, el objetivo que se buscaba, desde el punto de vista de la oferta alimentaria, era maximizar los coeficientes de suficiencia de la producción agropecuaria<sup>16</sup>, lo cual se alcanzó plenamente con excepción de trigo, cebada y soya, gracias a las políticas de intervención del Gobierno.

Con la política de apertura comercial, el objetivo de autosuficiencia pierde validez para ser remplazado por un concepto mucho más amplio que considera elementos de eficiencia, competitividad y complementariedad en los bloques comerciales.

Dentro de esta nueva interpretación existe una posición extrema que considera que lo relevante es lograr un adecuado abastecimiento de alimentos, así ello implique niveles crecientes de importación. Bajo esta estrategia, el país estaría usando cada vez menos recursos domésticos para producir alimentos y más recursos para producir exportables con el fin de generar las divisas necesarias que permitan la importación de alimentos.

Una posición más moderada, que combina la apertura económica con el concepto de independencia alimentaria, se centra en la búsqueda de un sistema agroalimentario confiable. Esta estrategia se basa en la priorización y estímulo a la producción de un conjunto de productos agropecuarios considerados como estratégicos, que contribuyan en forma significativa a la oferta total de alimentos. Bajo este esquema se requiere mantener y mejorar la habilidad para producir los bienes agropecuarios en los cuales se haya alcanzado un elevado nivel tecnológico y de productividad y con importantes vínculos con el resto de la economía.

Para implementar esta estrategia se requiere una política sectorial diferenciada tendiente a fortalecer la capacidad innovadora de los sectores estratégicos. Igualmente sería necesario utilizar en alguna medida mecanismos de promoción que compensen las distorsiones de precios introducidas por los países desarrollados.

Otro elemento nuevo que hay que introducir es el concepto de seguridad alimentaria regional que remplazaría el de seguridad alimentaria nacional. Con ello se reconoce el papel tan importante que desempeña el comercio regional o al interior de bloques comerciales para alcanzar los objetivos de seguridad. En este sentido, la complementariedad en la producción agropecuaria con nuestros principales socios comerciales entraría

---

16. Definido como la relación porcentual entre la producción nacional y el consumo aparente.

a desempeñar un papel muy importante. Para ello se requiere la armonización de políticas y el diseño de esquemas de cooperación en la región.

Debe anotarse que el hecho de mantener niveles confiables de abastecimiento no garantiza el acceso a los alimentos de quienes más lo necesitan y, por lo tanto, los problemas de desnutrición pueden coexistir con una oferta alimentaria adecuada. Por ello, también debe hacerse énfasis en los aspectos relacionados con la demanda. La capacidad de las familias para adquirir alimentos depende de una gran variedad de factores; sin embargo, programas dirigidos a estimular el desarrollo agrícola de las regiones más pobres puede ser una forma efectiva de crear empleos y elevar los ingresos en el sector rural.

### **El sector agroindustrial**

Existe una estrecha relación entre el proceso de industrialización y el desarrollo del sector agropecuario, la cual ha permitido la transformación y modernización de la actividad agropecuaria y el crecimiento del sector agroindustrial.

La agroindustria comprende aquellas actividades industriales cuyo proceso básico consiste en la transformación de una materia prima de origen agropecuario y está conformada por los siguientes sectores industriales: alimentos, bebidas, tabaco, cuero, hilados de algodón, maderas, pulpas y papel, los cuales en conjunto generan el 46% del PIB industrial. La agroindustria alimentaria, que es el sector más relevante para nuestro análisis, contribuye con el 37% y 23% con y sin café, respectivamente.

En el sector de alimentos y bebidas, los sectores más dinámicos durante el período 1975-1990 han sido los aceites y los productos cárnicos y lácteos. Sin embargo, conviene destacar que durante los últimos cinco años (1985-1990), la producción de alimentos concentrados para animales y de productos diversos (dietéticos, enlatados, etc.) ha tenido un crecimiento bastante rápido (Cuadro 3.8).

El sector agropecuario como principal abastecedor de materias primas de la industria de alimentos y bebidas ha tenido en promedio una participación muy elevada dentro del valor de la producción bruta, no obstante dicha participación ha seguido una tendencia decreciente como se observa en el Cuadro 3.9. La menor participación de las materias primas agropecuarias por unidad de producto puede ser el resultado de varios factores: i) generación de mayor valor agregado debido a mayores costos de procesamiento por la introducción de procesos más sofisticados o surgimiento de nuevos productos que conllevan más elaboración; ii) comportamiento de precios relativos (insumos agropecuarios/producción industrial) desfa-

vorable al sector agropecuario; iii) obtención de productos agropecuarios con mayor contenido de materia prima básica.

**CUADRO 3.8**  
TASAS DE CRECIMIENTO DE LA INDUSTRIA DE ALIMENTOS Y BEBIDAS  
(En porcentaje)

	1975-1985	1985-1990	1975-1990
Productos cárnicos	7.4	7.3	6.8
Aceites y grasas comestibles	8.9	5.3	7.2
Productos de la molinería y panadería	-1.0	1.2	1.7
Azúcar y sus derivados	4.4	5.3	4.3
Otros productos alimenticios <sup>1</sup>	2.1	9.2	4.3
Bebidas	5.7	3.6	3.7
<b>Total</b>	<b>5.1</b>	<b>1.0</b>	<b>4.4</b>

1. Incluye alimentos concentrados para animales, enlatados de frutas y legumbres, jugos, productos dietéticos, alifios, alimentos infantiles, sal, hielo, etcétera.

Fuente: Elaborado a partir del DANE, Encuesta Anual Manufacturera.

Como consecuencia de la política proteccionista seguida hasta 1990, las materias primas de origen externo representaron una fracción relativamente pequeña del consumo total de insumos, con excepción de los tres productos tradicionalmente importados por la industria de alimentos: cebada para la industria cervecera, trigo para la industria molinera y oleaginosas para la industria de aceites y grasas.

Conviene resaltar el papel tan importante que viene desempeñando el sector pecuario, a través de la producción de carne bovina, pollo y leche dentro del sector agroindustrial. No sólo es uno de los sectores más dinámicos sino que también es el que mayor vínculo tiene con el sector primario y especialmente con la producción agrícola de origen nacional. Adicionalmente, los vínculos con el sector agrícola se dan en forma indirecta vía la producción de alimentos concentrados con destino a la producción avícola principalmente.

Debido a la intensidad en el uso de insumos de origen agropecuario, la competitividad de la industria de alimentos ha estado estrechamente ligada a los niveles de eficiencia y competitividad alcanzados por el sector agropecuario. Por ello, bajo el esquema de apertura comercial, el objetivo primordial del sector industrial ha sido el de minimizar el costo de sus materias primas, así ello implique elevar en forma sustancial las importaciones de insumos agropecuarios. Adicionalmente dentro de este proceso de sustitución de insumos nacionales por importaciones, muchas empresas



han encontrado más atractivo y rentable importar productos semielaborados, con lo cual reducen el grado de procesamiento interno limitándose a realizar procesos sencillos de mezcla y envase. El resultado final ha sido una reducción del valor agregado nacional y del empleo tanto en el sector manufacturero como en el agropecuario.

**CUADRO 3.9**  
**IMPORTANCIA DE LA MATERIA PRIMA AGROPECUARIA**  
**EN LA PRODUCCIÓN AGROINDUSTRIAL**  
 (En porcentaje)

		Materia prima/ Producción bruta	Materia prima ext/ Materia prima total
Productos cárnicos y lácteos	1975-1979	71.2	2.5
	1980-1984	71.1	2.6
	1985-1990	69.2	2.3
Aceites y grasas comestibles	1975-1979	72.4	23.4
	1980-1984	66.9	38.6
	1985-1990	67.2	17.3
Prod. de la molinería y panadería	1975-1979	76.2	13.1
	1980-1984	72.2	15.6
	1985-1990	68.8	15.7
Azúcar y sus derivados	1975-1979	58.4	9.6
	1980-1984	55.6	2.1
	1985-1990	51.4	1.9
Otros productos alimenticios	1975-1979	68.0	5.8
	1980-1984	67.6	7.8
	1985-1990	67.4	6.7
Bebidas	1975-1979	28.4	13.2
	1980-1984	25.9	11.9
	1985-1990	28.0	13.2
Total alimentos y bebidas	1975-1979	60.4	12.1
	1980-1984	55.0	13.4
	1985-1990	55.8	11.2

Fuente: Elaborado a partir de información del DANE, Encuesta Anual Manufacturera.

Mientras la tendencia en los países exportadores de productos agroindustriales es a agregar cada vez mayor valor agregado a sus productos, en Colombia el proceso de apertura está generando en muchas industrias una reducción del valor agregado nacional. Aun cuando parte de la responsa-

bilidad de la falta de competitividad del sector industrial se origina en los elevados precios de las materias primas agropecuarias de origen doméstico, el sector agroindustrial tampoco ha hecho grandes esfuerzos para reconvertirse desde el punto de vista tecnológico (desarrollo de nuevos productos y procesos, diversificación, mejoras en calidad, sistemas de comercialización, etcétera).

No se trata por lo tanto de volverse más competitivo a costa del deterioro del sector agropecuario, sino de asumir una posición más integral en la cual es fundamental la cooperación industria-agricultura con el fin de lograr mayores rendimientos, menores costos y mejor calidad en el sector agropecuario. El mejor ejemplo lo ofrece la industria azucarera, cuyos niveles de eficiencia no sólo se han obtenido por el elevado nivel de integración, sino también por la estrecha relación entre agricultores e industriales vía el desarrollo de nuevas variedades, difusión de nuevas tecnologías, asistencia técnica, contratos y compromisos de compra de la cosecha, etcétera.

Una opción para el desarrollo conjunto de la industria y la agricultura puede encontrarse en la diversificación y modernización de la agroindustria que permita un incremento en el valor agregado generado por el sector. Ello requiere sin embargo compromisos importantes entre el sector industrial y el agropecuario (incluyendo una mayor integración vertical) para realizar I&D, estricto control de calidad y programas de normalización y comercialización de la producción.

## RESUMEN Y CONCLUSIONES

De la revisión de la experiencia internacional de Chile, México y algunos países del Sudeste Asiático puede deducirse que el proceso de apertura ha sido compatible con una política sectorial dirigida hacia el sector agropecuario. México es el caso más cercano en donde el sector agropecuario ha recibido un tratamiento excepcional, se han mantenido los subsidios a la producción y el consumo y más recientemente se han creado subsidios directos a la tierra. En los países asiáticos la inversión pública ha tenido un papel fundamental junto con las políticas de promoción y diversificación de las exportaciones agroindustriales, las cuales se han constituido en uno de los sectores líderes de estas economías.

Un elemento que ha sido definitivo para determinar el éxito o el fracaso del proceso de apertura ha sido el manejo cambiario. Los primeros años de la apertura han estado sistemáticamente acompañados de una devaluación de la tasa de cambio real con lo cual se estimulan las exportaciones y se compensa, por lo menos parcialmente, la desgravación a las importaciones. En el caso de Chile específicamente, la revaluación cambiaria que se regis-

tró a partir de 1979 obligó a las autoridades a replantear el proceso de liberación, elevando los aranceles y creando las franjas de precios, y sólo cuando se superó la crisis se procedió nuevamente a la desgravación.

En el caso colombiano, teóricamente la apertura comercial debería favorecer al sector agropecuario el cual se compone en un 74% de productos comercializables (60% exportables y 14% importables). Sin embargo, la desgravación arancelaria ha estado acompañada de una revaluación del tipo de cambio real y de precios internacionales deprimidos, estos últimos debido en parte a los subsidios otorgados a la producción agropecuaria por los países desarrollados, lo que se ha traducido en una significativa baja de la rentabilidad, reducción del área cultivada y pérdida de la competitividad.

De mantenerse estas condiciones, tanto interna como externamente, y de no diseñarse una estrategia que contrarreste los efectos negativos del manejo cambiario y de precios externos bajos, la producción de transables, tanto exportables como importables, estará abocada a una pérdida de competitividad aún mayor. En la medida en que aumente la participación de los productos transables en la producción agropecuaria, que es la tendencia que se espera hacia el futuro, mayor será el impacto sobre el sector. Infortunadamente no se dispone de información actualizada sobre la composición del sector entre comerciables y no comerciables y sería conveniente elaborar los estudios correspondientes. Igualmente, es importante disponer de herramientas que midan con un alto grado de confiabilidad la eficiencia y competitividad del sector agropecuario colombiano para poder posicionarlo dentro del contexto internacional. Los subsidios y todo tipo de intervenciones de los gobiernos distorsionan los costos y precios e impiden en muchos casos interpretar adecuadamente los resultados hasta ahora encontrados.

Las exportaciones, que en Chile y los países asiáticos han sido la principal fuente de crecimiento del sector agropecuario, en Colombia no han reaccionado e inclusive han perdido competitividad. bajo las actuales condiciones y con excepción de las exportaciones tradicionales (café, banano, flores y caña de azúcar), no se vislumbran nuevos productos de exportación a menos que se den cambios drásticos a todos los niveles: producción, comercialización e industrialización.

La producción de cereales y oleaginosas, materias primas importables en su gran mayoría, se encuentra en una situación bastante precaria. Son pocas las excepciones: arroz, maíz blanco y palma africana; esta última requiere sin embargo de ajustes significativos en costos y precios.

La producción de alimentos para consumo directo, aunque actualmente debe clasificarse en su gran mayoría como transable, tradicionalmente no se ha comercializado en lo internacional y se ha dirigido a abastecer

esencialmente el mercado doméstico. Mientras se conserven los hábitos de consumo, la producción interna de estos productos se mantendrá, con excepción de aquel porcentaje que se utiliza como materia prima para la industria de enlatados, concentrados, jugos, etc., que ha venido siendo sustituido por importaciones de productos semiprosesados.

Ante los efectos desfavorables causados más por factores ajenos a la apertura comercial, es fundamental definir una estrategia que permita recuperar la rentabilidad y competitividad del sector. Entre los principales elementos de dicha estrategia se deben considerar el aumento de la inversión pública en sectores prioritarios (infraestructura, comercialización, educación y capacitación de los recursos humanos, etc.); promoción y difusión de la ID; adopción de nuevas tecnologías con el fin de estimular la diversificación agropecuaria, incrementar rendimientos y reducir costos de producción; elaborar e implementar una legislación *antidumping*. No se debe olvidar la estrecha relación que existe entre los sectores agropecuario e industrial, lo que implica que se deben diseñar mecanismos de cooperación entre los dos sectores con el fin de incrementar el valor agregado nacional, el cual en muchas industrias se ha venido reduciendo.

## Capítulo 4. LA POLÍTICA SOCIAL RURAL

Darío Fajardo

Una de las preocupaciones centrales en la toma de decisiones relacionadas con las necesarias transformaciones que han de ocurrir en la agricultura colombiana, como parte del cambio estructural de su economía, tiene que ver con los impactos que afecten al llamado sector social rural, esto es, los campesinos, pequeños productores y asalariados agrícolas y no agrícolas, desplegados en el campo y las localidades rurales. Los procesos de internacionalización y modernización de la economía avanzan de manera incontenible y, frente a ellos, el Estado ha de buscar la mejor distribución de los beneficios.

La sustentación política de la reforma económica insiste en señalar cómo la supresión de barreras comerciales, de discriminaciones en las oportunidades de acceso a las tecnologías y demás recursos de capital y a los mercados en general, son procesos que contribuyen al mejoramiento de la calidad de vida de toda la población. No obstante, lo perceptible, dentro de una ampliación incesante de estímulos y ofertas del mercado, es la configuración de una reducida capa de consumidores con una capacidad adquisitiva relativamente elevada pero profundamente distanciada de un amplio universo social, caracterizado por la insatisfacción objetiva de necesidades básicas vitales y culturales. El contraste entre la riqueza de la oferta para el consumo y la incapacidad real para proveer tales necesidades reduce el apoyo social, económico y político indispensable para la estabilidad del modelo económico y amplía el espectro de los conflictos sociales. Buena muestra de la dinámica generada por este contraste la constituyó la insurrección de Chiapas, México, a comienzos de 1994.

El análisis del desempeño económico y social del país, adelantado por distintos especialistas y agencias nacionales e internacionales, señala cómo si bien al comenzar la década de 1970 la brecha existente entre el campo y la ciudad era de una magnitud considerable<sup>1</sup>, al finalizar el siguiente decenio era posible advertir cambios notables en beneficio de las poblaciones de menores recursos, entre ellas las rurales. No obstante, durante los primeros años del 90 es apreciable un retroceso importante en esta tendencia.

Al examinar las cifras de este proceso y su contexto se hace evidente, de un lado, que aún continúa presente la brecha, como resultado de las

---

1. J. Vivas et al., *Desarrollo social en la década del 70*, Fedesarrollo, DNP, Unicef, Bogotá (s. f.).

condiciones físico-geográficas, de la estructura de la propiedad y de la distribución del ingreso. De otro, es innegable la relación entre el paulatino mejoramiento de las condiciones de vida de la población en general, y dentro de ella la rural, y los esfuerzos del Estado, manifiesto en asignaciones del gasto público, infortunadamente sujetas a oscilaciones derivadas de cambios en las políticas gubernamentales.

A continuación se expondrán los elementos del diagnóstico sobre las condiciones económicas y sociales de la población rural, con énfasis en sus vulnerabilidades y posibilidades frente al proceso de apertura económica. Sobre esta base se sustentarán los criterios para la formulación de políticas e identificación de instrumentos orientados hacia la socialización de los beneficios del modelo económico.

## EL SECTOR SOCIAL RURAL

### Las tendencias poblacionales

La Encuesta de Hogares de 1988 arrojó una proyección de 13.049.877 personas para la población rural, aplicando esta categoría a toda la población residente fuera de las cabeceras municipales y a los residentes en cabeceras con menos de 10 mil habitantes o con el 50% de su población localizada fuera de la cabecera o con más del 50% ocupada en actividades agropecuarias<sup>2</sup>.

Este conjunto poblacional se distribuía, en la fecha de la Encuesta, en un 41.4% en áreas dispersas y el 58.6% ya ubicado en localidades nucleadas. Dentro de las tendencias al nucleamiento y a la urbanización, las macrorregiones muestran dinámicas diferentes: de una parte, los departamentos de la zona andina, con mayor densidad poblacional, ofrecen menor crecimiento demográfico, en contraste con las regiones cálidas bajas (Costa Atlántica, Orinoquía y Amazonia), en donde se advierte un mayor crecimiento de sus poblaciones rurales. En cuanto a su distribución interna, la Costa Atlántica mantiene en áreas dispersas el 34% de su población, frente al 75% de la región oriental, el 56% en la central y el 55% en la pacífica.

Por otra parte, las tendencias apreciables en las comparaciones censales muestran cómo la participación de cada macrorregión es diferente en la dinámica de las poblaciones rurales: la zona andina ha visto disminuir su participación en el total rural del país, del 81.5% en 1951 al 68.9% en 1985,

2. U. Ayala, "Contribución al diagnóstico sobre la deuda social rural en Colombia", en *Informes de los consultores de la Misión Prealc/OIT "Políticas para pagar la Deuda Social"*, Bogotá, 1990; Sarmiento A. L., "Evolución de la pobreza y la calidad de vida rural en Colombia, según tipos municipales y regiones, 1972-1992" CID-UN, Bogotá, 1993 (mecanografiado).

al tiempo que la Costa Atlántica, Orinoquia y Amazonia ascendieron del 18.5% al 31.1% durante este mismo lapso. Observando este comportamiento es previsible que, como lo señalara la Misión de Estudios del Sector Agropecuario, MESA, "la expansión demográfica futura se orientará hacia las llanuras del norte y del oriente del país", en tanto que "la zona andina observará una pérdida creciente de su campesinado en términos relativos y aun en números absolutos, en el futuro inmediato"<sup>3</sup>.

Las mediciones demográficas señalan igualmente cómo, aun manteniendo un rezago frente a las transformaciones poblacionales urbanas, se advierte el descenso en la fecundidad en la población rural, en la cual el promedio de hijos por mujer se redujo en un 50% entre 1968 y 1985: de 9 hijos se pasó a 4.9 en el año terminal, si bien aún este promedio es superior al urbano, de 2.8 hijos por mujer en 1985<sup>4</sup>.

La articulación económica de la población rural expresa igualmente los efectos del cambio económico. La Encuesta de Hogares citada, según Ayala, muestra el incremento de la participación laboral remunerada femenina, la cual pasó del 28.6 al 47.2%. El mercado de trabajo y las condiciones productivas en general han generado un 44.4% de asalariados —con variaciones entre áreas dispersas y áreas concentradas— y la reasignación intersectorial que la mano de obra otorga a la actividad agropecuaria solamente el 61.3% en las áreas nucleadas y el 77.6% en las dispersas.

## Condiciones de la producción y el empleo

### *Las condiciones de la producción en la agricultura*

Una primera aproximación a las condiciones de vida de la población rural colombiana y a su prospectiva permite observar un heterogéneo panorama, compuesto por diversas estructuras productivas desplegadas en contextos regionales profundamente diferenciados. Las condiciones climáticas, altimétricas y edafológicas han servido de base para el desarrollo de explotaciones agrícolas, pecuarias y extractivas de distinto tipo; las estructuras sociales, políticas y económicas han dado lugar, igualmente, a formas diferentes de apropiación y tenencia de los recursos. De otra parte, los patrones de poblamiento y el desarrollo del mercado han estimulado la consolidación de unidades de transformación de productos de origen agropecuario y la configuración de redes de servicios, todo lo cual genera una participación creciente de las actividades no agrarias en las economías ru-

---

3. Misión de Estudios del Sector Agropecuario, *El desarrollo agropecuario en Colombia*, Ministerio de Agricultura, DNP, Bogotá, 1990, pp. 165 a 1169 (MESA).

4. *Ibíd.*

rales. En efecto, según la encuesta de hogares de 1988, 24.6% de la población rural pertenecía a hogares campesinos tradicionales, 40.2% a hogares vinculados con la agricultura comercial y 33.0% a hogares no agrícolas<sup>5</sup>. Esta dinámica, a su vez, está matizada por diferencias regionales resultantes de las características físico-geográficas de estos espacios y por las articulaciones de los mismos con los epicentros y redes comerciales en el territorio nacional y a lo largo de sus fronteras.

De esta manera, la población rural ha resultado articulada a una estructura productiva en la cual se combinan actividades económicas agropecuarias y no agropecuarias, de diversos tamaños y condiciones tecnológicas, notoriamente diferenciadas según regiones.

Inicialmente se examinarán las condiciones actuales de la producción agrícola, como marco de la articulación dominante de la población rural, con base en los estudios consignados en el Informe de la Misión de Estudios del Sector Agropecuario, MESA.

La Misión, con base en la información de los Crecer, referente a las distribuciones regionales de los cultivos y sus condiciones tecnológicas, expone una tipificación de tres grupos de cultivos según su heterogeneidad. Estos grupos comprenden 21 productos y dentro de ellos se identificaron: área cultivada, número de productores, dispersión geográfica y promedios de productividad según tipo de productor y región. Los tres grupos contruidos, de alta heterogeneidad, heterogeneidad moderada y baja heterogeneidad, abarcan tanto cultivos caracterizados por mayor incorporación de tecnología moderna (palma africana, arroz riego, sorgo y algodón) como aquellos exclusivamente tradicionales (ñame, arroz seco, fique) y los que oscilan según tipo de productores y regiones (papa, yuca, ajonjolí, frijol, cacao, etc.). La ubicación de los cultivos en uno u otro grupo depende de su dispersión, área cubierta y número de productores, así como de las mayores o menores diferencias tecnológicas reportadas entre sus productores. La dispersión la informa la presencia del cultivo en los Centros Regionales, Crecer, responsables de la difusión tecnológica; las diferencias en este último aspecto se cuantifican a partir de rangos de productividad establecidos con respecto a las productividades máximas y mínimas regionales y entre productividades medias según tamaños de las explotaciones.

La distribución de los 21 cultivos entre los tres grupos es la siguiente:

1. *Grupo de alta heterogeneidad*: caña panelera, banano, arroz seco, maíz, plátano, yuca.
2. *Grupo de heterogeneidad moderada*: frijol, maní, sorgo, cacao, algodón.

---

5. L. Sarmiento, *op. cit.*, p. 6.



3. *Grupo de baja heterogeneidad*: trigo, palma africana, ñame, soya, arroz riego, cebada, ajonjolí, fique.

El análisis de la producción así clasificada y considerando los distintos rangos de tamaño de las explotaciones, concluye señalando cómo, si bien entre los pequeños productores se ha ampliado el proceso de incorporación de la tecnología<sup>6</sup>, es en los rangos de la pequeña producción en donde dominan los menores rendimientos: "En síntesis, los pequeños productores tienden a ocupar, en mayor proporción que los medianos-grandes, los rangos de productividad inferiores a la media y éstos tienden a ocupar, en mayor proporción que los pequeños, los rangos de productividad superiores a la media"<sup>7</sup>.

Otro factor considerable en las brechas tecnológicas lo constituyen las condiciones agroecológicas y uno de los cultivos que ofrece mayores valores asociados con estas condiciones es la caña panelera, típica de las economías campesinas.

De otra parte, la segmentación de los mercados regionales ofrece diferentes posibilidades a la oferta agrícola; las estructuras rurales regionales de pequeñas y medianas localidades, con poblaciones articuladas a la producción agrícola y no agrícola y a los servicios, constituyen mercados para distintos tipos y calidades de productos, de los cuales algunos circulan dentro de circuitos muy amplios (electrodomésticos, etc.) y otros, como los alimentos básicos, provienen de la oferta internacional (Ecuador, Venezuela), nacional, regional y local. En estos mercados, los procesos cíclicos pueden limitar la circulación de determinados bienes, para dar cabida solamente a algunos productos indispensables de procedencia externa a la economía local y regional. Hay, de esta manera, *cierres* en respuesta a los ciclos, con los cuales se preserva alguna estabilidad en estas economías y en las sociedades que las sustentan, con las implicaciones políticas y sociales que de allí se derivan.

Estas dinámicas, apreciables en regiones de economía campesina y de colonización constituyen, de alguna forma, mecanismos de protección, que sin embargo no posibilitan procesos acumulativos que sustenten un mejoramiento de la calidad de vida de estas poblaciones.

Finalmente, y como conclusión directamente relacionada con la tendencia a la reducción de las brechas, se advierte el significado tenido por el Programa DRI en cuanto a la difusión tecnológica, la cual se ha cumplido

---

6. MESA, p. 140.

7. *Ibíd.*, p. 132.

no únicamente a nivel de los beneficiarios directos del programa sino que ha desbordado sus áreas de acción<sup>8</sup>.

La tendencia hacia la diversificación de cultivos y la creciente homogeneización tecnológica actúan dentro de una estructura productiva en la cual continúan operando modalidades de concentración de la propiedad. Un estudio adelantado por CEGA señaló cómo a comienzos de la década de 1980<sup>9</sup> los rangos superiores en superficie mostraban una tendencia hacia la disminución en número de explotaciones y en áreas comprendidas dentro de tales rangos, pareciendo localizarse el mantenimiento de los grandes latifundios predominantemente en algunas regiones caracterizadas por un menor desarrollo económico. No obstante, los estudios más recientes señalan al narcotráfico como un nuevo factor de concentración de la propiedad territorial, con sus secuelas de violencia y, obviamente, en aquellas áreas con mejores calidades de suelos y más favorable ubicación con respecto a los centros urbanos. Según la MESA, este "neolatifundio" está distribuido en el cuadrilátero y los municipios de La Dorada, Puerto Salgar, Puerto Triunfo y Puerto Boyacá y los departamentos de Atlántico, Córdoba, Sucre, Meta, Caquetá, Casanare, el Bajo Cauca Antioqueño. Esta misma fuente calcula que el narcotráfico puede tener posesión de cerca del 2.8% del total de la frontera agropecuaria y del 4.3% de las tierras para ganadería<sup>10</sup>.

El fenómeno de la incorporación de capitales del narcotráfico ha tenido también impactos en el uso del suelo y en el desenvolvimiento económico. La destinación de áreas previamente aprovechadas en agricultura, a la ganadería o a la recreación dejó sin empleo a jornaleros rurales; igualmente, la presión sobre la tierra por parte de este sector social produjo el desalojo de campesinos y medianos empresarios en algunas de las regiones mencionadas.

Como se verá más adelante, el afianzamiento de los cultivos ilícitos dentro de la producción agropecuaria tiene otras facetas ligadas directamente a la obtención de la materia prima pero, previamente, se expondrán algunas consideraciones sobre el entorno social de la estructura productiva.

### *El empleo rural*

El mundo del trabajo rural comprende una gama variada de sectores sociales dentro de los cuales se cuentan los asalariados, agrícolas y no agrícolas, los

---

8. *Ibíd.*, p. 140.

9. L. Lorente *et al.*, Distribución de la propiedad rural en Colombia 1960-1984, CEGA, Bogotá (s. f.).

10. Mesa, p. 153.

pequeños y medianos empresarios y los campesinos. La participación de estos últimos continúa siendo amplia y abarca el 50% de la PEA rural, representados en "trabajadores familiares sin remuneración".

Esta composición varía necesariamente de región a región por las razones expuestas, geográficas y socioeconómicas. En áreas con predominancia campesina la proporción de asalariados es menor que en aquellas en donde se han desarrollado empresas agroindustriales así: en la región oriental, correspondiente a los departamentos de Norte de Santander, Santander, Boyacá, Cundinamarca, Meta (piedemonte), la proporción de asalariados en 1988 era del 34.3%, en contraste con el 55.0% de la región central (cafetera) y del 45.3% de la pacífica, a la cual corresponde el Valle del Cauca.

Por otra parte, la diversificación de las economías rurales y la creciente nucleación de la población, como resultado de las migraciones y de las ampliaciones de cobertura de servicios a pequeñas y medianas localidades, ha incrementado las ocupaciones rurales no agrícolas, también con variaciones regionales. Así, según lo ha establecido la MESA, "la actividad agropecuaria aporta el 61.3% del empleo rural total —distribuyéndose en un 52.5% para la población nucleada y 77.6% para la dispersa—; para la población ocupada, nucleada, el comercio, restaurantes y hoteles contribuyen con el 15% del empleo y los servicios con el 14.2%. Alguna importancia tiene también la manufactura: 8.6% para la población nucleada y 5.3% para la dispersa"<sup>11</sup>. Las diferencias en la articulación laboral de la población rural se manifiestan claramente en su retribución: en tanto las actividades no agropecuarias remuneraron \$78.590 mensuales de 1992 para individuos y \$128.070 para los hogares, los ingresos de individuos y hogares de economías campesinas fueron de \$47.881 y \$72.548, respectivamente<sup>12</sup>.

## La heterogeneidad regional

Colombia, al igual que otros países latinoamericanos y como resultado de la influencia de su ubicación dentro del sistema andino y el eje ecuatorial, ofrece una base de profundas heterogeneidades para sus sistemas productivos agrarios.

La heterogeneidad productiva agraria expresa igualmente la influencia de estructuras económicas, sociales y políticas; en la conformación de un sistema de propiedad y tenencia en el cual los rangos superiores concen-

---

11. *Ibid.*, p. 169.

12. L. Sarmiento, *op. cit.*, p. 6; véase también M. I. Gómez, "Las economías campesinas: su evolución entre 1988 y 1992", en *Coyuntura Social* No. 9, Fedesarrollo, Bogotá, 1993, en especial, pp. 91-94.

tran las mayores superficies y los menores disponen de una reducida participación. La distribución del recurso tierra también ha coincidido con las mayores posibilidades de acceso al crédito y la tecnología, con lo cual tuvo lugar una tendencia hacia la convergencia de los mayores desarrollos tecnológicos con los rangos superiores de la propiedad.

### *Los cambios en la producción dentro de las regiones*

Si bien la heterogeneidad resultante de la acción de los factores biogeográficos, altimétricos y climáticos solamente puede modificarse en el largo plazo, la diferenciación resultante de las condiciones socioeconómicas (acceso al capital y a la tecnología) puede sufrir modificaciones en el corto plazo y, de hecho, las ha sufrido. Como resultado de estas últimas se han mitigado las diferencias en cuanto a la productividad entre los distintos rangos de tamaños para determinados cultivos en disposición de mayor oferta tecnológica, generalmente materias primas de la agroindustria.

La gradual superación de las brechas tecnológicas para los cultivos más integrados a las agroindustrias, dentro de los distintos rangos de tamaño de las explotaciones, ha incidido en desplazamiento de cultivos hacia determinadas regiones, así como cambios en las relaciones entre las regiones. La MESA identificó reubicaciones de varios cultivos: arroz, ahora localizado en el Alto Magdalena; fríjol, en el centro-oriente y la Costa Atlántica; maíz, en aumento en la Costa Atlántica, en desmedro de otras áreas como el centro-oriente, suroccidente, Alto Magdalena y Viejo Caldas; otros cultivos como la yuca y el plátano también se han desplazado hacia la Costa Atlántica, dando a esta región un marcado perfil de autosuficiencia.

La difusión tecnológica y la ampliación de la capacidad de absorción de tecnologías, de una parte, y, de otra, las dificultades para una plena integración de mercados nacionales, han configurado un patrón de diversificación para prácticamente todas las regiones, al tiempo que han aumentado las capacidades de generación de excedentes. De esta tendencia hacia la diversificación productiva se escapan dos regiones: el Viejo Caldas, cafetero e importador de alimentos, y la Orinoquia, cada vez más especializado en la producción de materias primas (palma africana, soya, cacao) y con algunos alimentos de consumo directo como el plátano y la yuca.

El análisis del desarrollo agrario planteado anteriormente ha hecho énfasis particular en las variaciones regionales, las cuales evidencian, en principio, diferencias en cuanto a la participación en los mercados laborales, asociadas necesariamente con las condiciones de ingresos y bienestar, tema que se ampliará más adelante al abordar la problemática de la pobreza.

Dentro de esta visión se aprecia una relativa bipolaridad, en cuyos extremos se encontrarían algunas áreas provistas de condiciones básicas para

el mejoramiento de la calidad de vida frente a otras (la mayoría) carentes de ellas. Dentro de esta última, las marginadas, se encuentran, básicamente, los bordes de la frontera agraria, cuya incorporación a la vida de la nación plantea consideraciones particulares.

### *La frontera agraria*

Según los estudios disponibles, entre 1960 y 1986 se duplicó el área agropecuaria bajo explotación, correspondiendo aproximadamente el 50% de las áreas dedicadas a ganaderías a los antiguos Territorios Nacionales, como resultado de la expansión de la frontera en ese espacio<sup>13</sup>.

En términos poblacionales, las regiones de colonización ofrecen un crecimiento acelerado. Según el censo de 1985, en estas regiones se asentaban 2.958.150 habitantes, de los cuales el 52.9% se encontraba en el área rural de las áreas marginales.

El crecimiento de la población y la velocidad de la expansión de la frontera han ocurrido de manera descompasada con el desarrollo institucional del país. Las fragilidades del aparato estatal se hacen más perceptibles en estos espacios, en los cuales las carencias de infraestructuras y las mismas condiciones ambientales dificultan el desarrollo económico y limitan el propio desarrollo de la vida social.

En este ámbito han confluído tres tipos de problemas orgánicamente ligados con las características del ordenamiento social, económico y político del país, pero también vinculados a su propia viabilidad. Estos problemas son la insurgencia armada, los narcocultivos y la destrucción ecológica y forestal, en particular.

La insurgencia armada, si bien se ha presentado asociada a muchas zonas de colonización, hoy constituye un problema de aspecto más amplio y será considerada más adelante en sus especificidades.

Los cultivos ilegales (marihuana, coca, amapola) se han afianzado tanto en las márgenes de la frontera como en su interior; sin embargo merecen una consideración inicial dentro del tratamiento de las zonas de colonización.

La limitada expansión de la influencia estatal, la dispersión de los asentamientos y la disponibilidad reducida de recursos para la producción se han configurado en factores primordiales del estancamiento productivo de estas regiones quitando cualquier margen de competitividad a los renglones agrícolas y pecuarios. Las mismas carencias de infraestructuras reducen otras posibilidades productivas, dejando a las regiones marginales

---

13. MESA, p. 84.

prácticamente sin alternativas económicas diferentes a la extracción de productos exóticos (cortezas, maderas finas, fauna silvestre) y a los cultivos ilícitos.

Estos últimos parecen haber pasado distintas fases desde su implantación; inicialmente tuvieron un carácter experimental, etapa seguida por una rápida expansión jalonada por los precios en los mercados intermedios y terminales. Los ciclos de los precios, cortos y de profundas ondulaciones, terminaron aparentemente con esta segunda etapa, durante la cual el principal cultivo ilícito, la coca, sustituyó prácticamente a todos los demás cultivos, ya que los elevados precios del producto posibilitaron *importar* de las regiones centrales los productos básicos. Una vez fueron experimentados los períodos de precios más bajos, en las regiones que habían enmarcado a la *narcoproducción*, los campesinos involucrados generaron una nueva estrategia mediante la cual la producción de coca se convirtió en un componente más del sistema productivo, a través del cual se obtienen recursos líquidos, según se comporten los precios.

La vinculación permanente de estas regiones marginadas productoras de cultivos ilícitos a los mercados nacionales e internacionales induce, necesariamente, los efectos del carácter cíclico de la *narcoeconomía*.

Dentro de estos ciclos se han producido rápidas e importantes *bonanzas* en los precios seguidas por *destorcidas* de similares intensidades, y entre unos y otros comportamientos del mismo tipo, pero con alcances más reducidos.

Estos comportamientos, ligados a la naturaleza de una economía prácticamente extractiva, no alcanzan a estabilizar una construcción productiva en dichas regiones, en la medida en que los excedentes logrados en la comercialización local se aplican, de una parte, en consumos para subsistencia y suntuarios y, de otra, en expansión de las praderas como ahorro, con efectos particularmente nocivos en los ecosistemas. No sobra señalar que los mayores márgenes del narcotráfico permanecen en los marcos de la distribución final de las drogas, sin irrigar en ningún caso a las regiones productoras.

Los cultivos ilícitos añaden otro componente dinamizador a la destrucción forestal asociada con la colonización. De hecho, la ampliación de la frontera con fines productivos trae cambios ecológicos profundos en la medida en que las tecnologías al alcance de los colonos promedio es excesivamente simple y altamente degradativa. Sus efectos inmediatos son la destrucción de especies endémicas, su remplazo parcial con especies introducidas, en números infinitamente menores y, con ello, el arrasamiento de la biodiversidad, con una muy pobre compensación en términos biológicos. Adicionalmente, se producen efectos negativos sobre los suelos, para

cuyo manejo no se plantean aún, en forma masificada, técnicas que permitan su recuperación o aprovechamiento sostenido.

## La pobreza rural

La cualificación de la información y los análisis del desempeño económico en la solución de las demandas sociales ha permitido precisar los volúmenes de población afectada por insatisfacción de sus necesidades básicas, los niveles de estas carencias y las tendencias apreciables en el mediano plazo. Los estudios de Ulpiano Ayala sobre la pobreza rural para la Misión de Estudios del Sector Agropecuario y la misión Prealc-OIT<sup>14</sup>, muestran cuatro hechos básicos: en primer lugar, la persistencia de la pobreza en el conjunto de la sociedad colombiana, en términos de hogares y personas; en segundo lugar, la tendencia sostenida hacia la disminución general de la participación de los pobres, hogares y personas en el total de la población; en tercer lugar, la disminución de la pobreza crítica con respecto a la pobreza no crítica y, por último, el leve pero perceptible incremento de la pobreza no crítica, la cual pasó de 28.0% a 30.6% del número de hogares entre 1970 y 1989 y del 27.0% al 31.1% de las personas durante ese mismo período (véase Cuadro 4.1).

Por su parte, Libardo Sarmiento, aplicando la Medición Integral de la Pobreza, MTP, en la cual se combinan "Necesidades Básicas Insatisfechas" y la "Línea de Pobreza" establecida según ingresos, a las Encuestas de Hogares Rurales de 1978, 1988 y 1991, identificó, para 1988, un total del 78% para los hogares rurales viviendo en condiciones de pobreza. De ellos, el 41% se encontraba en pobreza absoluta (NBI y LP), 20% en pobreza por ingresos y el 17% restante afectado por carencias en calidad de la vivienda, disponibilidad de servicios públicos, por inasistencia escolar o por hacinamiento<sup>15</sup>.

Como es fácil discernir, la identificación del fenómeno "pobreza", de acuerdo con este método, permite apreciar, de una parte, los efectos de la inversión social en la constitución de la oferta de servicios públicos y dotaciones, mediante la cual atender las necesidades de la población de otra, los efectos de las políticas macroeconómicas en el ingreso y en sus variaciones urbano-rural. En el mediano plazo, se observa el resultado "acumulado" del gasto público en la mayor disponibilidad de servicios con los cuales procurar la gradual superación de NBI; en este mismo ámbito puede verse el efecto que pueda tener la disminución de asignaciones efectivas

---

14. U. Ayala, *op. cit.*

15. L. Sarmiento, *op. cit.*, p. 8.

para la política social, la cual incide necesariamente en la ampliación de los sectores sociales excluidos de la satisfacción de sus demandas básicas.

**CUADRO 4.1**  
**EVOLUCIÓN DE LA POBREZA EN EL SECTOR RURAL SEGÚN GRANDES REGIONES 1978-1988**

Unidades / región	Pobreza crítica %		Pobreza N/crítica %		Pobreza		N/pobreza %	
	1978	1988	1978	1988	1978	1988	1978	1988
Hogares Tt\Nal.	52.1	32.4	28.0	30.6	80.1	62.3	19.9	37.0
Hogares Atlántica	53.8	41.0	28.6	25.8	82.5	71.6	17.5	28.4
Hogares Oriental	57.3	40.2	23.8	35.8	81.1	66.1	18.9	33.9
Hogares Central	44.9	23.5	33.4	27.1	78.3	59.3	21.7	40.7
Hogares Pacífica	52.8	25.5	25.9	29.9	78.7	52.6	21.3	47.4
Personas Tt/Nal.	57.6	37.0	27.0	31.1	84.6	68.0	15.4	32.0
Personas Atlántica	59.8	47.6	27.4	30.4	87.2	77.9	12.8	22.1
Personas Oriental	61.0	45.1	23.5	27.0	84.5	72.1	15.5	27.9
Personas Central	51.4	26.5	32.1	36.8	83.6	63.3	16.4	36.7
Personas Pacífica	59.0	29.3	24.3	29.4	83.4	58.7	16.6	41.3

Fuente: Misión de Estudios del Sector Agropecuario, DNP Minagricultura, Cuadro 3.52, p. 251, con base en Encuestas de Hogares Rurales 1978, 1988.

Si se tiene en cuenta la participación que el gasto público tiene en la composición del ingreso de los sectores sociales más desprotegidos, las reducciones de estas asignaciones introducen a este segundo componente de la pobreza. En efecto, llama la atención al menos la similitud de las tendencias en el gasto social con las que ofrece la participación de las personas bajo la línea de pobreza (Cuadro 4.4) a lo cual se añade el comportamiento de los ingresos, en particular los rurales, y, dentro de ellos, los de los trabajadores agrícolas, los cuales muestran un rezago sostenido e indudablemente asociado con la persistencia de la pobreza como tendencia general.

La información que sustenta estas observaciones está desagregada en cuatro grandes regiones: Atlántica, Oriental, Central y Pacífica, lo cual permite apreciar diferencias sustantivas entre ellas y con respecto al total nacional. Sin embargo, es difícil profundizar en el alcance de estas diferencias, en la medida en que agrupan áreas geográficas muy heterogéneas, como es el caso de la región pacífica, dentro de la cual se incluyen la zona central



del Valle del Cauca y el litoral de éste y los demás departamentos del occidente, marcadamente diferenciados en su desarrollo socioeconómico.

El Cuadro 4.2 ilustra los resultados del anterior análisis.

**CUADRO 4.2**  
INCIDENCIA DE LA POBREZA EN LA POBLACIÓN RURAL, POR TIPOS DE POBREZA SEGÚN MEDICIÓN INTEGRAL DE LA POBREZA, 1988

		Pobreza por ingresos (%)		
		No pobres	Pobres	Total
Pobreza por NBI (%)	No pobres	22.1	20.2	42.3
	Pobres	16.9	40.8	57.7
	Total	39.0	61.0	100.0

**Fuente:** Tomado de Libardo Sarmiento Anzola, *Evolución de la pobreza y la calidad de vida rural en Colombia, según tipos municipales y regiones*, CID/UN, Bogotá, 1993 (mecanografiado), p. 8, Cuadro 7.

Teniendo en cuenta el interés de este estudio se plantean las siguientes observaciones: en primer lugar, tal como se advirtió en el subtítulo referente a las tendencias poblacionales, los comportamientos demográficos asociados con el proceso de desarrollo acercan las poblaciones rurales a las urbanas. Como parte de ello, la incorporación de la mujer al trabajo remunerado fuera del hogar, evidenciado en las conductas reproductivas; así, el incremento de la participación laboral femenina ha incidido necesariamente en la disminución del número de hijos; al mismo tiempo, ha aumentado en estos hogares la participación del salario en el ingreso familiar y se ha ampliado la articulación de tales hogares con el mercado en general y con el mercado laboral y sus diversificaciones, en particular.

En segundo lugar, dentro de un contexto de internacionalización económica, es más significativo apreciar comparativamente el desempeño del país. Así adquieren especial sentido las tendencias observadas en el caso colombiano y las recomendaciones que de ellas se desprenden. Específicamente, es posible apreciar el significado de intervenciones relativamente sostenidas del Estado en un contexto de estabilidad económica. Las cifras presentadas en el Cuadro 4.3 son ilustrativas.

En tercer lugar, es necesario destacar la influencia de factores estructurales en la lenta evolución de los problemas de pobreza y la necesidad de la intervención estatal al respecto. Al analizar el proceso de cambio técnico (condiciones de la producción y el empleo), se ha señalado cómo, si bien ha habido una sensible absorción de la oferta tecnológica a nivel de los pequeños productores, este estrato continúa afectado por los niveles inferiores de

la productividad, con lo cual la baja disponibilidad de recursos de capital neutraliza, hasta cierto punto, los esfuerzos del Estado en asignación del gasto público. Perfetti y Guerra, al observar el comportamiento ascendente de los precios agrícolas en comparación con el deterioro de los ingresos rurales, formulan, como hipótesis, el que dichos aumentos "no favorecieron por igual a todos los productores agrícolas, llevando ello a que la distribución del ingreso empeorara"<sup>16</sup>.

### CUADRO 4.3

#### AMÉRICA LATINA: PORCENTAJE DE HOGARES BAJO LA LÍNEA DE POBREZA EN ZONAS RURALES 1970-1980-1986

País	Porcentaje de hogares rurales		
	1970	1980	1986
Argentina	19.0	16.4	17.0
Brasil	73.0	61.7	59.7
Colombia	54.0	45.4	42.4
Perú	68.0	65.4	63.8
Venezuela	36.0	35.2	34.2

Fuente: M. Chiriboga, "Hacia una modernización democrática e incluyente de la agricultura de América Latina y el Caribe"; con base en datos PNUD, en A. Machado (comp.) *Desarrollo rural y apertura económica*, IICA, Bogotá, 1992, p. 33.

A este respecto es conveniente considerar cómo las "condiciones de partida" de la inserción en el mercado, así como las características regionales de estos mercados, inciden en el desempeño económico y en las posibilidades de solventar las necesidades básicas.

Es dado suponer que los sectores más articulados al mercado están más sujetos a las variaciones en cuanto a empleo e ingresos y, en condiciones de inseguridad, se cumplirá la posibilidad planteada por Ayala al considerar los efectos del ajuste al comenzar el decenio del 90: "Tal vez en esta ocasión el no estar plenamente insertados en el proceso de desarrollo capitalista ha sido beneficioso para los pobres del sector rural"<sup>17</sup>. Sin embargo, lejos de considerar inviables regresiones en el proceso económico, es indispensable profundizar la búsqueda de medios para mejorar las condiciones de parti-

16. J. J. Perfetti, M. Guerra, *Los beneficiarios del gasto público social en las áreas rurales. Estudio de incidencia del gasto público social*, DNP, Bogotá, 1993, p. 6.

17. U. Ayala, *op. cit.*, p. 147.

cipación de los pequeños productores y los asalariados en la ampliación del mercado y en su acceso a los beneficios de la reforma económica.

La brecha socioeconómica, la distancia entre campo y ciudad, documentada por los estudios sobre necesidades básicas insatisfechas y analizadas en los estudios de la MESA, Ayala, Perfetti y Guerra, etc., están relacionadas no solamente con condiciones estructurales del desarrollo económico sino también con las características del gasto público. La creciente participación de asalariados en la población económicamente activa rural expresa, de una parte, el avance del mercado, la ampliación de la articulación del sector rural a la economía nacional (e internacional) pero también su mayor vulnerabilidad a los efectos de los ciclos económicos, a la distribución de sus efectos y a las decisiones de la política macroeconómica.

De otra parte, el elevado porcentaje de personas en condiciones de pobreza en las áreas rurales (68% en 1988) y la ampliación de la franja de pobreza no crítica, por traslado hacia ella de sectores antes ubicados en el nivel crítico pero sin mejoría del no crítico, configura un amplio volumen de población en cuyos ingresos tiene una alta participación el gasto público. Según lo visto, las fluctuaciones de este último y en general su tendencia descendente hacen aún más vulnerable a la población, en particular la rural, situada en condiciones de pobreza más extendidas. Esta observación es especialmente importante si se tiene en cuenta cómo, según Perfetti y Guerra, "dado el comportamiento de la inversión pública en el sector rural, el gasto por habitante rural aumentó, en términos reales, de \$1.890 en 1980 a \$6.410 en 1990. Entre este año pico y 1991, el gasto disminuyó dramáticamente, ya que en este último año fue sólo de \$3.576<sup>18</sup>.

Esta tendencia tiene necesariamente dos implicaciones: en el corto plazo, como ya se señaló, golpea las condiciones de vida de esta población en términos de su acceso a bienes y servicios; en el mediano plazo, erosiona la acumulación lograda previamente como resultado de un mejoramiento leve pero sostenido de los términos de intercambio campo-ciudad, desestabilizando las bases económicas, políticas y sociales de la gobernabilidad<sup>19</sup>. La experiencia ganada en América Latina a este respecto, como lo señala el BID, "muestra una estrecha correlación entre gasto público social y los indicadores de progreso social y desarrollo humano. Independientemente de problemas de ineficacia, la evidencia disponible muestra que, cuanto mayor y más continuado el gasto social, mejores los índices de salud, educa-

---

18. Perfetti y Guerra, *op. cit.*, p. 4.

19. M. Izaguirre, C. del Castillo, *Reforma social y pobreza*, BID-PNUD, New York, 1993, p. 4.

ción, calidad de vida y desarrollo humano en general"<sup>20</sup>. Preocupa en este sentido la tendencia señalada por el contralor general de la República recientemente, en términos de la insuficiencia y retroceso del gasto público social, el cual, particularmente en 1993, ha tenido una participación mínima con respecto al PIB (véase Cuadro 4.4).

**CUADRO 4.4**  
**POBREZA Y GASTO SOCIAL 1980-1992**

Año	Gasto social % respecto al PIB	% personas bajo línea de pobreza
1980	7.5	n.d.
1981	8.1	n.d.
1982	8.1	n.d.
1983	8.5	n.d.
1984	9.4	n.d.
1985	7.7	n.d.
1986	7.4	37.8
1987	7.4	41.3
1988	7.2	43.8
1989	7.6	40.6
1990	7.6	40.8
1991	7.3	40.7
1992	7.5	44.8

**Fuente:** L. Sarmiento A., "Política social y gasto público en los noventa. ¿Qué tan significativos son los cambios?", en *Coyuntura Social*, No. 8, Fedesarrollo, Bogotá, 1993, con base en Encuestas de Hogares, etapas 53, 57, 61, 65, 69, 73 y Contraloría General de la República, p. 59.

### Conflictos sociales y violencia en las áreas rurales

Es difícil agregar elementos novedosos a los diagnósticos sobre la violencia en Colombia, sobre sus factores y aun sobre los resultados de las distintas políticas dirigidas a su superación. Sus diversas manifestaciones, a veces difíciles de diferenciar, como la delincuencia común, el terrorismo político, que incluye desde las acciones guerrilleras hasta las de los grupos parami-

20. *Ibid.*, p. 26.

litares y los desbordamientos de las Fuerzas Armadas, etc., ocurren tanto en las áreas urbanas como en las rurales y, dentro de éstas, en todos y cada uno de sus escenarios: regiones de plantaciones modernas, regiones de minifundios, de latifundios ganaderos, de colonización, territorios indígenas, etcétera.

El Gobierno Nacional ha tomado varias iniciativas tendientes al fortalecimiento de las Fuerzas Armadas que, sin lugar a dudas, muestran éxitos en varios frentes. Sin embargo, como ha sido destacado por los analistas, la diversidad de causas y naturalezas de los conflictos desvirtúa un tratamiento único para todos y, de hecho, la intervención armada del Estado, no pocas veces desbordada, puede estimular la ampliación de los conflictos.

Las reformas políticas anudadas en la Constitución de 1991 abrieron paso a procesos de organización política y afirmación territorial y cultural que, en el mediano plazo, pueden contribuir a la estructuración de relaciones políticas, sociales y económicas más equilibradas, en beneficio de los grupos más relegados de la sociedad y del mundo rural, en particular. No obstante, la construcción institucional que deberá sustentar este mayor equilibrio aún está muy lejos de lograrse y, entre tanto, muchos de los conflictos generados a través del tiempo continúan desarrollándose, en ocasiones, con mayor virulencia.

Dentro de estos últimos se encuentra la insurgencia armada, con respecto a la cual siempre conviene recordar algunas características básicas. En primer lugar, la lógica de un conflicto de esta naturaleza en la cual, independientemente de sus razones, se trata de un desafío armado al Estado y a la sociedad, ha ocasionado que, por motivaciones políticas y militares, se haya construido una imagen simplificada, que impide a una opinión pública impactada y desinformada advertir las diferencias existentes entre los distintos grupos, sus orígenes, formas de inserción en las sociedades locales, proyectos políticos, etcétera.

Frente a este conflicto se ha asegurado a la población que el tratamiento más adecuado es el de la sujeción por la vía armada. La propuesta de negociar con la guerrilla, luego de derrotarla militarmente, ha dado resultados, pero solamente con grupos que no han alcanzado una raigambre en las regiones en donde operan. En pos de su aplicación se ha comprometido al país en un esfuerzo fiscal y político justificable como parte del propósito de fortalecimiento de las instituciones armadas, dentro de los márgenes constitucionales, pero cuyos resultados no son aún convincentes.

Las FARC, componente central de la insurgencia comprometida dentro de la guerra integral, continúan su proceso de expansión territorial, ligado en muchos de sus frentes a la comercialización de los derivados de la coca y la amapola como fuente de financiación y parte de una compleja estrategia política de articulación con los productores locales. A esta actividad se

añaden la extorsión y el secuestro, como prácticas que diluyen las fronteras entre la delincuencia común y la rebelión, dificultando la búsqueda de salidas propiamente políticas para el conflicto guerrillero y profundizando la crisis de inversión en el campo.

Anteriormente se hizo referencia a la articulación de la guerrilla con las estructuras sociales locales: es un tema que merece consideración especial. Vale rememorar cómo voceros del alto Gobierno recuerdan insistentemente que la insurgencia "ha perdido" su discurso político para convertirse simplemente en un fenómeno delincencial. Pero si "lo ha perdido" es porque lo tuvo y con él logró una identificación y legitimación en no pocas regiones en donde por ausencia del Estado, por desbordamientos de sus agentes o por los excesos de los exponentes de poderes privados, la población más débil vio en las guerrillas una posibilidad de equilibrio, de justicia *sui géneris*.

En este encuadre echó raíces la insurgencia armada y, en virtud de la continuidad de los factores que facilitaron su arraigamiento, persiste, con posibilidades, incluso de sostenerse y ampliar su acción, en la medida en que no se afiance la presencia del Estado, ya por debilidad e insuficiencia de los recursos aplicados para producirla o por excesos de sus representantes.

No sirve como argumento tranquilizante sobre la próxima extinción de la guerrilla la caída del socialismo y fenómenos colaterales, en la medida en que la dinámica y los móviles de la insurgencia armada se enmarcan más firmemente en las condiciones locales del poder. No parece animar a estos grupos un proyecto político de alcance nacional sino más bien un cálculo pragmático de afianzamiento de poderes regionalmente circunscritos, si bien, como lo demuestra la reunión celebrada a principios de este año en la Uribe, Meta, por la dirigencia de ese grupo, perduran elementos de unidad de mando a nivel nacional, con representación tanto de las áreas rurales como de algunas ciudades.

A este respecto es relevante observar relaciones entre la inversión pública sostenida y especializada, de una parte, y el arraigamiento de la insurgencia armada. En efecto, en el mapa de las áreas DRI más sostenidas, a pesar de ocurrir con alguna frecuencia episodios del conflicto guerrillero, podría afirmarse que éste no dispone de bases firmes como sucede, igualmente, en las zonas que cuentan con intervención activa de Comités de Cafeteros.

En la coyuntura actual, marcada por una más intensa confrontación entre el Estado y la insurgencia, no sorprende su ampliación espacial como parte de la estrategia de uno y otro contrincante; sin embargo, es posible advertir diferencias entre áreas de tradicional anclaje guerrillero y áreas en las cuales la insurgencia pretende extender su influencia, con alcances va-

riados, según diversos factores, como pueden ser los antecedentes políticos de la población local, las relaciones económicas y sociales entre sus distintos sectores y necesariamente, también, la propia presencia del Estado.

Al considerar las condiciones sociales dentro de las cuales se ha encuadrado la subversión, algunos analistas han argumentado insistentemente cómo la pobreza no necesariamente sustenta la confrontación armada. No obstante, al examinar otros sectores del espectro social, afectados por graves conductas delictivas, sí se acepta la necesidad de su mejoramiento social y económico para superar tales conductas. Con esta misma lógica habría que convenir en que la asignación sostenida y eficiente de recursos para las áreas y poblaciones con mayores necesidades puede contribuir eficazmente a la superación de los conflictos armados.

En una coyuntura en la cual han confluído infortunadamente los efectos negativos de la apertura, en términos de empleo, el desmantelamiento de instituciones estatales con trayectorias positivas, pero en trance de remodelación, y el descenso del gasto público social, conviene recordar la pregunta planteada por Álvaro Silva y Gabriel Montes ante el XXVI Congreso de la SAC: ¿Puede consolidarse la paz en un ambiente en el que se agudicen, así sean temporalmente, los problemas socioeconómicos?"<sup>21</sup>.

### Los cultivos ilegales

Durante el mes de octubre de 1993 se celebró en Bogotá un foro internacional sobre "Legalización de las drogas", en el cual se apreciaron las ya frecuentes señales de desánimo en torno a los logros de la guerra contra este flagelo. Declaraciones de algunos participantes reflejaron, incluso, indicaciones sobre el descenso del perfil de esta temática en la administración Clinton, ya evidentes en la disminución de recursos asignados a la lucha contra el narcotráfico y la definición de nuevos énfasis en la política exterior e interior norteamericana.

El panorama de las áreas productoras ha tenido modificaciones muy importantes desde finales de los años 80 hasta ahora. El cambio más notable ha sido el desarrollo del cultivo de la amapola, el cual, a diferencia de la marihuana y la coca, se ha implantado en zonas características del interior de la frontera agrícola, principalmente en el centro del departamento de Nariño, Cauca, occidente del Huila y sur del Tolima. Los cultivos de coca han continuado en las "áreas de frontera" en donde se localizaron prácti-

---

21. A. Silva, G. Montes, "El sector agropecuario: una mirada al futuro", Memorias del XXVI Congreso Agrario Nacional, *Revista Nacional de Agricultura*, No. 898, Bogotá, marzo 1992, p. 141.

camente desde el principio de su ciclo, esto es los departamentos de Guaviare, Putumayo y Caquetá, principalmente. La marihuana, luego de su desvanecimiento a principios de los años 80, ha reaparecido recientemente y de manera particularizada en la Sierra Nevada de Santa Marta y el sur del departamento de la Guajira, como resultado de la ampliación de la demanda de derivados de esta planta.

La comercialización del látex, extraído de la amapola, ofrece a los productores ingresos incomparablemente más elevados que los obtenidos en sus cultivos tradicionales como el maíz y el fique; hacia mediados de 1992, el kilo de látex tenía un precio que oscilaba entre \$1.000.000 y \$1.500.000; a su vez, los jornales pagados estaban en \$1.500, en tanto que en los cultivos tradicionales el pago era de \$800<sup>22</sup>.

El surgimiento de esta actividad ha incidido en una mayor dinamización de las relaciones económicas en las zonas productoras y entre éstas y otros espacios. Así, además del atractivo de los salarios, altamente competitivos con los pagados en los cultivos tradicionales, la producción de amapola ha atraído a los campesinos y jornaleros previamente ocupados en los cocales, debido a las diferencias en los precios y ello también ha ampliado el impacto de estos cultivos en los suelos y demás recursos naturales. Tal como lo señala A. Molano: "En zonas más altas y ermontadas —del nororiente nariñense—, de donde se estaba sacando madera, los aserradores dejaron su oficio y tumbaron bosque, lo quemaron y comenzaron a sembrar. Se ha tumbado mucho monte en estas zonas; se habla de que los cultivos son más grandes y que allí fue donde comenzó a llegar migración del Putumayo. El precio de la coca estaba muy bajo y subieron en grupos hacia las zonas amapoleras"<sup>23</sup>.

La información disponible sobre la producción de amapola y sus alcances económicos es poca y confusa; las cifras sobre áreas sembradas ofrecen oscilaciones que quitan credibilidad a cualesquiera de las versiones<sup>24</sup>. Con certeza se puede decir que han tenido una expansión, frente a la cual las acciones de erradicación parecen tener muy pobres resultados. Igualmente, a pesar de los bandazos, los precios de la pasta de coca y de la goma de la amapola siempre se sitúan por encima de los de cualesquiera de los renglones tradicionales de las economías campesinas, condición digna de tenerse en cuenta en un contexto de competencia con productos importados

---

22. A. Molano, "Cultivo y producción de amapola en algunos municipios del sur del Tolima, occidente del Huila, Cauca y centro de Nariño" (mecanografiado), Bogotá, 1992, p. 1.

23. *Ibid.*, p. 1.

24. Al momento de concluir la versión final de este estudio, se termina en el Cinep/Bogotá una extensa investigación sobre cultivos ilícitos, la cual incluirá la información cuantitativa disponible en la actualidad.



de más bajo costo. En este mismo sentido también vale tener en cuenta procesos como el gradual desmantelamiento de la producción cafetera, sin sustitutos viables económicamente y ocurrida en áreas contiguas a las potenciales de producción de amapola.

En términos generales y como se ha sostenido en los análisis más realistas, desprovistos de motivaciones inmediatas, el afianzamiento de los cultivos ilegales pone totalmente en duda la eficacia de las distintas acciones encaminadas a su erradicación aplicadas hasta ahora. En ello incide lo ya observado con respecto a los precios comparados con los de la producción campesina tradicional, así como otros factores, analizados por los especialistas: la corrupción de las autoridades en distintos niveles, la insuficiencia de los recursos aplicados tanto por el Estado como por las agencias internacionales participantes en las políticas de sustitución de cultivos y las dificultades propias de la cooperación interinstitucional dentro de esquemas imprecisos en cuanto a competencias de las entidades internacionales.

Las perspectivas futuras de los cultivos ilegales no son claras. De lo anterior se desprenden, en primer término, dos observaciones: la población ligada a su producción, como campesinos o jornaleros, ve en ellos una oportunidad de obtener o mejorar ingresos, dentro de un marco económico permanentemente deprimido. Consecuentemente, la identificación y práctica de producciones alternativas en gran medida es cuestión de precios, así como también de soporte para otras acciones, de carácter económico, político y educativo, que refuercen una valoración negativa de estos cultivos entre esa población.

De otra parte, es claro que en un contexto de mejoramiento económico y replanteamiento político en favor de los productores campesinos y jornaleros agrícolas, en el cual se haga viable una efectiva sustitución de los cultivos ilegales, la insurgencia pierde, incluso, el soporte que hasta ahora le ofrece su participación en la *narcoeconomía*.

## Recursos naturales

Paul Harrison, en su libro *The Third Revolution*, concluye: "Cualquier concepción de un mundo sostenible deberá incluir la superación de la pobreza absoluta y de todos sus componentes"<sup>25</sup>. Esta propuesta se basa en la información y argumentación sobre los efectos que las condiciones de pobreza, particularmente en el medio rural, tienen en el manejo de los recursos na-

---

25. P. Harrison, *The Third Revolution. Environment, Population and a Sustainable World*, UICN-WWF, London, 1992, p. 274.

turales. Algunos de los problemas básicos están relacionados sobre la explotación de los suelos como resultado de restricciones sobre su disponibilidad, el mal uso de los mismos por causa de carencias de tecnologías adecuadas, el aprovechamiento de recursos forestales y faunísticos por encima de sus capacidades de recuperación, etcétera.

La información recolectada, como parte de la preparación del proyecto de ley para la creación del Ministerio del Medio Ambiente, arroja cifras preocupantes sobre la tala de bosques, la cual se añade a las superficies cultivables deterioradas por las causas ya señaladas. Los escenarios de esta degradación de los recursos naturales se encuentran principal, pero no exclusivamente, en los páramos, subpáramos y vertientes cordilleranas, en la Sierra Nevada de Santa Marta, en el denominado "andén" del Pacífico, en el piedemonte orinoquense y amazónico y en la zona de transición entre estas dos últimas macrorregiones. Como puede advertirse, se trata fundamentalmente de zonas con fuerte presencia campesina y de colonizaciones.

Las áreas en donde se desarrolla la agricultura empresarial no están a salvo de la degradación ambiental, expresada en la contaminación atmosférica y de suelos por efectos de sobrefertilización, etc. Sin embargo, en estas últimas, y gracias a la disponibilidad de tecnologías alternativas y recursos para su incorporación, se trata de un problema de diferente naturaleza al que se presenta en la mayor parte de las regiones de economías campesinas, afectadas por la pobreza, la baja disponibilidad de medios técnicos y las restricciones mencionadas en cuanto al gasto público, entre otras limitaciones.

En este punto se advierte un estrecho entrelazamiento de los problemas de la pobreza rural, la producción de cultivos ilícitos y la violencia asociada a ellos, con la degradación de los recursos naturales. De otra parte, las tendencias de mediano plazo advertibles en la dinámica demográfica apuntan hacia la relocalización de buena parte de los "excedentes poblacionales" en las "regiones de frontera" (explotación de subpáramos colonizadores de los bosques húmedos del Pacífico y la Amazonia con los riesgos que ello comporta en cuanto a la extensión de la pobreza rural, el erosionamiento de la gobernabilidad y la degradación ambiental.

## LAS POLÍTICAS HACIA EL SECTOR SOCIAL RURAL

### DRI y PNR

La década de los años ochenta y los años iniciales del noventa han encuadrado cambios en las políticas hacia el sector social rural, como resultado de condicionantes externos e internos. El desdibujamiento de la Reforma Agraria, ocurrido desde mediados de los años setenta dio paso a una reeva-

luación del papel de las economías campesinas para las condiciones del desarrollo económico que entonces se perfilaban. La concepción del Desarrollo Rural Integrado comprendía, de una parte, la estabilización de las economías campesinas y su mejoramiento como productores de alimentos dentro de una estrategia general que preveía la dinamización del conjunto de la economía como resultado del afianzamiento de *sectores líderes* urbanos (principalmente la construcción). Esta concepción desarrollada a nivel internacional fue gradualmente superada por efectos de los procesos internos del país, en particular la generalización de la violencia y otras formas de conflicto social, especialmente agudas en la frontera agraria.

El propósito de recuperar la gobernabilidad y condiciones de convivencia básica llevó a formular y aplicar el Plan Nacional de Rehabilitación, PNR. Su ejecución ha sufrido incertidumbres similares y, finalmente, ha resultado afectado por el descenso generalizado del gasto social rural, particularmente durante el presente gobierno.

Los dos primeros años de la administración Gaviria se caracterizan por la caída continua de la inversión social en las áreas rurales. Así, el gasto pasó de \$48.600 millones de 1985 en 1990 a \$38.600 millones en 1991. Los recursos de inversión del PNR e Incora disminuyeron en estos años y el leve incremento en el DRI no compensó dicha caída. Parte de estos resultados obedecen al ajuste en el gasto social adoptado por la presente administración<sup>26</sup>.

Las tendencias en la asignación de los recursos, principalmente para el PNR, contradicen la misma percepción del Gobierno sobre su significado político. En efecto, luego de ser concebido como instrumento para "crear las condiciones para la reincorporación a la vida civil de los alzados en armas e integrar y rehabilitar aquellas regiones afectadas por conflictos armados, para satisfacer las necesidades más apremiantes de sus gentes"<sup>27</sup>, una segunda fase del Programa lo enmarca dentro de una motivación más amplia que los conflictos armados: en lo político, buscar el acercamiento entre el Estado y la comunidad; en lo económico, "se convierte en instrumento fundamental del desarrollo regional, para contribuir a la superación de las desigualdades económicas y sociales inter e intrarregionales"<sup>28</sup>. Estos propósitos no han encontrado plena consistencia en la asignación de los recursos, según los evaluadores; no obstante, al igual que el DRI, el PNR ha contribuido a sentar bases para el proceso de descentralización, a través del cual se comienzan a modificar los criterios, procesos y montos de las

---

26. Perfetti y Guerra, *op. cit.*, p. 17.

27. *Ibid.*, p. 44.

28. *Ibid.*, p. 46.

transferencias de recursos, así como los términos de las relaciones entre las regiones y el Gobierno Central.

### Los fondos de cofinanciación y la descentralización

Los programas DRI y PNR, además de sus propósitos económicos, sociales y políticos explícitos en las distintas formulaciones, han constituido un avance no previsto para el proceso descentralizador. Este último, afianzado en la Constitución de 1991, tuvo antecedentes de tipo administrativo en las estructuras organizativas del DRI, en lo referente a identificación y ejecución de proyectos, con los cuales paulatinamente se generaron mecanismos plasmados luego en las normas sobre asistencia técnica para pequeños agricultores (decreto 77/87).

Otro tanto ocurrió con el PNR en lo referente a la organización de las comunidades atendidas.

El desarrollo de estos dos programas y la búsqueda de políticas e instrumentos para afianzar los propósitos de la descentralización han conducido a la organización de fondos de cofinanciación como mecanismos permanentes para la transferencia de recursos hacia las entidades territoriales y con contrapartidas locales, dentro de la política de retribución al esfuerzo de las comunidades.

Esta iniciativa se apoya en experiencias previas, aplicadas en varios países de América Latina<sup>29</sup>. Su creación ha comprometido a varias entidades cuya operación era preciso corregir para dar cauce a los nuevos mecanismos fiscales. Así, a través de la integración del Fondo del Ministerio de Educación Nacional y del Fondo Hospitalario, se creó el Fondo de Cofinanciación para la Inversión Social, FIS. El propósito del FIS es el de cofinanciar, dentro de un esquema descentralizado, proyectos y programas sustentados por las entidades territoriales, en las áreas de salud, educación, cultura y recreación, atención a grupos vulnerables de la población y subsidio a la demanda. Con respecto a su organización, Perfetti y Guerra han cuestionado tanto su posible colisión con el Fondo de Solidaridad y Emergencia, como su adscripción al DNP, ente planificador, no ejecutor<sup>30</sup>.

Por su parte, el DRI se transformó en el Fondo de Cofinanciación para la Inversión Rural; está destinado a atender áreas rurales, en particular campesinas, de colonización e indígenas, a través de la cofinanciación de proyectos en asistencia técnica agropecuaria, recuperación y manejo de

---

29. Véase L. Sarmiento, "Política social y gasto público en los noventa. ¿Qué tan significativos son los cambios?", en *Coyuntura Social*, No. 8, Fedesarrollo, Bogotá, 1993.

30. Perfetti y Guerra, *op. cit.*, p. 117.

cuenas hidrográficas e irrigación, comercialización, acuacultura y pesca, electrificación y acueductos, control de inundaciones, saneamiento ambiental, subsidios para el mejoramiento de la vivienda rural y vías veredales.

Varios interrogantes se plantean frente a la futura operación de este fondo: las magnitudes de proyectos como los de control de inundaciones, cuyos montos exceden la capacidad de los municipios; los eventuales conflictos con el programa nacional de tierras del Incora; igualmente, se observa el carácter más amplio de las intervenciones por cofinanciar por parte de este Fondo, con respecto a lo que fue el DRI inicialmente: en un principio, su "población objeto" fue un sector de campesinos con un potencial de desarrollo económico, elección que mostró sus bondades con el rápido crecimiento de la capacidad de absorción tecnológica examinado anteriormente. A este nuevo enfoque se le abona una visión más comprehensiva en la medida en que apunta a la búsqueda de mayores equilibrios en el desarrollo regional, más que al mejoramiento de una capa de productores.

El área del desarrollo vial regional y de acueductos, plazas de mercado, mataderos y otras dotaciones urbanas, estará atendida por el Fondo de Cofinanciación para la Infraestructura Vial y Urbana. Se advierte la posibilidad de duplicaciones con el DRI en lo referente a caminos veredales<sup>31</sup>.

La operación de estos Fondos comenzó a precisarse a partir de la aprobación del documento Conpes "Plan para poner en marcha el Sistema Nacional de Cofinanciación"<sup>32</sup> y, en conjunto, son apreciables los alcances que se les provee en cuanto al desarrollo regional.

Además de las posibles colisiones mencionadas preocupa, en el caso del FIS, el riesgo de una nueva versión centralista del manejo de estos recursos, dada su adscripción al Departamento Nacional de Planeación, como en algunos momentos lo estuvo el DRI. Se trata en este caso de una entidad planificadora, no ejecutora, saturada de compromisos, como lo advierten Perfetti y Guerra<sup>33</sup>. Además, el traslado del control de estos recursos del DNP afianzaría, eventualmente, un giro hacia la mayor centralización en el manejo presupuestal como *contratendencia* a la descentralización, todo lo cual se añade a las limitaciones advertidas en el análisis de las experiencias alcanzadas en otros países y a los riesgos que implica el actual modelo organizativo de estos Fondos, caracterizado por elevados costos de funcionamiento y reducida capacidad de ejecución<sup>34</sup>.

---

31. *Ibid.*, p. 118.

32. DNP, *Plan para poner en marcha el Sistema Nacional de Cofinanciación*, Conpes, Bogotá, julio, 1993.

33. Perfetti y Guerra, *op. cit.*, p. 117.

34. L. Sarmiento, "Política social..."

## CONCLUSIONES Y CRITERIOS DE POLÍTICA

### Conclusiones

La economía colombiana, al igual que la de otros países en condiciones de desarrollo similares, atestigua un descenso sostenido de la participación en ella del sector agropecuario. No obstante, es innegable el peso de la agricultura, como conjunto de actividades agrícolas, pecuarias, forestales y de explotación de los recursos naturales<sup>35</sup> en el conjunto de la sociedad nacional, por sus aportes a la oferta alimentaria, la heterogeneidad de su espectro productivo y su capacidad de absorción tecnológica, así como también por las dimensiones demográficas, sociales y políticas de su población.

La agricultura colombiana y el sector rural en general han escenificado una rápida y profunda transformación en los últimos 20 años, como consecuencia de la acción de factores internos y externos. No obstante la insularidad que ha caracterizado al país, las corrientes mundiales de la economía, la ciencia y la tecnología han proyectado sus influencias en el país. Estas dinámicas externas e internas dieron acogida a la *Revolución Verde*, introduciendo cambios sustanciales en la producción y en la vinculación de la población a ella, generando una sostenida reasignación sectorial de la oferta laboral, su desplazamiento hacia los bordes de la frontera agraria, así como la relocalización de actividades productivas.

La aplicación sostenida de recursos, en el caso del Programa DRI, está asociada directamente con el incremento de la capacidad de absorción tecnológica entre los usuarios directos del Programa y ha desbordado sobradamente las áreas en las cuales tuvo su implantación original.

Una visión simplificada del agro colombiano podría imaginar su rápida homogeneización, por efecto de la apertura y de la internacionalización de la economía. No obstante, y según lo visto, los impactos de este proceso son múltiples y diferenciados según las regiones, los tipos de productos y las condiciones de sus articulaciones con los mercados. Previsiblemente, algunas regiones pueden asumir rápidas transformaciones en su organización productiva, en tanto que otras podrían distanciarse en su desarrollo, dando cabida a los procesos de mayor deterioro social y ampliación de los conflictos existentes.

Las condiciones socioeconómicas de la población rural ofrecen tres características: de una parte, la persistencia de condiciones de pobreza, las cuales afectan aún al 62.3% de los hogares y al 68% de las personas, con variaciones regionales. De otra, es perceptible la tendencia hacia la dismi-

---

35. A. Machado, *Elementos para una política de desarrollo para la agricultura en Colombia*, Corporación S.O.S. Colombia, Bogotá, 1993, p. 17.

nución de hogares y personas en situación de indigencia ("pobreza crítica") desde donde se han desplazado hacia el nivel de pobreza no crítica, la cual muestra incrementos en el período. Finalmente, y teniendo en cuenta la incidencia del gasto público en los niveles más bajos de la distribución del ingreso, es claro que las restricciones en las asignaciones presupuestales impiden la disminución de los niveles registrados de pobreza.

La debilidad de la presencia estatal en gran parte de las regiones rurales y los desequilibrios socioeconómicos han favorecido el desarrollo de conflictos violentos, con manifestaciones delictivas de distinto origen y expresiones diversas. A ellos se agrega la implantación de cultivos ilícitos en las regiones de la frontera agraria y ahora en el propio interior, los cuales se suman a los demás factores de violencia, determinando ellos, en buena parte, las crisis de inversión y rentabilidad en el campo.

La pobreza rural y el desarrollo de los cultivos ilícitos se han aunado con la deficiente oferta tecnológica para generar un extendido arrasamiento de los recursos naturales, incluyendo los suelos, aguas, bosques y recursos de fauna. Esta situación se ha generalizado en la frontera agrícola y se extiende a todas las áreas de colonización.

### **Criterios de política**

Se destaca en el análisis de la producción agraria la heterogeneidad biogeográfica y su carácter condicionante para el sector. Al mismo tiempo, se señala la capacidad de absorción tecnológica de los distintos tipos de productores, todo lo cual conduce a una aproximación más flexible en cuanto a las potencialidades productivas y a un más amplio aprovechamiento de los distintos espacios dentro de la frontera agraria.

Sin embargo, para hacer reales estas posibilidades es necesario profundizar, sistematizar y expandir la investigación y el desarrollo tecnológicos, dentro de cauces más amplios e innovativos que los privilegiados hasta el presente.

El afianzamiento del modelo de internacionalización económica y de incorporación a ella de la sociedad en su conjunto requiere de condiciones básicas de equidad en la participación de todos los sectores sociales en los beneficios del desarrollo. El modelo no es sostenible si no cuenta con el apoyo y la solidaridad de todos los sectores sociales. El logro de los acuerdos básicos que cimentan la solidaridad requerida para la sostenibilidad del proceso en marcha requiere la comprensión de todos los sectores sociales de los beneficios por lograrse de los compromisos requeridos, pero ello solamente puede alcanzarse si son tangibles los beneficios. Ello no ocurre cuando se aprecia la polarización de la riqueza y su expresión en los patrones de consumo. En este sentido, las políticas dirigidas al afianzamiento del

modelo no pueden ser vistas ni planteadas como apéndices del modelo, sino como parte orgánica del mismo; si los grandes sectores sociales no forman parte del *proyecto*, éste no cuenta con bases para arraigarse y sostenerse.

Dentro de esta perspectiva debe tenerse en cuenta que la población rural, el "sector social rural" ante el nuevo modelo económico desempeña varios roles: como consumidor, dentro de un mercado cada vez más amplio y por ampliarse; como productor, en una estructura que contempla un dinámico proceso de diversificación agropecuaria y no agropecuaria, en donde además la agricultura tiende a configurarse como un "complejo agropecuario-industrial" y, finalmente, como soporte político de la reforma económica: el distanciamiento del "sector social rural" con respecto al modelo, la incapacidad de éste para captar su respaldo, significa la pérdida de viabilidad para el mismo. A su vez esta captación del respaldo y solidaridad del sector social y rural no es posible únicamente con el discurso apologético. Esa población debe apreciar las bondades del proyecto en términos del mejoramiento de su ingreso, el mejoramiento sostenido de su calidad de vida, de la ampliación efectiva de su participación en las decisiones que le corresponden como ciudadano, como consumidor, como productor.

Estos efectos han de resultar entonces de una concepción integrada de la política social rural dentro de la política macroeconómica, expresada en una asignación adecuada y sostenida del gasto social.

El nivel del gasto público ha de responder al dimensionamiento de los requerimientos del sector para cumplir los objetivos propuestos para el desempeño del modelo. Ha de contemplar tanto los recursos directos para la producción como el crédito, el desarrollo tecnológico y su diseminación como los de sus infraestructuras sociales: el desarrollo organizacional, la formación de los recursos humanos, el aseguramiento de sus condiciones básicas de reproducción social.

Las brechas existentes entre el sector rural y el urbano tienen varias causas, entre ellas el direccionamiento que ha tenido el gasto público dentro de la lógica de apuntalar los núcleos y sectores productivos con mayor perspectiva de desarrollo y mayor rentabilidad. La superación de este sesgo bajo la perspectiva de la equidad solamente podrá lograrse con una asignación sostenida de recursos, concebida como compensatoria frente a la brecha histórica y a los efectos diferenciales de las políticas macroeconómicas, que posibilite procesos de acumulación y capitalización en el sector rural y genere condiciones de retención de esta acumulación en el mismo. Para estos propósitos es indispensable garantizar el acceso a la tierra para los productores carentes de ella y para aquellos que disponen de explotaciones insuficientes por su tamaño o por la calidad de sus suelos. A su vez,



la reestructuración de la propiedad agraria ha de estar acompañada de una oferta tecnológica accesible y adecuada para estos niveles de producción, recursos de crédito igualmente accesibles y el desarrollo de sistemas eficientes de comercialización, propicios para una más equitativa participación de los productores.

De otra parte, las oscilaciones en la asignación del gasto público son causantes de la muy lenta mejora de los indicadores de bienestar entre la población rural, en particular. Estas inconsistencias solamente podrán superarse si la ampliación de recursos para el fortalecimiento de las regiones rurales se plantea como política de Estado, no únicamente como política de gobierno.

Las experiencias ganadas con los Programas DRI y PNR constituyen, sin duda, una base para el proceso descentralizador, como mecanismo para fortalecer la captación de recursos por parte de las regiones y su capacidad de manejo de los mismos. La creación de los Fondos de Cofinanciación apunta a regularizar los mecanismos para afianzar estos propósitos y, en este sentido, pueden apoyar la búsqueda de un mayor equilibrio en el desarrollo regional y el mejoramiento sostenido de la calidad de vida de las poblaciones rurales, siempre y cuando exista voluntad política para superar las dificultades para el flujo ordenado de los recursos y el fortalecimiento de la capacidad de gestión local.

La búsqueda de un mayor equilibrio en las relaciones interregionales pasa por el desarrollo de una capacidad mayor de agregación de valor y de retención de excedentes regionales. Para este efecto es necesario ampliar la oferta de tecnologías para el aprovechamiento más avanzado en el procesamiento de las materias primas a nivel local.

Es necesario reconsiderar la tendencia hacia la ampliación de la frontera agrícola a partir de las colonizaciones. Se trata, en la mayoría de los casos, de áreas cuyo manejo técnico no es aún suficientemente conocido y por tanto sujetas a deterioros rápidos y difícilmente reversibles. Dentro de una perspectiva de reestructuración productiva y revaloración de la oferta ambiental es indispensable intensificar el aprovechamiento del interior de la frontera, en pro de la calidad de vida de la población, del mejor beneficio de la oferta ambiental, la mayor eficiencia del gasto público y el afianzamiento de un modelo económico más competitivo, a través de acciones consistentes en cuanto a la redistribución de la propiedad agraria y al acceso a los recursos de capital, incluyendo la tecnología. El mejoramiento de las condiciones de vida de la población ubicada en las áreas de colonización y en las zonas más deterioradas del interior de la frontera agraria requiere la aplicación de recursos significativos dadas las distancias y demás dificultades de acceso.

Estos recursos son proporcionalmente mayores que los requeridos para atender las necesidades básicas en la frontera.

La incorporación de las regiones de frontera es una tarea del Estado. La presencia estatal en la constitución y estabilización de la territorialidad no es delegable ni negociable: en el marco de las relaciones políticas contemporáneas y de la nueva Constitución debe ser, además, abierta a la participación de la sociedad civil y profundamente respetuosa de los derechos humanos como base de su legitimidad y como garantía del cumplimiento de los derechos básicos.

La configuración de una presencia estatal, como resultado de una voluntad política, expresada en recursos adecuadamente asignados, sentará las bases para la construcción de economías regionales sólidas, en donde la intervención estatal establecerá condiciones favorables para una posterior concurrencia de la inversión privada. Para ello los niveles de rentabilidad no estarían dados por la expoliación de los recursos naturales o por márgenes derivados del carácter ilegal de la actividad sino por productividad de resultantes de la eficiencia de las tecnologías aplicadas.

Con respecto a los conflictos violentos y, en particular a la insurgencia armada, los esfuerzos del Estado hacia el fortalecimiento de la justicia y de su acción en todo el territorio nacional constituyen un elemento estratégico en el debilitamiento de sus bases de sostenimiento, de la misma manera como lo pueden constituir la ampliación y mayor eficiencia del gasto público social rural. No es ajena a estos propósitos la búsqueda de una distribución más equilibrada de la propiedad agraria, así como el afianzamiento de una institucionalidad democrática en la gestión y administración territorial.

Es necesario entrar a valorar la ventaja comparativa representada en la biodiversidad presente en Colombia. Esta valoración implica una transformación en la organización del aprovechamiento de los recursos, como parte de la reestructuración del sector. A partir de las normas contempladas en la Constitución, en torno al manejo de los recursos naturales y de sus desarrollos en el proceso descentralizador, es necesario impulsar una utilización más selectiva de los suelos, los bosques, las aguas y demás recursos. Hacia estos propósitos habrían de confluír la canalización efectiva de recursos de los Fondos de Cofinanciación, en particular del DRI, la utilización de estímulos tributarios y la ampliación de la oferta tecnológica, dentro de la cual deberá fortalecerse lo referente al conocimiento y aprovechamiento de recursos genéticos y a la biotecnología.

## **Capítulo 5. PRINCIPALES INSTRUMENTOS DE POLÍTICA SECTORIAL**

*Carlos F. Jaramillo*

### **INTRODUCCIÓN**

**En** este capítulo se presenta un listado analítico de los instrumentos de política sectorial que cobran relevancia a la luz de la implementación del modelo de apertura económica en el sector agropecuario colombiano. No se trata de un listado exhaustivo sino de una enumeración de los principales instrumentos que deben caracterizar el manejo de la agricultura en el futuro y de su justificación dentro de los objetivos y criterios propios al nuevo esquema de desarrollo.

En la siguiente sección se hacen algunas consideraciones generales sobre cómo la apertura económica viene asociada a un cambio en los objetivos sectoriales que implica un nuevo orden de prioridad en los instrumentos específicos de política. En la tercera sección se describen los instrumentos que afectan directamente a la producción tales como la adecuación de tierras, la investigación, la conservación de recursos naturales, la transferencia de tecnología y los esfuerzos de reconversión. En la cuarta sección se enumeran aquellos asociados a la comercialización agropecuaria, tanto externa como interna. En la quinta sección se presentan las políticas para la financiación de las actividades del agro consistentes con el nuevo esquema. En la sexta sección se justifica la importancia de la inversión social en el campo como complemento a la apertura económica. En la séptima sección se hace un breve repaso de los nuevos instrumentos de política introducidos por la Ley Agraria de 1993. En la última sección se presentan algunas conclusiones.

### **CONSIDERACIONES GENERALES**

En el marco de las tendencias descritas en los capítulos anteriores, la apertura económica implica un cambio significativo en los objetivos de la política sectorial. Mientras en el esquema anterior se daba prioridad al autoabastecimiento, la seguridad alimentaria y la protección a algunos productos sensibles, con la apertura se busca mayor crecimiento económico a

través del desarrollo de aquellas áreas en donde el país cuenta con ventajas comparativas reales<sup>1</sup>.

Dentro de un renovado énfasis en la utilización de mecanismos de mercado, el nuevo modelo da particular importancia a la asignación eficiente de recursos en la agricultura con base en las señales de precios. Además, se busca reducir la intervención del Estado cuando ésta distorsiona la concesión de recursos, ocasionando pérdidas en el bienestar económico del país. Bajo estos criterios, los motores del desarrollo son, por el lado de la oferta, el aumento de la producción competitiva del sector privado y, del lado de la demanda, el dinamismo de los mercados externos. Esto implica un papel protagónico del cambio tecnológico y los esfuerzos de reducción de costos así como una creciente orientación de la producción nacional hacia los mercados externos y la generación de un mayor valor agregado sectorial.

Tal como se ha evidenciado en otros países, el cambio en los objetivos que trae el nuevo esquema tiene importantes repercusiones sobre la composición e importancia relativa de los instrumentos de política<sup>2</sup>. En los países del este asiático las aperturas estuvieron acompañadas de un desmonte de aquellas políticas de protección industrial y sobrevaluación de la moneda que gravaban la agricultura. En Tailandia, Malasia e Indonesia los esfuerzos públicos se dirigieron prioritariamente a incrementar la inversión en infraestructura básica (v. gr., vial, riego y drenaje, comunicaciones, electrificación), en investigación y transferencia de tecnología y en capital humano (v. gr., salud y educación)<sup>3</sup>.

En Chile se redujeron los aranceles y las demás medidas de protección selectiva, desapareció virtualmente la intervención estatal en la compra de las cosechas y se incrementó significativamente la inversión pública en infraestructura para la exportación. En México se viene reduciendo gradualmente la presencia en los mercados agrícolas de la agencia estatal de comercialización, paralelamente a la desgravación arancelaria del sector. Adicionalmente, se ha anunciado un programa de apoyos temporales para los productores del campo —Procampo— que debe funcionar mientras éstos se adaptan a las nuevas condiciones de competencia.

- 
1. Los efectos dafinos sobre el sector de los objetivos de política seguidos con anterioridad a la apertura se discuten en Jorge García García, "The effects of exchange rates and commercial policy on agricultural incentives in Colombia: 1953-1978", *IFPRI Research Report* No. 24, junio de 1981. Los objetivos de política vigentes en las últimas décadas en Colombia se analizan en FAO, *Políticas agrícolas y políticas macroeconómicas en América Latina*, Roma, 1991.
  2. Una detallada discusión de las aplicaciones del nuevo modelo de desarrollo sobre los instrumentos de política se halla en FAO, *op. cit.*
  3. Véase el Capítulo 1 de Banco Mundial, *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*, Oxford University Press, Oxford, 1993.

En Colombia se eliminaron las políticas de protección e intervención selectiva que acompañaron el esquema anterior, incluyendo las restricciones al comercio internacional —tanto a las importaciones como a las exportaciones. En su lugar, se instauró a partir de 1992 un nuevo régimen comercial que trasmite las señales del mercado internacional para que los empresarios del campo tomen sus decisiones de acuerdo con ellas, y se redujo la participación del Estado en la compra de cosechas<sup>4</sup>.

A su vez, el cambio en la sección de instrumentos de política tiene importantes implicaciones sobre la composición y el volumen de la inversión pública en el sector. En el esquema anterior, los instrumentos privilegiados de intervención —licencias previas, altos aranceles, monopolio estatal de importaciones, precios de sustentación— no requerían de la asignación de importantes partidas presupuestales, pues la protección se hacía principalmente a través de mayores precios para los consumidores nacionales<sup>5</sup>. La apertura implica la eliminación de dichas transferencias y su sustitución por la inversión pública directa en actividades que aumenten la competitividad del sector en el mediano y largo plazos tales como la infraestructura física en adecuación de tierra y comunicaciones, investigación y transferencia de tecnología y las inversiones en capital humano. Por ende, el nuevo modelo debe estar asociado a un incremento sustancial en el monto real de recursos dados a la inversión pública en el sector rural.

Finalmente, la política macroeconómica asociada al modelo de apertura se caracteriza por su neutralidad sectorial, es decir, se concentra en la búsqueda de la estabilidad global y la reducción de la inflación, eliminando todo tratamiento discriminatorio o preferencial de las variables macro con respecto a cualquier sector de la economía. Desde este punto de vista, cabe resaltar la importancia del manejo coordinado de una política fiscal, monetaria y cambiaria para lograr una evolución de las variables macroeconómicas de mayor peso para el agro (v. gr., la tasa de cambio y las tasas de interés) que sean consistentes con el desarrollo racional del sector en el largo plazo.

## INSTRUMENTOS QUE AFECTAN LA PRODUCCIÓN

Entre los instrumentos que afectan principalmente las condiciones de la producción agropecuaria se encuentran actividades de inversión pública

- 
4. Una comprensiva síntesis de las medidas adoptadas en Colombia desde 1990 se encuentra en Juan José Perfetti, "La agricultura en el marco de la apertura: transformaciones y retos", *Economía Colombiana*, No. 242, mayo-junio de 1993.
  5. *Ibíd.*

fundamentales para el éxito del modelo y la dinamización del crecimiento del sector en el futuro tales como la adecuación de tierras, la investigación y transferencia de tecnología. Estas actividades deben ser beneficiarias de buena parte de los recursos adicionales que recibirá el sector con la bonanza petrolera. Igualmente, se incluyen en esta categoría las inversiones en conservación de recursos naturales así como los esfuerzos de reconversión y subsidios temporales, de importancia en un período de transición mientras los recursos en el sector se desplazan a sus usos más productivos.

### Adecuación de tierras

A pesar de contar con un enorme potencial de tierras adecuables, Colombia no ha aprovechado en todo su potencial esa opción de mejorar las posibilidades de la producción agrícola<sup>6</sup>. El período de mayor actividad en la construcción de obras de adecuación de tierras correspondió al decenio de los años sesenta, mientras el período de mayor estancamiento ocurrió en la década de los años ochenta. La escasa inversión de los últimos años en nuevas áreas adecuadas fue responsabilidad exclusiva del sector privado, pues la inversión pública se dedicó a la rehabilitación de los distritos de riego construidos en el pasado. Lo anterior contrasta con el alto potencial de tierras aptas para riego y drenaje con que cuenta el país a costos moderados. De acuerdo con el Estudio Nacional de Aguas<sup>7</sup>, de las tierras del país que podrían ser susceptibles de obras de riego hasta 1984 sólo el 11.4% habían sido adecuadas.

Con la apertura, la adecuación de tierras se convierte en uno de los instrumentos más importantes para dinamizar el crecimiento del sector. Al contar con una mayor área bajo riego aumentará la flexibilidad de la tierra para producir cultivos alternativos. Además, el riego permite utilizar variedades, tecnologías e insumos modernos, propiciando la diversificación de cultivos y la adopción de nuevas variedades en áreas donde las condiciones de precipitación no son suficientes para su desarrollo. Finalmente, la inversión en riego reduce la inestabilidad en la producción, lo cual se traduce en una mayor estabilidad en los ingresos del productor y de la oferta de empleo rural.

La responsabilidad de aumentar el área adecuada debe ser compartida entre el sector público y el privado. El Estado debe destinar recursos públicos a la realización de grandes obras de adecuación en aquellos casos en

---

6. Esta sección resume información tomada de DNP, "Programa de adecuación de tierras, 1991-2000", Documento DNP-2538-UDA—. Minagricultura, junio de 1991.

7. Estudio preparado para el DNP en 1984.

que, por el tamaño de las inversiones y el plazo de recuperación, el sector privado no tenga acceso a la financiación necesaria. Sin embargo, estas inversiones deben hacerse bajo modalidades que permitan su recuperación a medida que los agricultores captan los beneficios, de manera que el Estado pueda continuar prestando el servicio a nuevos beneficiarios.

Complementariamente, el Estado debe facilitar recursos de crédito de largo plazo para financiar inversiones del sector privado, cuando este último esté en capacidad de acometer las obras. Adicionalmente, puede otorgar subsidios en la construcción de obras de riego y drenaje, con base en las externalidades positivas que provienen del aumento y la estabilización de la producción y el empleo rural.

El sector privado tiene la responsabilidad de contribuir a este proceso colaborando en la identificación de las áreas de mayor potencial para la adecuación, demandando del Estado los servicios de financiación y/o construcción que este último esté en capacidad de proveer, al igual que aportando recursos propios para aumentar las áreas adecuadas.

## Investigación

La investigación agropecuaria es otra actividad fundamental para aumentar la competitividad y el crecimiento de la agricultura en el mediano y largo plazos. La perspectiva de un escenario de precios internacionales con una tendencia secular descendente hacia el futuro, aunado a la cada vez menor disponibilidad de nuevas tierras aptas para la producción, implica que el sostenimiento de tasas de crecimiento positivas en la agricultura sólo será posible mediante avances continuos en las técnicas de producción que conlleven mayores rendimientos y menores costos.

Con la apertura, la responsabilidad de generar nuevas tecnologías continúa principalmente en cabeza del Estado, aunque se debe reconocer una participación creciente del sector privado hacia el futuro<sup>8</sup>. En los países desarrollados la investigación llevada a cabo por el sector privado es ya mayoritaria debido al crecimiento exponencial de la inversión privada en empresas de investigación en campos como la biotecnología<sup>9</sup>.

---

8. Una excelente discusión de los retos en la organización de la investigación agropecuaria se encuentra en Eduardo J. Trigo, *Los sistemas nacionales de investigación y transferencia de tecnología agropecuaria en la década de los 90*, IICA, San José de Costa Rica, marzo de 1990. Véase también Dina Umali, "Public and private sector roles in agricultural research: Theory and experience", *World Bank Discussion Paper* No. 176, Washington, 1992.

9. Banco Mundial, "Agricultural biotechnology: The next green revolution?", *World Bank Technical Paper* No. 133, Washington, 1991.

Colombia no se ha mantenido ajena a esta tendencia, pues la inversión privada en investigación agropecuaria pasó de ser del 18% del total en 1970 a casi el 40% en 1991<sup>10</sup>.

Ante las actuales circunstancias, el reto en investigación agropecuaria para un país como Colombia es doble. De una parte, debe hacer más productivo y eficiente el gasto público en investigación. Simultáneamente, debe fomentar el crecimiento de la inversión privada en la generación de nuevas tecnologías, manteniendo la coordinación y la sinergia necesarias con los esfuerzos públicos.

Con respecto a la investigación pública, debe responder a las demandas y necesidades de los empresarios agrícolas generadas por la apertura, concentrándose en mejoras tecnológicas en aquellos campos que más pueden fomentar la producción de cultivos promisorios en los mercados nacionales e internacionales<sup>11</sup>. No obstante, debe evitar duplicar esfuerzos investigativos en aquellas áreas en donde la iniciativa privada puede desarrollar nuevas tecnologías. El sector público debe concentrar sus empeños en la investigación básica y en la aplicada orientada a cultivos *huérfanos*, de poco interés para el sector privado pero con una alta importancia social. Para aumentar la eficiencia del gasto público en investigación, se deben modernizar los institutos públicos de investigación, fortalecer las universidades y otros entes que puedan realizar labores similares, y diseñar esquemas creativos de ejecución tales como la contratación por concurso de las investigaciones de interés gubernamental. Adicionalmente, por razones que se explican en la siguiente sección, se debe hacer un especial esfuerzo por introducir criterios de conservación de recursos naturales en la investigación agropecuaria para hacer verdaderamente sostenible el crecimiento del sector.

Para que la investigación financiada con recursos públicos responda a las necesidades de los agricultores deben ensayarse esquemas modernos de asociación, tales como acciones conjuntas entre gremios y entidades estatales<sup>12</sup>. Estas últimas pueden poner en venta sus servicios de investigación aplicada como actividad complementaria a las investigaciones

---

10. César Falconi, "Interacciones entre el sector público y privado en la investigación agrícola en países en desarrollo: el caso de Colombia", Isnar, *Discussion Paper* No. 93-14(S), mayo de 1993.

11. Una discusión sobre los méritos y desventajas de enfatizar la investigación de exportables *versus* importables o cultivos no comercializables se halla en Roberto Junguito, "El cambio tecnológico en el sector agropecuario ante la apertura económica", Serie Documentos Cladei-Fescol No. 2, 1991.

12. Véase Barry Nestel, "Planning future agricultural research in Colombia: A perspective", Isnar, documento presentado al simposio de Ciencia y Tecnología Agropecuaria, Manizales, septiembre de 1992.



básicas. Igualmente, cuando empresas privadas de investigación posean la capacidad de afrontar retos de interés para el Estado, pueden utilizarse recursos públicos para contratar sus servicios. Finalmente, debe evaluarse la posibilidad de lanzar *joint-ventures* entre el sector público y privado para explotar comercialmente los resultados de las investigaciones adelantadas con recursos públicos<sup>13</sup>.

A este respecto, cabe resaltar los esfuerzos por modernizar el manejo de la investigación agropecuaria en Colombia a través de la creación, en 1992, de la Corporación Colombiana para la Investigación Agropecuaria. El nuevo esquema que plantea la CCLA incorporará al sector privado en el manejo y ejecución de buena parte de la investigación que se realiza con recursos públicos y abre la posibilidad de diferentes modalidades de asociación entre el sector público y los empresarios del campo.

La responsabilidad de promover la inversión privada en investigación debe ser compartida por los sectores público y privado. Como en los países más avanzados en esta materia, al sector público le corresponde fomentarlo a través de estímulos fiscales estableciendo una normatividad que permita defender la propiedad intelectual y premiar la innovación tecnológica. A los gremios de la producción les corresponde aportar recursos para financiar prioritariamente aquellas actividades de investigación aplicada que generan beneficios apropiables por grupos específicos de agricultores<sup>14</sup>.

La biotecnología merece una alta prioridad entre las inversiones públicas y privadas por su importancia como componente estratégico de la definición de las ventajas comparativas en el futuro. La magnitud de las inversiones requeridas hace necesario enfrentar este campo con esquemas innovativos de integración tecnológica entre los sectores público y privado, así como con países vecinos dispuestos a compartir recursos, equipamiento y capital humano. El desarrollo biotecnológico responderá también a los avances que se adopten en materia de la defensa de la propiedad intelectual y demás incentivos que aumenten la apropiabilidad de los beneficios que generan los nuevos descubrimientos.

### Conservación de recursos naturales

La creciente conciencia internacional sobre la importancia de la conservación de los recursos naturales tiene implicaciones de fondo para las accio-

---

13. Este esquema se viene utilizando con éxito en Malasia. Véase Mohd. Yuspof Hasmin, "The national agricultural research system in Malaysia", Isnar, *Working Paper* No. 41, octubre de 1992.

14. Falconi, *op. cit.*

nes de política en el área agropecuaria de un país como Colombia. Problemas como la contaminación de aguas, la erosión de laderas y la desecación de las fuentes hídricas están directamente relacionados con actividades productivas del sector. En muchas zonas del país el patrón de explotación agropecuaria no es sostenible en el largo plazo y viene ocasionando crecientes conflictos tanto a nivel local como internacional. En el futuro cercano, la entrada de productos colombianos a mercados externos puede verse seriamente comprometida a medida que ganan importancia las restricciones comerciales relacionadas con el medio ambiente, a menos que se adopten técnicas de producción que puedan responder a las nuevas exigencias.

El paso gradual hacia un desarrollo agropecuario sostenible hace imperativo dedicar recursos públicos y privados a la investigación de prácticas de producción que enfrenten la problemática ambiental. Entre las actividades que deben enfatizarse están el desarrollo de nuevas tecnologías que exhiban una menor dependencia de agroquímicos, el manejo integrado de cultivos y la agroforestería. También debe incorporarse el criterio ambiental a todas las órbitas de la investigación agropecuaria.

Así mismo, las responsabilidades que enfrenta el país en razón de su posición privilegiada en materia de biodiversidad requiere de esfuerzos especiales de conservación de zonas de alto valor ambiental así como de recolección, conservación y caracterización del germoplasma existente. A este respecto, cabe destacar la ley 99 de 1993 que crea el Ministerio del Medio Ambiente y el Sistema Nacional Ambiental. El nuevo esquema institucional tendrá a su cargo la protección del medio ambiente dentro del principio del desarrollo sostenible y deberá coordinar los esfuerzos sectoriales por reducir los impactos negativos sobre los recursos naturales.

### **Transferencia de tecnología**

Como complemento lógico al énfasis en las actividades de investigación y de conservación del medio ambiente deben fortalecerse los esquemas de transferencia de tecnología para facilitar la difusión de los conocimientos que mejoren la posición competitiva del agro colombiano al igual que la sostenibilidad de su desarrollo.

A este respecto, cabe resaltar los avances positivos que han representado la puesta en marcha del Sintap, esquema institucional de transferencia de tecnología, y el fortalecimiento de la red de Creced en zonas rurales.

Al igual que con la investigación, la responsabilidad de la transferencia de tecnología debe ser compartida entre el sector público y los empresarios agrícolas. Para el primero, es fundamental modernizar y hacer más eficiente el esquema institucional que adapta los resultados de las investigaciones a la realidad regional de los agricultores. Igualmente, es responsabilidad

pública facilitar la transferencia de tecnología para el caso de los agricultores marginados, quienes de otro modo no tendrían acceso a los resultados. En Colombia, esta responsabilidad se ha venido desarrollando mediante la puesta en marcha del nuevo sistema descentralizado de asistencia técnica rural a través de las Umatas, orientado principalmente hacia pequeños agricultores.

De otra parte, los agricultores tienen la responsabilidad de adoptar una actitud empresarial, lo cual implica mantenerse al tanto de las innovaciones tecnológicas que se difundan y prestar la necesaria retroalimentación a las entidades responsables de la investigación y transferencia sobre los problemas más acuciantes que enfrentan en su actividad productiva.

### **Reconversión y subsidios temporales**

El cambio hacia el nuevo modelo conlleva un período de transición en donde, por las características propias del sector, los recursos se desplazan con alguna lentitud hacia su utilización más productiva. Durante este período, en vista de que hay sectores que afrontarán difíciles ajustes y otros que podrían desaparecer, se justifica un agresivo programa público de reconversión y/o subsidios temporales que apoye transitoriamente a aquellos sectores con mayores dificultades en la búsqueda de alternativas productivas. Además, es responsabilidad gubernamental facilitar la búsqueda de actividades alternativas a aquellas poblaciones cuyo futuro en el agro está comprometido. La duración e intensidad de estas acciones transitorias deberán responder a la especificidad de las situaciones de los cultivos y/o poblaciones beneficiarios.

Debe considerarse también la posibilidad de sostener temporalmente el ingreso de las poblaciones más afectadas durante el período de transición a través de mecanismos que tengan un efecto progresivo sobre la distribución del ingreso tales como la transferencia directa de recursos o alimentos que permitan mantener un nivel de ingreso mínimo por familia. En lo posible, deben evitarse programas costosos y de impacto regresivo tales como la distribución de subsidios con base en áreas de siembra o volúmenes de producción.

Cabe resaltar el pobre desempeño del Plan de Modernización y Diversificación, aprobado por el Conpes en octubre de 1991<sup>15</sup>. Dicho programa estuvo circunscrito a proporcionar asistencia a productores de un número limitado de cultivos que no se pensaba que podrían adaptarse a las condi-

---

15. DNP, "Programa de modernización y diversificación del sector agropecuario", Documento DNP-2558-UDA-Minagricultura, octubre de 1991.

ciones de la apertura. Además de contar con recursos incipientes para su labor, la estructura operativa planteada inicialmente no tuvo éxito, pues implicaba la puesta en marcha de una unidad de coordinación central *ad hoc* en el Ministerio de Agricultura para supervisar la aplicación de una multiplicidad de instrumentos por parte de varias agencias del sector público. Desde mediados de 1993, el programa ha empezado a mostrar mejores resultados gracias a una inyección de recursos y a un mayor respaldo institucional.

Para mantener una coherencia con los objetivos de largo plazo del nuevo modelo de desarrollo, es importante que los programas de reconversión sean de naturaleza temporal y no ocasionen distorsiones permanentes en la asignación de recursos como ha sucedido con los apoyos que los países desarrollados dan a algunos cultivos en los cuales no gozan de ventajas comparativas. Para evitar la pérdida de bienestar nacional que generaría una situación de esta naturaleza, los apoyos se deben focalizar a aquellas zonas en donde se encuentra la población más afectada y ceñirse a cronogramas de desmonte gradual.

## INSTRUMENTOS QUE AFECTAN LA COMERCIALIZACIÓN

En la categoría de instrumentos que afectan principalmente la comercialización de productos agropecuarios se encuentran acciones encaminadas a modernizar los canales, reducir los costos de comercialización, aumentar el valor agregado de la producción sectorial y establecer reglas de juego transparentes y modernas para el comercio. En esta sección se destaca, en primer lugar, la inversión pública en infraestructura vial y de mercadeo como principal instrumento para reducir los costos de comercialización del sector. Igualmente, se discute la necesidad de adoptar políticas para promover el aumento del valor agregado del sector. En segundo lugar, se enumeran los principales instrumentos relacionados con el comercio exterior, como son la profundización de los procesos de integración regional, la implementación de una legislación efectiva de salvaguardias y *antidumping*, el fortalecimiento de las franjas de precios y la promoción de las agroexportaciones. En tercer lugar, se presentan acciones en el área de la comercialización interna tales como la provisión de información, la modernización de las instituciones de comercialización tales como la Bolsa Agropecuaria y las centrales de abasto, al igual que las normas que regulan el almacenamiento de productos agropecuarios.

### Infraestructura vial y de mercadeo

Un campo de responsabilidad fundamentalmente pública que merece atención especial por tener múltiples efectos sobre la economía es el de la

modernización de la infraestructura de transporte. Para poder aprovechar plenamente las oportunidades que abre la apertura se hace imperativo modernizar y ensanchar las redes portuaria, vial y ferroviaria. Desde la perspectiva de la agricultura, dicho proceso debe estar encaminado a reducir los costos de comercialización de productos e insumos así como facilitar la salida de los productos exportables.

Igualmente, un campo de responsabilidad compartida entre el Gobierno y el sector privado es el de la construcción de infraestructura básica para facilitar el mercadeo de los productos del sector. Dicha infraestructura incluye centros de acopio y de almacenamiento de granos, equipos de conservación de perecederos, instalaciones modernas para el sacrificio de ganado y centrales mayoristas y minoristas que faciliten la modernización de la actividad comercializadora agropecuaria. Cabe anotar que el carácter regional y local de la mayor parte de estas inversiones implica que son campo propicio para la utilización de recursos públicos de municipios y departamentos en cumplimiento de sus nuevas funciones de desarrollo rural.

Ante la posible revaluación de la moneda, a raíz de los descubrimientos de petróleo, los gastos en infraestructura de transporte y mercadeo deben complementar las inversiones en adecuación de tierras, investigación y transferencia de tecnología como parte de una estrategia integral para aumentar la competitividad del sector. De este modo se utilizaría de la manera más productiva posible parte de los recursos derivados de la bonanza.

### **Promoción de mayor valor agregado**

Un área de responsabilidad compartida entre los sectores privado y público es la de la promoción del aumento en el valor agregado del sector. A este respecto, cabe destacar las tendencias hacia una mayor demanda de productos transformados y/o terminados de mejor calidad, tanto en mercados externos como internos. En consecuencia, cualquier plan de desarrollo sectorial consistente con la apertura estaría incompleto sin el diseño de mecanismos de promoción de investigación y reconversión de procesos agroindustriales así como de desarrollo de estrategias de mercadeo modernas que fomenten la diferenciación de productos nacionales en mercados externos. A este respecto, el sector privado debe considerar la búsqueda de una mayor integración vertical entre industriales y productores que permita una colaboración más estrecha en investigación y desarrollo, control de calidad y programas de normalización y comercialización. Al sector público le corresponde diseñar instrumentos novedosos de fomento de la agroindustria así como coordinar estrategias de mercadeo cuando se den

economías de escala en la promoción de marcas asociadas al nombre del país.

## **Instrumentos que afectan la comercialización externa**

### ***Integración comercial***

La búsqueda de dinamismo en la demanda externa en un mundo cada vez más orientado hacia los bloques regionales hace indispensable la intensificación de los esfuerzos por integrarse a esquemas de comercio bilateral y multilateral. Con el propósito de bajar las barreras al acceso de productos colombianos a otros mercados, debe darse prioridad a tratados de libre comercio con aquellos países que exhiban estructuras económicas complementarias a la colombiana y que representen una demanda potencial significativa para nuestros productos agrícolas.

A este respecto, no sobra señalar que Estados Unidos continúa siendo el primer comprador de exportaciones agropecuarias colombianas y el que mayor potencial de crecimiento presenta en el corto y mediano plazos. De aquí la importancia de programas como las preferencias unilaterales ofrecidas por dicho país a las exportaciones colombianas en el marco de la lucha contra la droga (ATPA). El gran potencial que encierra el mercado norteamericano implica que la mayor parte de los esfuerzos de diplomacia comercial deben dedicarse a la búsqueda de un tratado de integración comercial más comprensivo con dicho país. Con la aprobación del Nafta, la urgencia de buscar una integración a este bloque se hace más patente por la posible ventaja que podría tomar México sobre Colombia en la penetración del mercado estadounidense de algunos productos agropecuarios tales como flores, hortalizas, frutas, azúcar y café.

Otros esfuerzos de integración comercial que se encuentran en etapas avanzadas son el Pacto Andino, el G-3 y el convenio de complementación económica con Chile. Entre éstos, el de mayor potencial es el Andino, mercado en el cual Colombia tiene grandes ventajas en la producción agropecuaria. Para lograr un buen funcionamiento de este acuerdo es necesario avanzar hacia la coordinación de políticas macroeconómicas, la aplicación cabal del Arancel Externo Común Agropecuario, la armonización de las franjas de precios y de normas fito y zoonosanitarias.

Finalmente, dados los alcances limitados de la Ronda Uruguay del GATT, las negociaciones bilaterales mantendrán una creciente importancia en la definición del acceso a nuevos mercados de productos agroalimentarios. Colombia debe mantener cierto margen de flexibilidad frente a terceros países con respecto a sus socios en esquemas de integración con el fin de poder implementar una estrategia agroexportadora flexible. Adicional-

mente, toda negociación de acceso a nuevos mercados en el marco bilateral, plurilateral o multilateral debe tener como énfasis en el futuro la identificación y eliminación de las barreras no arancelarias.

### *Salvaguardias y normas antidumping*

Como complemento a la apertura comercial, se hace indispensable desarrollar una legislación moderna de normas *antidumping* para contrarrestar prácticas desleales de comercio. Esto incluye el montaje de un eficiente sistema de evaluación de los casos que se denuncien ante la autoridad competente que permita responder con rapidez a los reclamos de los afectados.

A este respecto, cabe destacar la reciente reglamentación de la cláusula de salvaguardia, orientada a otorgar plazos razonables de ajuste a sectores que sufran perjuicios traumáticos por consecuencia de su exposición a la competencia internacional. Con base en la ley agraria de diciembre de 1993, se fijaron criterios especiales de activación de la salvaguardia para el caso de los productos agrícolas, justificables por las características especiales de sus mercados. Cabe anotar que la salvaguardia debe manejarse con un estricto criterio de temporalidad para que no se perpetúen políticas de protección a subsectores aislados.

De otra parte, el montaje de instrumentos orientados a restablecer los niveles de precios si no hubiera distorsiones a nivel mundial, no sería consecuente con la apertura. Como muchas de estas distorsiones sólo se desmontarán muy gradualmente a raíz del acuerdo alcanzado por la Ronda Uruguay del GATT, los niveles de precios actuales siguen siendo la mejor aproximación al costo de oportunidad del producto. Por ende, la producción nacional a costos mayores al precio internacional implica una asignación ineficiente de recursos, los cuales deben trasladarse a la producción de cultivos en los que el país tenga ventajas comparativas<sup>16</sup>. En la medida de lo posible, se deben aprovechar las transferencias de los consumidores y contribuyentes de los países desarrollados para beneficio de los consumidores colombianos.

### *Franjas de precios*

Con la apertura económica se somete a un importante sector de la producción agropecuaria a la competencia con las importaciones del mercado ex-

---

16. Véase Odin Knudsen *et al.*, "Redefining the role of government in agriculture for the 1990s", en *World Bank Discussion Papers* No. 105, Washington, 1990.

terno. En virtud a que el nuevo régimen comercial permite la trasmisión de la inestabilidad de los precios del mercado internacional al mercado interno, se justifica utilizar un esquema de franjas de precios para aquellos cultivos en los que se evidencian grados extremos de inestabilidad en los precios. Los productos que deben ser sujetos de franja deben ser aquellos cuyas cotizaciones en los mercados internacionales han estado afectadas por una gran inestabilidad, asociada a las fluctuaciones de oferta y, en ocasiones, a los subsidios a la producción y exportación otorgados por países con gran participación en el comercio. Las franjas se constituyen en un tratamiento especial a algunos productos sensibles, justificable mientras se desarrollan instrumentos alternativos para la cobertura de riesgos de precio y/o se reduce la inestabilidad de los precios en el mercado internacional.

A este respecto cabe resaltar el esquema de franjas implementado en Colombia desde 1991 para un grupo de cultivos principalmente importables<sup>17</sup>. En términos generales, el funcionamiento de las franjas ha proporcionado un grado de estabilización de los precios a los productores internos, sin obstruir la trasmisión de las señales del mercado internacional en el mediano plazo.

Sin embargo, deben señalarse algunos problemas derivados del funcionamiento de las franjas que deben resolverse hacia el futuro. El problema más apremiante tiene que ver con la proliferación de desviaciones comerciales dentro del Pacto Andino en virtud de la falta de armonización de metodologías con los países vecinos. Esta armonización de franjas se ha convertido en una frustrante tarea afectada por las enormes diferencias en las estructuras económicas de los diferentes países miembros.

Adicionalmente, se han dado algunas revisiones de la metodología de algunas franjas que han buscado desvirtuar su objetivo de estabilización, convirtiéndolas en instrumentos de protección. La transparencia característica de las medidas de apertura indica que la protección, cuando sea necesaria, debe otorgarse a través de la política arancelaria. Finalmente, la metodología aplicada ha reducido, en algunos casos, la rentabilidad de actividades agroindustriales que sólo ha servido para desmotivar la principal fuente de demanda del producto interno.

Para fortalecer las franjas, sería conveniente racionalizar su cobertura para evitar las distorsiones comerciales y facilitar futuros esfuerzos de integración.

---

17. DNP, "Instrumento de franjas de precios para la importación de productos agrícolas y subproductos seleccionados", documento DNP-2511-Unagro-UDA-Minagricultura, febrero de 1991.



### ***Promoción de agroexportaciones***

El objetivo de aumentar la presencia de productos colombianos en los mercados internacionales podría alcanzarse con mayor celeridad si se adoptaran algunas medidas de apoyo gubernamental. Un esquema que ha dado buenos resultados en países como Chile es el de fomentar las actividades de una empresa mixta dedicada a la identificación y promoción de renglones promisorios en el mercado internacional. Esta empresa debería ser fruto del esfuerzo conjunto de los sectores público y privado y contar con aportes de ambos.

A este respecto, vale la pena destacar el potencial de la Corporación Colombia Internacional, fundada en 1992 con aportes públicos. Si esta iniciativa recibiera el apoyo conjunto y sostenido del sector privado y público podría constituirse en una gran palanca del desarrollo exportador del agro hacia el futuro.

Adicionalmente, se hace necesario introducir criterios de control de calidad en las exportaciones colombianas del sector para mejorar la aceptación de los productos así como los precios recibidos. Esta debe ser una actividad de responsabilidad compartida entre los sectores público y privado.

### ***Control sanitario del comercio agropecuario***

Para enfrentar sin riesgos innecesarios el mayor flujo comercial que acompaña a la apertura, se debe modernizar y fortalecer la infraestructura, medios científicos, dotaciones y personal necesario para el control sanitario de las importaciones y exportaciones de productos agropecuarios. Debe darse igual prioridad tanto a los programas de erradicación de aquellas enfermedades que impiden la entrada de productos colombianos en mercados de exportación como a la protección contra la entrada de nuevos riesgos sanitarios. Para este fin, debe mejorarse en el futuro tanto la asignación de recursos públicos como la capacidad operativa de las instituciones a cargo de estas funciones.

## **Instrumentos que afectan la comercialización interna**

### ***Información***

En una economía moderna, el funcionamiento ágil de los mercados depende en buena parte de la disponibilidad de información sobre las variables que pueden afectar la oferta y la demanda del producto. En Colombia, el bajo nivel de desarrollo de los sistemas de información agropecuarios hace indispensable resolver este cuello de botella con acciones coordinadas entre los sectores público y privado. En primer lugar, corresponde al Estado

la responsabilidad de proveer una información confiable y oportuna sobre las variables básicas del sector tales como los niveles de producción, las áreas sembradas y los rendimientos alcanzados. En este sentido, se hace indispensable respaldar una transición del obsoleto sistema de consensos a uno de muestreo por áreas, similar al que se utiliza en los países desarrollados. Igualmente, debe buscarse un cambio institucional en el Estado que permita que el ente encargado de la recopilación y difusión de las estadísticas del sector sea una entidad especializada e imparcial y no el Ministerio de Agricultura.

En segundo lugar, la provisión de información coyuntural de precios de mercado y cantidades transadas en los mercados más representativos debe ser una responsabilidad compartida entre los sectores público y privado. Finalmente, ambos sectores deben promover el desarrollo de análisis permanentes de mercados promisorios y tendencias del consumo y la demanda por productos del sector que faciliten la toma de decisiones de los productores en el corto y mediano plazos.

### *Modernización del comercio*

Con respecto al desarrollo de los grandes mercados agropecuarios del país, resalta la importancia de modernizar y fomentar la Bolsa Agropecuaria para que sea un lugar donde se formen de manera transparente precios que puedan constituirse en señales de mercado para las decisiones de los productores<sup>18</sup>. Igualmente, se deben adelantar esfuerzos en la misma dirección para modernizar las centrales de abastos, lo cual debe incluir la eliminación de restricciones a la competencia.

El desarrollo de mercados de compra y venta de productos agropecuarios requiere igualmente de marcos normativos modernos que faciliten la entrada y salida de agentes y que disminuyan los costos de realizar transacciones. En este sentido se hace necesario revisar la normativa existente sobre el almacenamiento de productos agrícolas para eliminar las trabas a una más amplia participación de los agentes económicos en esta actividad y que posibilite transacciones modernas de comercialización agrícola<sup>19</sup>. Igualmente, debe facilitarse el acceso de los agentes nacionales a instrumentos de manejo de riesgos tales como los mercados internacionales de futuros y opciones.

Atención particular debe prestarse a las actividades que eliminen los efectos nocivos que tienen los monopolios y que fomenten la competencia

---

18. Lowel Hill, "Grain Markets in Colombia", mimeo, Banco Mundial, junio de 1992.

19. *Ibíd.*

en los mercados agropecuarios. El Estado tiene la responsabilidad de desarrollar una moderna y efectiva normatividad regulatoria para promover la competencia y evitar la utilización del poder de actores importantes del mercado en detrimento de los intereses de productores y/o consumidores. La vigilancia de los mercados corresponde a entidades reguladoras del Estado, las cuales deben prestar especial atención a aquellos renglones en donde están concentradas las compras a los agricultores así como la provisión de algunos insumos para el sector. Cabe resaltar el enorme vacío normativo y operativo que existe en Colombia alrededor de la vigilancia de los abusos de poder de mercado en la comercialización agropecuaria, por lo cual se constituye en tema obligatorio de trabajo hacia el futuro.

### FINANCIACIÓN DEL SECTOR

La financiación del sector agropecuario sufre un profundo cambio de manejo como consecuencia de la apertura económica. En el esquema anterior, uno de los principales instrumentos de política era el crédito subsidiado y dirigido. Con la apertura, se imponen los criterios de mercado en la asignación del crédito, lo cual implica que las tasas de interés que paga el sector se deben equiparar gradualmente con las del resto de la economía y así se fomenta una mayor participación en la financiación del agro por parte del sector financiero privado.

Como tradicionalmente el crédito formal del sector ha sido suministrado casi exclusivamente por el sector público financiero, éste tendrá que continuar haciéndolo hasta que se desarrollen fuentes alternativas. Sin embargo, cabe al Estado la responsabilidad de promover la mayor participación de la banca privada en la financiación del sector. Para esto, se debe evitar el control excesivo a las tasas de interés que hacen poco atractivo para el sector privado financiero la concesión de créditos a la agricultura y reduce la disponibilidad de recursos a aquellos directamente suministrados por el Estado.

En vista del desarrollo incipiente del mercado financiero del país, cabe al Estado la responsabilidad de facilitar la disponibilidad de crédito para inversión de mediano y largo plazos en el sector, hasta tanto se desarrollen fuentes alternativas. A este respecto, se deben proveer recursos de crédito, especialmente para proyectos privados de adecuación de tierras y otras inversiones productivas. En este sentido, son coherentes los esfuerzos gubernamentales por proveer recursos de crédito de mediano y largo plazos para inversión en el campo financiados con un crédito de US\$250 millones a Finagro, entidad estatal que debe aprovechar las economías de escala en beneficio de los agricultores.

Adicionalmente, el Estado debe proveer de crédito a aquella franja de pequeños productores que cumplen con los requisitos necesarios para acceder al crédito pero no tienen acceso al mercado formal por problemas de tamaño y de cobertura del sector privado. Para este propósito, pueden utilizarse esquemas de fondos de garantías para respaldar con recursos públicos los créditos destinados a agricultores sin garantías suficientes. Igualmente, es función gubernamental de carácter social contribuir a que los pequeños agricultores obtengan los títulos de propiedad y demás requisitos que los convierta en objetos de crédito.

## INVERSIÓN SOCIAL EN EL CAMPO

### Justificación de la inversión social en el campo

La concepción moderna de la estrategia de apertura económica está asociada a un significativo incremento y reorientación de la inversión social en el campo. Los mejores ejemplos de la importancia de dicha inversión para el desarrollo de la agricultura y de la economía en general son las experiencias de los países del este asiático como Corea, Taiwán, Malasia, Tailandia e Indonesia. Las estrategias de apertura implementadas por estos países incluyeron un significativo aumento en la asignación de recursos para la educación, salud e infraestructura social en el sector rural, inversiones que han pagado con creces en materia de crecimiento sectorial y nacional<sup>20</sup>.

De otra parte, países como México vienen implementando una apertura acompañada de un marcado énfasis en el gasto público social, buena parte del cual se ha destinado al sector rural a través del fondo Pronasol. Adicionalmente, estudios recientes han demostrado que en un amplio espectro de países existe una fuerte relación entre la inversión en educación e infraestructura social (v. gr. electrificación, agua potable, alcantarillado) y el crecimiento del sector agropecuario<sup>21</sup>.

La inversión social es fundamental para el pleno éxito de una estrategia de apertura por varias razones. En primer lugar, el nivel de inversión social influye en la capacidad de respuesta de un grupo importante de agricultores —principalmente medianos y pequeños— que, sin acceso a mayores niveles de capacitación, salud y asistencia técnica, no podrían aprovechar plenamente las oportunidades que ofrece la apertura ni asimilar los cambios tecnológicos que se imponen en el marco del nuevo esquema de competencia.

---

20. Véase Banco Mundial, *op. cit.*

21. Véase Hans Binswanger, "Determinants of agricultural supply and adjustment policies", Hans Ruthenberg Lecture, Conferencia de la Asociación Europea de Economistas Agrícolas, Stuttgart, Alemania, septiembre 25, 1992.

Segundo, para los trabajadores asalariados del campo, la inversión social se traduce en un aumento del capital humano que les permite contribuir más productivamente a la modernización de las actividades agropecuarias. De no aumentarse la inversión social en los sectores rurales continuaría acrecentándose la brecha entre los niveles de vida rural y urbano que presionan la migración de la fuerza de trabajo rural hacia las ciudades. Esto podría redundar en una escasez indeseable de mano de obra en el campo asociada a un aumento de la marginalidad urbana.

Tercero, el aumento de la inversión social en el campo es esencial para hacer sostenible políticamente el nuevo modelo de desarrollo<sup>22</sup>. Una desatención a la inversión pública en infraestructura social en el sector rural podría debilitar las precarias condiciones de vida de la población campesina y originar un descontento generalizado que no contribuye a afianzar la viabilidad de largo plazo de la apertura económica.

Tal como se señaló en el Capítulo 4, las complejidades del caso particular colombiano hacen todavía más necesario que la apertura esté asociada a un aumento de la inversión social en el campo. En Colombia, las condiciones de vida de un amplio sector de la población rural continúan siendo precarias mientras que las diferencias de ingresos de las diferentes capas sociales siguen siendo significativas. Esas condiciones han hecho del campo colombiano un escenario particularmente favorable para el desarrollo de conflictos armados y la proliferación de actividades delictivas tales como la producción de cultivos ilícitos y el narcotráfico. Las mismas causas son responsables de la presión colonizadora asociada a un acelerado proceso de deterioro de la oferta ambiental del país.

Un aumento sostenido en el gasto social en el campo podría articularse a la dinamización esperada en la producción agropecuaria y al gasto sostenido en promoción de la seguridad rural, para inducir un incremento en el nivel de vida de la población rural y un debilitamiento de las condiciones que incentivan la violencia y las actividades relacionadas con el narcotráfico. Un mayor y mejor cubrimiento del sistema de educación podría contribuir a este proceso, reforzando la valoración negativa de las actividades delictivas y aumentando las opciones laborales de la población rural.

### **Criterios para la inversión social en el campo**

Para hacer más eficiente y efectivo el gasto en la inversión social en el campo, se deben observar dos criterios fundamentales: descentralización y fo-

---

22. Una valiosa discusión sobre la importancia del gasto social para sostener política y económicamente las estrategias de apertura se encuentra en BID, "Reforma social y pobreza", mimeo, BID, Washington, febrero de 1993.

calización. El primero implica reconocer que el desarrollo económico y social de las regiones es tarea propia de las mismas y que la mejor señal para asignar los recursos públicos en infraestructura social es la demanda de la población usuaria. Por ende, las comunidades beneficiarias deben ser las encargadas de identificar y formular proyectos, con asistencia técnica de los entes especializados.

La utilización de esquemas de cofinanciación entre los niveles locales y regionales con el nivel central —utilizados en México, Bolivia y Colombia— pueden ayudar a orientar y mantener estándares altos en la evaluación e implementación de proyectos locales así como estimular el esfuerzo fiscal de los municipios y departamentos.

Igualmente, el gasto social en el sector rural debe continuar utilizando criterios de focalización para que los recursos se destinen prioritariamente a aquellas áreas de menor desarrollo social y mayor incidencia de la pobreza<sup>23</sup>. De esta manera, el gasto público debe orientarse a reducir la pobreza, tanto crítica como no crítica, en el menor período posible. Cabe anotar que la focalización es uno de los criterios que explican la exitosa labor del Programa DRI —discutido en el Capítulo 4— en incrementar la capacidad de absorción de nuevas tecnologías de los usuarios del programa durante la última década.

En este sentido, se debe abogar por la utilización de criterios de focalización en la operación de los fondos de cofinanciación, para que aquellas zonas con menores ingresos se beneficien prioritariamente de los recursos centrales de cofinanciación.

#### INSTRUMENTOS DERIVADOS DE LA LEY GENERAL DE DESARROLLO AGRÍCOLA Y PESQUERO

La recientemente aprobada ley 101 de 1993, orientada a desarrollar los artículos 64, 65 y 66 de la Constitución Política en materia de desarrollo del sector agropecuario, incluye la creación de algunos instrumentos de política sectorial. En esta sección se discute brevemente la coherencia de los principales instrumentos descritos en la ley con la estrategia delineada en este documento para el desarrollo del sector en el marco de las políticas de apertura.

---

23. Un análisis de los beneficios de la política de focalización aplicada por el DRI desde su creación se encuentra en Juan José Perfetti y María del Rosario Guerra, "Estudio de la incidencia del gasto público social", mimeo, DNP-Misión de apoyo a la descentralización y focalización de los servicios sociales, junio de 1993.

## **Comercialización agropecuaria**

La ley contiene una serie de aspectos novedosos con respecto a la comercialización agropecuaria que pueden constituirse en alicientes a una mayor presencia del sector privado en este campo así como a la modernización de los canales. De una parte, se le otorga al Idema la nueva función de hacer inversiones de riesgo en nuevas empresas de comercialización y procesamiento agroindustrial básico, en asocio con regiones y/o organizaciones de productores. Esta nueva facultad del Instituto, respaldada por estudios técnicos de viabilidad de las empresas propuestas, debe contribuir a aumentar la competencia en la comercialización y procesamiento primario de productos agropecuarios.

Adicionalmente, se plasma dentro de las funciones del Idema la facultad de intervenir en la compra de las cosechas tanto a precios mínimos de garantía como a los de intervención fijados por el Ministerio de Agricultura. Mientras estos instrumentos se utilicen en el espíritu de contribuir a corregir fallas de mercado, pueden ser de gran valor para el Gobierno cuando enfrente problemas puntuales en la salida de algunas cosechas al mercado. Sin embargo, preocupa la ausencia en la ley de criterios para la fijación de los precios de intervención que, de ser establecidos por encima de las cotizaciones de mercado, podría reducir la participación privada en la compra de las cosechas o generar compensaciones costosas del erario a discreción de la administración de turno. Sería conveniente que este tema fuera clarificado en la reglamentación correspondiente.

Igualmente, la ley impulsa la modernización de los mercados agropecuarios. De una parte, promueve el desarrollo de mercados de futuros y opciones a través de la Bolsa Nacional Agropecuaria, y de la participación del Idema en ellos. Además, otorga a dicho instituto la posibilidad de comprar y vender a futuro los bienes en cuyos mercados participa.

## **Subsidios**

La ley 101 abre las puertas al otorgamiento de subsidios gubernamentales al sector privado en varias actividades relacionadas con el sector tales como comercialización, almacenamiento, capitalización rural, energía y seguro agropecuario. Igualmente permite el flujo de incentivos y apoyos directos a los productores con relación directa al área productiva o a sus volúmenes de producción. De estas categorías, las que mayor impacto pueden tener sobre el sector son los apoyos directos y el incentivo a la capitalización rural.

Los incentivos y apoyos directos de que habla el artículo 7 de la ley podrán ser otorgados en forma selectiva y temporal por circunstancias ligadas a la protección de los recursos naturales, a la protección del ingreso

rural y al mantenimiento de la paz social en el agro. Estos apoyos dan al Estado una herramienta útil para resolver dificultades puntuales y localizadas, para poblaciones o cultivos específicos, cuando sea necesario brindar un apoyo temporal por razones extraeconómicas de fuerza mayor. Igualmente, pueden ser utilizados para corregir temporalmente fallas de mercado mientras se toman medidas estructurales de mayor efecto en el mediano y largo plazos.

Sin embargo, una característica indeseable de los apoyos directos tal como quedaron plasmados en la ley es la proporcionalidad de su magnitud con el área productiva o con los volúmenes de producción. Aunque la distribución de los apoyos con estos criterios puede ser apropiada para algunos cultivos o zonas caracterizados por un alto grado de homogeneidad en la distribución de la tierra, en otros casos pueden generar un impacto regresivo sobre la distribución del ingreso rural. En dichos casos, habría sido apropiado introducir un criterio adicional que permitiera al Gobierno garantizar un ingreso mínimo familiar desvinculado del tamaño de la propiedad rural.

De acuerdo con el Capítulo IV de la ley, el incentivo a la capitalización rural es un aporte gubernamental para contribuir a sufragar hasta el 40% de los gastos de proyectos de inversión en el sector agropecuario. Según el artículo 22, el monto del incentivo será descontado de la cuantía total o de los pagos parciales de la obligación crediticia originada en el proyecto de inversión.

La gran virtud del incentivo es que es un aliciente a la inversión en el campo, necesaria para aumentar la competitividad de largo plazo del sector. De esta manera, el incentivo podría fomentar inversiones en adecuación de tierras, en infraestructura de comercialización y producción y en nuevas inversiones en modernización y reconversión.

Como en toda transferencia sin costo, la distribución del incentivo estará sujeta a algún sistema de racionamiento que debe propender a una distribución relativamente equitativa entre los agricultores. Sin embargo, el diseño operativo del incentivo incluido en la ley corre el riesgo de concentrar sus beneficios entre los usuarios actuales del crédito agropecuario para inversiones, quienes son en su mayoría grandes agricultores. A este respecto, debe adoptarse un tope máximo por usuario y diseñar mecanismos de distribución que amplíen el acceso de los pequeños agricultores.

### **Parafiscalidad**

La ley desarrolla los preceptos constitucionales en materia de parafiscalidad, en relación con el agro, trazando lineamientos generales que deben ser aplicables a todos los fondos de este tipo y ampliando la posible destina-



ción de los recursos que se capten por esta vía. Este es un importante avance que permitirá financiar varias de las responsabilidades que le competen al sector privado dentro del nuevo modelo de desarrollo. Como quedó consignado en la ley, la administración de las contribuciones parafiscales agropecuarias se realizará directamente por las entidades gremiales previo contrato con el Gobierno Nacional. Los recursos recolectados deberán ser utilizados para investigación y transferencia de tecnología, organización y desarrollo de la producción y comercialización, fomento de las exportaciones y del consumo y programas económicos, sociales y de infraestructura para beneficio del subsector respectivo.

### **Transferencia de tecnología y desarrollo rural campesino**

La ley incluye algunas disposiciones favorables al establecimiento de un moderno marco operativo para el desarrollo rural en el contexto de la descentralización y apertura. En primer lugar, se consigna la obligación perentoria para todos los municipios del país de establecer Unidades Municipales de Asistencia Técnica, Umatas, y Consejos Municipales de Desarrollo Rural, CDRS. Las Umatas tienen como función prestar la asistencia técnica directa a pequeños productores mientras que los CDRS servirán como instancia superior de concertación entre las autoridades locales, las comunidades rurales y las entidades públicas en materia de desarrollo rural. Cabe también destacar la creación del Viceministerio de Desarrollo Rural Campesino, el cual debe servir para aumentar la atención a las necesidades de la población rural más pobre por parte del Ministerio de Agricultura. Además, la ley permite al Fondo DRI cofinanciar programas de desarrollo rural con organizaciones campesinas o con las comunidades de productores organizados.

### **Normas de comercio internacional y Comisión Nacional Agropecuaria**

En materia de comercio exterior, la ley reitera los principios constitucionales según los cuales los tratados de liberación comercial deberán sujetarse a los principios de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional. Establece también normas modernas de protección frente a la competencia desleal tales como derechos compensatorios, valor mínimo de aforo aduanero, precios de referencia o restricciones paraarancelarias. La misma ley enuncia la importancia de aplicar estos mecanismos en concordancia con los procedimientos establecidos en los convenios internacionales vigentes, tales como el GATT. Además, el artículo 5 de la ley crea la salvaguardia para la producción nacional de productos del sector, aplicable cuando se de-

muestre perjuicio o amenaza de perjuicio a causa de un incremento significativo en las importaciones o de una caída sustancial en los precios internacionales.

Finalmente, la ley crea la Comisión Nacional Agropecuaria conformada por trece miembros, de los cuales seis pertenecen al sector privado. La Comisión tendrá como objetivo funcionar como mecanismo de concertación de las políticas del Estado y de participación ciudadana en la gestión pública del sector agropecuario, objetivos esenciales para lograr el trabajo coordinado entre el sector público y privado, fundamental en el nuevo modelo de desarrollo del sector.

### **Crédito agropecuario**

En materia de crédito agropecuario, la ley contiene objetivos loables tales como el deber del Estado de incentivar el crédito para la capitalización rural y garantizar la adecuada disponibilidad de recursos paracrediticios para el sector agropecuario. Igualmente, establece un mecanismo creativo de refinanciamiento de la cartera agropecuaria a través del Fondo Agropecuario de Garantías para devolverle la capacidad de endeudamiento a un grupo amplio de productores.

De otra parte, preocupan las posibles consecuencias de largo plazo de mantener tasas de interés de fomento inferiores a las del crédito comercial ordinario. Como se ha demostrado en los estudios sobre este tema, las restricciones sobre las tasas de interés pueden desestimular los préstamos de la banca privada y así limitar el crecimiento de la oferta de crédito para el sector<sup>24</sup>.

Para el caso de los pequeños productores, es comprensible el interés por establecer subsidios al crédito destinado a ellos. Los pequeños agricultores enfrentan por lo general tasas de interés altas y son los que menos acceso tienen al crédito formal. Sin embargo, la aplicación práctica de este principio puede acarrear efectos indeseables. Si se controlan las tasas de interés para los pequeños por debajo de las de medianos y grandes, la oferta de crédito para esta población podría reducirse sustancialmente. Inclusive, se vería desestimulado el crédito cooperativo y de banca rural, ya que las instituciones otorgantes no podrían cumplir con el requisito básico de mantener un equilibrio financiero en sus operaciones. De otra parte, el suministro de una oferta limitada de crédito barato para pequeños agricultores está sujeto al problema del racionamiento, el cual, de no ser adminis-

---

24. Véase Dale Adams, D. Graham y J. D. von Pischke, eds., *Undermining Rural Development with Cheap Credit*, Boulder, Colo, Westview, 1984.

trado de forma neutral, puede conducir a una concentración en manos de una élite reducida.

### Fondos de estabilización

La ley otorga la facultad al Gobierno de organizar fondos de estabilización para productos agropecuarios con el objetivo de procurar un ingreso remunerativo a los agricultores, regular la producción nacional e incrementar las exportaciones, mediante el financiamiento de la estabilización de los precios al productor de dichos bienes agropecuarios. Aunque son pocos los fondos de estabilización exitosos a nivel mundial, se ha demostrado que pueden ser de utilidad en productos cuyos precios exhiben una alta volatilidad cuando no existen alternativas viables de diversificación de los riesgos de caídas repentinas en los precios internacionales.

La literatura reciente sugiere dos posibles desventajas de la utilización de fondos de estabilización para reducir los riesgos de las fluctuaciones de precios a los productores. La primera es la dificultad de garantizar que los fondos sean autofinanciables en el largo plazo por el comportamiento errático de los precios internacionales. El mecanismo operativo descrito en la ley supone que los precios internacionales varían alrededor de un promedio y que los períodos de precios altos se ven compensados por períodos de precios bajos de similar duración. Infortunadamente, la literatura reciente demuestra que los precios internacionales de productos agropecuarios exhiben un comportamiento mucho más errático e impredecible y que reglas de estabilización tales como las descritas en la ley no necesariamente garantizan la supervivencia financiera del fondo en el mediano plazo<sup>25</sup>. Adicionalmente, se ha demostrado que los *shocks* a estos precios son de naturaleza permanente, por lo cual, según la teoría económica, un fondo de estabilización no tiene mayor justificación, pues conviene al productor ajustarse al cambio de ingresos plenamente y de inmediato<sup>26</sup>.

La segunda desventaja de los fondos es que, al desvincular las variaciones de los precios internos y externos, pueden impedir el desarrollo de instrumentos alternativos de atenuación de riesgos tales como la utilización de contratos *forward* y de mercados de futuros y opciones.

---

25. Véase por ejemplo Angus Deaton y Guy Laroque, "On the Behaviour of Commodity Prices", en *Review of Economic Studies*, No. 59, 1992.

26. Véanse Claudio Arrau y Stijn Claessens, "Commodity stabilization funds", mimeo, Banco Mundial, Washington D.C., octubre 1991, y Eduardo Éngel y Patricio Meller, "Revisión de mecanismos de estabilización para shocks de precios internacionales de recursos naturales", en *Shocks externos y mecanismos de estabilización*, Eduardo Éngel y Patricio Meller, eds., Cieplan y Banco Interamericano de Desarrollo, Santiago, 1992.

## OBSERVACIONES FINALES

El sector agropecuario colombiano enfrenta en la actualidad un reto trascendental para su futuro: insertarse con éxito en una economía moderna dentro de un esquema de apertura económica. Para esto se requiere un intenso trabajo conjunto del sector público y privado en la construcción de las bases de una agricultura moderna y dinámica, con un pujante sector exportador y un acelerado proceso de asimilación tecnológica.

De la discusión, presentada en este capítulo, se desprende que la inversión pública en el sector agropecuario debe aumentarse sustancialmente como resultado del cambio en las prioridades y los instrumentos de apoyo al sector que son consistentes con la apertura económica. Adicionalmente, la especial coyuntura que atravesará la economía colombiana en la segunda mitad de esta década, como consecuencia de los hallazgos petroleros, generará una oportunidad envidiable para aumentar temporalmente el gasto público en el sector y así acrecentar el capital humano rural y disminuir el rezago en la inversión en infraestructura básica para el agro, abandonada en las últimas décadas.

El incremento en el gasto público para la agricultura consistente con el nuevo esquema de desarrollo debe concentrarse en tres áreas principales. En primer lugar, en la infraestructura física de producción y transporte para aumentar la competitividad de mediano y largo plazos del sector. Estas inversiones deben canalizarse prioritariamente a la adecuación de tierras, la infraestructura vial, portuaria y ferroviaria, así como a los esfuerzos de investigación, transferencia de tecnología y conservación de recursos naturales.

En segundo lugar, durante una fase inicial de transición, deben asignarse importantes recursos públicos a acelerar los esfuerzos de reconversión y reasignación de factores en el agro. Para aquellos cultivos y regiones particularmente afectados por la transición al nuevo esquema debe evaluarse la posibilidad de implantar mecanismos de sostenimiento temporal de ingresos.

En tercer lugar, para agilizar la respuesta del sector a las nuevas oportunidades que abre la apertura y aumentar la productividad de la mano de obra rural es esencial aumentar significativamente el gasto social en el campo. Esto es todavía más urgente en un país como Colombia, que afronta una situación tan compleja en el sector rural, en donde el gasto social se constituye en requisito indispensable para hacer viable políticamente el nuevo modelo de desarrollo y reducir las condiciones que facilitan el conflicto armado y las actividades ilícitas del narcotráfico.

## Capítulo 6. BASES PARA UN PROGRAMA DE DESARROLLO DEL SECTOR AGROPECUARIO

*Luis A. Zuleta*

En este capítulo se pretende esbozar los lineamientos básicos de un programa de desarrollo del sector agropecuario colombiano en el mediano y largo plazos.

Lo anterior significa que en la medida de lo posible se prescinde de la discusión coyuntural sobre la crisis agropecuaria, con el fin de poner en perspectiva el papel que el sector puede desempeñar en el futuro del país. No obstante, una solución a la crisis reciente de producción y rentabilidad debe ser parte de una estrategia de desarrollo del sector.

Este estudio ha tomado como punto de partida el cambio de modelo económico que se ha producido en el país (de un modelo de protección a un modelo de internacionalización de la economía). El nuevo modelo constituye el entorno principal de la política económica y condiciona en buena medida la discusión sobre los objetivos, estrategias, instrumentos y programas sectoriales. Sin embargo, un punto esencial de discusión es cómo vincular el nuevo modelo con el papel social que el sector toma en un país como Colombia. Esta discusión también está presente en este trabajo como un elemento fundamental.

Este capítulo sirve en cierto sentido de síntesis de los capítulos anteriores, por cuanto introduce los principales elementos que se derivan de ellos, pero pretende al mismo tiempo plantear, dentro del contexto de unas bases para un programa de desarrollo, las tendencias y perspectivas centrales del sector agropecuario en un escenario de entrada al siglo XXI.

### MARCO GENERAL

#### **El entorno de la política macroeconómica y sectorial**

Colombia ha venido impulsando una estrategia de reformas estructurales (Lora, 1991) que se iniciaron en 1990 con una reforma comercial gradual, que fue acelerada en 1992. Dichas reformas estructurales incluyen cambios sustanciales en los campos cambiario, tributario, laboral, de infraestructura física, de inversión extranjera, financiero, de comercio exterior y de modernización del Estado.

De un modelo tradicional de sustitución de importaciones, basado en una estrategia proteccionista, se ha pasado a un modelo que busca exponer los sectores productivos a la competencia internacional por la vía de las importaciones y así lograr mejoras en su eficiencia, competencia y productividad.

Ciertamente el modelo introducido en Colombia hasta el momento había venido haciendo mayor énfasis en la apertura vía importaciones que en las condiciones de competitividad de los sectores exportadores (M. Agosin y R. Ffrench-Davis, 1993).

Aunque este es un documento de análisis económico, es importante llamar la atención sobre la necesidad de la sostenibilidad política del nuevo modelo. Para ello se requiere un esfuerzo de consenso entre los principales grupos con representación política, económica y social en el país sobre la conveniencia del cambio de modelo para asegurar un mayor bienestar social en el futuro.

Aunque se ha avanzado en este proceso de crear consenso, éste no está aún consolidado. Existen algunos sectores que preferirían restaurar el modelo de protección. Por otra parte, sobre las características mismas del nuevo modelo hay dos vertientes en el país: una que aboga por la liberación total de importaciones sin ninguna restricción y otra que propone algunos ajustes al proceso de apertura, de manera que se logren crear condiciones de competitividad en el tiempo para aquellos sectores con importancia en la economía colombiana, que tengan perspectivas exportadoras, pero que requieran algunos procesos de ajuste temporales. Sin duda alguna, el sector agropecuario amerita una consideración especial en este contexto, dado su papel social, las prácticas desleales del comercio internacional y la necesidad de un proceso de reestructuración de algunos productos potencialmente competitivos, a través de instrumentos transitorios de ajuste y otros más permanentes.

Todo esto significa que la política económica debe tener dos grandes componentes consistentes con el objetivo global de competitividad: una política macroeconómica que impulse las condiciones globales de eficiencia y competencia requerida y una política sectorial activa, también coherente con ese propósito.

Sobre la discusión anterior, es preciso fundamentar por qué el modelo de internacionalización de la economía es un modelo deseable y viable.

Esta discusión debe hacer referencia explícitamente al papel del sector agropecuario en una economía en desarrollo como la colombiana.

Los principales argumentos para fundamentar la deseabilidad de un modelo de economía abierta en lo que se refiere al sector agropecuario, podrían compendiarse sucintamente como sigue:

1. Los estudios de Schiff y Valdés (1992) para 18 países, entre los cuales se incluye a Colombia, indican que un modelo de protección produce sesgos indeseables en el sector agropecuario en el largo plazo, tales como la alta protección de los productos agrícolas importados y un superior nivel de tributación sobre los productos agrícolas exportables. Todo ello va ligado a una tasa de crecimiento del sector agrícola y del conjunto de la economía más baja que en un modelo exportador soportado en políticas macroeconómicas y sectoriales adecuadas.
2. Aunque tomar decisiones que reviertan el modelo en términos de los niveles arancelarios sería políticamente factible en principio (tal como hoy se plantea en Venezuela), la pérdida de credibilidad de las políticas colombianas a nivel internacional podría producir un enorme costo sobre la economía colombiana, por ejemplo en términos de su comercio exterior y de sus procesos de integración con los países vecinos.
3. Como lo anotaba recientemente Dornbusch en Colombia (1992), en el mediano plazo no se pueden sostener tasas de crecimiento altas, si no sea aprovecha cada vez más la división internacional del trabajo, las posibilidades de mayor especialización y el cambio gradual hacia actividades de mayor valor agregado.  
De ahí que la estrategia de desarrollo basada en las exportaciones es hoy tendencia internacional predominante y está presente en todos los países que pueden exhibir un desempeño exitoso de sus economías.
4. Como se explica más adelante, un modelo de apertura permite hacer frente a la bonanza de Cusiana que encarará la economía colombiana en esta década, de manera que las importaciones amortigüen el efecto revalorador de una enfermedad holandesa (Cuddington, 1986).

Toda la discusión anterior conduce a la conveniencia de seguir impulsando un modelo de economía abierta, que garantice sostenibilidad política y bienestar social, la cual está íntimamente ligada con las definiciones sobre los objetivos y estrategias de política que se enuncian a continuación y que se retoman al final del capítulo.

### Los objetivos de política

El caso de la política agropecuaria ilustra claramente la conveniencia de aplicar los principios de Tinbergen (1964) sobre la necesidad de consistencia entre objetivos de política económica.

La selección de objetivos debe tener en cuenta tanto elementos del entorno internacional como las principales tendencias de la economía colombiana.

Es preciso tener presente, por ejemplo, la extinción a nivel político de un mundo bipolar que colocaba la seguridad alimentaria como objetivo estratégico de primer orden de cualquier país. Por otra parte, es preciso también considerar el hecho económico y técnico que muestra cómo la cadena de producción agropecuaria está cada vez más vinculada con la cadena industrial y de comercialización y estrechamente ligada con la participación de empresas multinacionales.

Si Colombia quiere aprovechar las oportunidades que surjan dentro de las tendencias del comercio internacional, es preciso que jerarquice adecuadamente los objetivos de su política agropecuaria.

Los principales objetivos que se escogen en diversos países como propósito de una política agropecuaria pueden clasificarse en dos niveles: objetivos con alcance sectorial y objetivos con alcance macroeconómico.

Entre los objetivos que tienen un alcance sectorial pueden mencionarse los siguientes: el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural, la seguridad alimentaria, la provisión de insumos industriales y la estabilización del ingreso de los productores.

Entre los objetivos con alcance macroeconómico se encuentran los siguientes: la generación de divisas, el control de la inflación, la generación de empleo, el crecimiento económico, el bienestar de los consumidores, la generación de ingresos fiscales y la corrección del déficit de balanza de pagos.

Evidentemente la selección y jerarquización de objetivos debe ser consistente con el modelo de largo plazo escogido, pero también debe contar con las restricciones internas y externas y con la función social del sector agropecuario. En un modelo de internacionalización de la economía y en el contexto internacional ya mencionado, la seguridad alimentaria pasaría a un segundo plano. Sin embargo, la producción de alimentos podría tener un papel relevante para atender la demanda creciente de una economía en auge y para reforzar el papel social del sector cuando la producción de alimentos se hace en buena medida, como en Colombia, a través de una economía campesina generadora de empleo. Y ello es consistente con una economía competitiva cuando estos alimentos compiten favorablemente con los importables (*véase* Capítulo 3 de este libro).

Adicionalmente, un papel muy importante del sector en una economía internacionalizada estaría ligado con la producción de exportables y la creación de condiciones competitivas con respecto a los importables en una cadena que vincule la agricultura y la industria hacia la generación de mayor valor agregado.

Estos objetivos que buscan afianzar el papel social del sector y su competitividad en la economía mundial deberían preferirse a algunos de los objetivos de alcance macroeconómico mencionados, tales como el uso del



sector con propósitos fiscalistas. Ello no se contradice, sin embargo, con el impulso de una política macroeconómica consistente con el desarrollo sectorial.

### **Estrategias y alternativas de política**

Las estrategias que se seguirán están estrechamente vinculadas con la sostenibilidad política y económica del nuevo modelo económico, evitando dar señales que interpreten los agentes económicos como un modelo de-seablemente reversible hacia los anteriores esquemas de protección.

Pese a que en el país se han tomado ya las principales decisiones referentes a la liberación comercial, es preciso seguir impulsando el modelo hacia mayor generación de valor agregado exportable, "lo que implica que el aumento de las exportaciones sea más significativo que la baja de la sustitución de importaciones" (M. Agosin y R. Ffrench-Davis, 1993).

Ganar competitividad en los importables y exportables exige aumentos continuos en la productividad y reestructuración productiva de los sectores expuestos a la competencia internacional.

Lo anterior significa que no es suficiente una estrategia de exposición de los sectores productivos a dicha competencia, sino la necesidad de construir condiciones que generen ventajas competitivas en el tiempo (Porter, 1992).

Con los elementos que se presentan a continuación se sienta una base para tomar nuevamente este tema de las estrategias al final del capítulo.

## **ELEMENTOS BÁSICOS QUE DEBEN INSPIRAR UN PROGRAMA DE DESARROLLO AGROPECUARIO**

### **El entorno internacional<sup>1</sup>**

Si Colombia está en un proceso de internacionalización de la economía, el primer elemento que debe examinarse cuidadosamente es el contexto del mercado mundial.

Ahora bien, los temas decisivos por examinar aquí son los siguientes: cuáles son las oportunidades y amenazas que presenta el comercio mundial de productos agropecuarios para Colombia, qué perspectivas ofrecen los procesos de integración y las tendencias del progreso tecnológico.

---

1. Véase mayor detalle en el Capítulo 1 de este libro.

### ***El comercio mundial***

En las tendencias recientes del comercio mundial pueden encontrarse los siguientes elementos amenazantes:

- Los productos primarios han venido bajando en participación dentro del total del comercio.
- Mientras las exportaciones asiáticas de estos productos han venido creciendo dinámicamente, las de América Latina se han venido reduciendo.
- A los mercados de exportaciones de frutas, hortalizas y flores han entrado nuevos países oferentes y la demanda se ha caracterizado por una alta volatilidad.
- Los principales centros de comercio mundial (América del Norte, Europa Occidental y Asia) han venido aumentando más rápidamente su comercio interregional que su intercambio intrarregional.
- Las firmas transnacionales han venido aumentando considerablemente su papel en el comercio de este tipo de bienes.
- Los altos niveles de subsidios a productos del sector en algunos países europeos y USA dificultan la competitividad de los países en desarrollo.
- Los precios internacionales han venido teniendo un comportamiento adverso con una tendencia prolongada de reducción.

Sin embargo, en los últimos 25 años las áreas deficitarias de productos agropecuarios han mantenido o han aumentado su déficit (Japón, Europa Occidental, Europa Oriental, la CEI y los países del Golfo Pérsico). Esto permite una base para un importante comercio mundial de estos productos.

Por otra parte, pese a la llamada ley de Engel (que asume que a medida que el ingreso aumenta, la demanda por estos productos aumenta menos que proporcionalmente), se ha venido dando una importante sustitución de consumo por productos del sector caracterizados por tener algún grado de elaboración industrial en los países de mayor ingreso, principalmente en cereales, lácteos, frutas y hortalizas.

Este patrón incluye no sólo a los países de altos ingresos, sino también a países de ingreso medio de Asia y América Latina.

Es interesante observar cómo algunos países asiáticos han podido generar ventajas competitivas en este escenario mundial, particularmente países con un grado de desarrollo muy similar al colombiano, como los casos de Tailandia y Malasia (R. Bautista, 1993). Su estrategia es tal que las exportaciones agrícolas han venido perdiendo participación en su PIB; pe-

ro han logrado encontrar un grupo de productos agrícolas exportables competitivos que han sido muy dinámicos. Para ello estos países han realizado importantes inversiones en tecnología e infraestructura física, además de seguir una estrategia macroeconómica consistente con un modelo exportador.

Los empresarios colombianos deberían explorar cuidadosamente la viabilidad de adoptar una estrategia similar considerando también los otros elementos de juicio que se incluyen en este trabajo.

Un mayor acceso al mercado mundial requiere también hacer frente apropiadamente a dos factores que cada vez adquieren más relevancia en el contexto internacional: el uso de insumos que no tengan impacto nocivo sobre el medio ambiente y la salud humana y la solución a los problemas de índole fitosanitario.

En esta dirección Colombia debe adoptar una estrategia de sostenibilidad del medio ambiente ligada a su producción agrícola.

En materia fitosanitaria la estrategia debe hacer énfasis en una cuidadosa evaluación de los riesgos, en el desarrollo de información adecuada sobre los mismos referidos a los productos importables y exportables y en el desarrollo de una adecuada infraestructura que le permita reforzar la investigación y los controles requeridos.

### *Los procesos de integración*

Como la Ronda Uruguay del GATT estuvo lejos de lograr la liberación del comercio mundial de productos agropecuarios, varios grupos de países han venido impulsando procesos de integración regionales.

Por esta razón, es fundamental que Colombia cuente con una definida estrategia de negociación que le permita el acceso a nuevos mercados sobre la base de reforzar su competitividad.

En este contexto es fundamental evaluar cuidadosamente con cuáles países se pueden celebrar acuerdos bilaterales. Es evidente que una estrategia de interés para Colombia sería seleccionar países con sectores agropecuarios complementarios (A. Valdés y K. Muir, 1993). Tal es el caso de Venezuela, Ecuador y Chile.

Colombia ha iniciado procesos de integración con Venezuela y Ecuador y se vienen negociando tratados de libre comercio con Chile, algunos países centroamericanos y el Grupo de los Tres (Colombia, México y Venezuela).

La integración de Colombia con Venezuela (Zuleta, 1992) y Ecuador ha dinamizado notablemente el comercio con ambos países. Subsisten como problemas centrales la armonización de políticas macroeconómicas, la armonización de franjas de precios y la entrada en vigencia del arancel exter-

no común del Grupo Andino, como problemas en proceso de negociación. Pero hay que resaltar también los problemas de transporte, aduanas y los problemas fitosanitarios en los que falta aún mucho por hacer.

Estudios recientes identifican grupos de productos para los cuales hay condiciones competitivas en el comercio de productos agropecuarios y agroindustriales (Luis J. Paz, 1993) entre esos países.

El futuro desarrollo depende principalmente de que Colombia logre mejoras adicionales en competitividad, en lo que se refiere a costos y en impulsar una estrategia de desarrollo agroindustrial.

### *Progreso tecnológico*

En lo que se refiere a las tendencias tecnológicas internacionales hay que resaltar lo siguiente:

- La demanda del sector está cada vez más concentrada en productos con algún nivel de transformación, en los cuales el control de calidad y el desarrollo de marcas industriales es importante. Así las cosas, el valor agregado sectorial creado fuera de la finca es cada vez mayor.
- La tecnología es determinante fundamental de variables que inciden en la competitividad de la cadena agroindustrial, tales como productividad, calidad y capacidad de respuesta a los cambios en la demanda.
- La infraestructura tecnológica de los países, empezando por la investigación y desarrollo de largo plazo, tiene un papel crucial en la posibilidad de ganar y asegurar ventajas competitivas relacionadas con la tecnología. Elementos como la agricultura orgánica desempeñan un papel crucial en este contexto.

En el desarrollo de esta infraestructura tecnológica deben tener un papel claro y decisivo tanto el sector público como el sector privado. El punto de partida es la identificación clara de los proyectos tecnológicos que permitan avanzar en el objetivo de afianzar factores de competitividad. El desarrollo subsiguiente podría hacer énfasis en el impulso de dichos proyectos mediante asociación entre sector público y privado, por lo menos en su fase inicial. Ya que el sector privado tiene en la actualidad un importante papel a la luz de un patrón de desarrollo tecnológico deseable, puede afirmarse que Colombia ha iniciado ese proceso, aunque debe reforzar más la coherencia entre su desarrollo tecnológico y la competitividad y armonizar mucho más con ese objetivo la orientación de los recursos disponibles: infraestructura institucional, recursos humanos y financieros.

## El nuevo modelo y el manejo macroeconómico con Cusiana<sup>2</sup>

### *Los aspectos macroeconómicos*

Cualquier análisis sobre el futuro de la economía colombiana tiene que contar con una nueva realidad. El Estado colombiano tendrá muchos más recursos en los próximos 7 u 8 años debido a la explotación del nuevo yacimiento petrolero de Cusiana. El sector petrolero con Cusiana representará en 1997, año de máxima explotación, aproximadamente el 5.3% del PIB.

Por otra parte, de unos ingresos estimados en valor presente en el período 1993-2005 para el conjunto del Estado en 13.800 millones de dólares, unos 7.000 millones corresponderán al Gobierno Central y el resto a los gobiernos regionales y al Fondo de Regalías.

Por supuesto, el tamaño real de Cusiana dependerá no sólo del volumen del petróleo que se extraiga, sino también del comportamiento del precio internacional. De persistir un precio bajo, el tamaño podría ser menor y por ende sus efectos macroeconómicos.

La presencia de recursos extraordinarios en la economía podría introducir fuertes distorsiones, incluyendo la llamada "enfermedad holandesa". En esencia se trata de lo siguiente: la abundancia de recursos extraordinarios presiona la demanda global de la economía por todo tipo de bienes (transables y no transables). Sin embargo, los precios de los productos transables se determinan en el mercado internacional, mientras que los no transables se determinan por la demanda y oferta doméstica. Al aumentar la demanda global, los precios de los no transables aumentan con respecto a los transables, con un consiguiente traslado de recursos hacia los no transables. Todo ello conduce a abaratar los productos importados y a encarecer los exportables, produciéndose así una revaluación real.

En el caso de la bonanza petrolera colombiana, cuyos recursos fluirán principalmente a manos del Estado, un elemento decisivo consiste en que los agentes económicos juzguen la bonanza como transitoria, ya que esto crea una mayor predisposición a ahorrar parte de los recursos y a no gastarlos con el mismo ritmo de los ingresos. Si el gasto se distribuye en el tiempo y una parte de los ahorros se mantiene en el exterior, la presión revaluadora podría ser contrarrestada, o por lo menos amortiguada, como se ha visto. Ello no depende, sin embargo, sólo del Estado central sino también del gasto regional, de más difícil control.

Otro elemento decisivo es la forma de financiamiento del gasto público y su influencia sobre el manejo de la tasa de cambio. Si el gasto público y

---

2. Véase Capítulo 2 de este libro.

privado tiene un importante componente importado, la presión sobre la tasa de cambio sería menor. Así las cosas, un modelo de apertura, como el adoptado por Colombia, puede contribuir a aminorar el riesgo de la enfermedad holandesa.

De lo anterior se desprende que lo que pueda ocurrir sólo puede estudiarse suponiendo escenarios alternativos relevantes. Es lo que han hecho varios analistas con base en modelos que fueron examinados en el Capítulo 2 y cuyos lineamientos esenciales se compendian a continuación.

De los modelos principales diseñados sobre el tema (Lora *et al.*, 1993; Posada *et al.*, 1993) resultan tres escenarios relevantes a saber: dos escenarios de revaluación, que se diferencian por pronosticar un nivel bajo o un nivel elevado de revaluación, con implicaciones más o menos negativas sobre las exportaciones y un escenario de cero revaluación por compensación de las importaciones de la apertura y de Cusiana. Todo depende básicamente de si el gasto público es moderado con una buena dosis de ahorro en el exterior.

Los ejercicios más relevantes al respecto han sido elaborados por Planeación Nacional y por Fedesarrollo. Los niveles proyectados de revaluación oscilan entre el 2 y el 9% anual promedio.

Evidentemente el escenario más conveniente para el futuro de las exportaciones del país es el de no revaluación, que supone niveles muy elevados de importaciones. Un escenario de baja revaluación exige una estrecha coordinación entre la política cambiaria, que es del resorte de la Junta Directiva del Banco de la República, y la política fiscal, que compete al Ministerio de Hacienda.

### *Los aspectos sectoriales*

¿Qué impacto puede tener esta bonanza sobre el sector agropecuario?

Los estudios realizados acerca de los efectos de una bonanza sobre los precios relativos y la producción (García y Montes, 1988 y Crane, 1990) conducen a la conclusión de que una bonanza produce ciertamente efectos elevados sobre precios, pero un efecto importante sobre producción sólo se produce si los agentes económicos perciben la bonanza como permanente.

Según un ejercicio realizado por Planeación Nacional, los sectores potencialmente más afectados por Cusiana serían el agropecuario<sup>3</sup>, los productos agrícolas manufacturados y los bienes de capital, y los sectores más

---

3. Los efectos sobre el sector agropecuario dependen, sin embargo, de qué proporción de la producción del sector se asuma como comercializable y como no comercializable internacionalmente.

beneficiados serían los de la construcción y el comercio, además de los sectores minero y petrolero.

La literatura económica ha insistido en la necesidad de tener una política de equilibrio cambiario, acompañada de ganancias en productividad y desarrollo tecnológico (Wunder, 1992 y García y Montes, 1988). Así que el sector agropecuario requiere de un escenario de austeridad fiscal, que permita minimizar la perspectiva revaluacionista y la adecuada utilización de los recursos que puedan ser gastados de la bonanza en usos que incrementen la competitividad del país en el mediano plazo, tales como el fortalecimiento de la infraestructura física de exportación que requiere el país: puertos, carreteras, aeropuertos, etc., y en investigación tecnológica. Todo ello beneficia al mismo tiempo al sector agropecuario.

### **Competitividad del sector agropecuario<sup>4</sup>**

Es conveniente evaluar (en los pocos años transcurridos desde 1990 con el nuevo modelo) cómo ha venido respondiendo el sector y cuáles son las perspectivas de mediano plazo.

#### ***Impacto de la apertura sobre el sector***

Una política comercial, que se plasma en una estructura de aranceles y subsidios, y una política cambiaria tienen efectos sobre el sector inicialmente a través de los precios relativos de los bienes que se transan en la economía.

Es de esperar que la reducción de los niveles de protección induzca a su vez un efecto desfavorable sobre los precios relativos de los importables, menoscabando así su competitividad y su producción. Lo contrario debería ocurrir con los exportables. A su vez, los precios relativos de los bienes importables y exportables, con respecto a los no comercializables, reflejan en el mercado doméstico la competitividad de estos últimos.

Sin embargo, el impacto de la apertura comercial depende, además de los precios relativos, de la sensibilidad de cada subsector a los cambios y de la composición de la oferta entre transables y no transables.

Los estudios realizados para Colombia antes de la apertura (García y Montes, 1988 y Fedesarrollo-Estudios de la Misión Agropecuaria, 1990) indicaban que la apertura comercial favorecía la producción de exportables y no comercializables, en detrimento de la producción de importables. Como resultado neto, aumenta la producción agropecuaria total.

---

4. El detalle de los temas tratados en esta sección se puede consultar en el Capítulo 3.

Sin embargo, los estudios posteriores a la apertura misma indican que en período de precios internacionales deprimidos cae la producción de importables y pese a la caída de los costos, también cae la producción de exportables por bajas en la rentabilidad (Sanint, 1993). Este panorama se agrava en presencia de revaluación de la tasa de cambio y con la tendencia de los productos comercializables a aumentar su participación en el total de la producción agropecuaria.

Ahora bien, los importables son fundamentalmente materias primas industriales (cereales y oleaginosas) que tienden a ser sustituidas por los industriales por productos importados para bajar costos, agravando más su posición. Este no es el caso de los alimentos de consumo directo (que son básicamente no comercializables) y exportables, que son los que más pesan en la producción del sector.

Los productos exportables se concentran en cultivos permanentes que son muy rígidos ante cambios en el mercado, sobre todo si son cambios favorables. Así que los cambios arancelarios sobre cultivos permanentes sólo se reflejan a más largo plazo.

Dado que el 64% de los productos de la economía campesina constituyen productos no comercializables, es de esperar que los efectos de la apertura no sean muy drásticos sobre estos productos. Por otra parte, el 90% son alimentos de consumo directo que se ven muy poco afectados por los cambios de política. Sólo la producción de materias primas podría verse afectada.

### *Eficiencia y competitividad*

Aunque una comparación simple de costos por tonelada producida entre Colombia y Estados Unidos indica que en el promedio la agricultura colombiana mantiene unos costos de producción por tonelada muy elevados y que la brecha ha tendido a aumentar, es preciso tener en cuenta elementos de precio adicionales, tales como la diferente composición de costos y los subsidios a los insumos.

Así las cosas, es necesario hacer énfasis en que en una economía abierta es indispensable mejorar aún más los niveles de eficiencia y, en particular, transformar resultados de nuevas investigaciones tecnológicas en materias tales como condiciones agrícolas de los suelos, mejoramiento de los sistemas poscosecha, de comercialización, etcétera.

Aunque el uso de la tasa de protección nominal (INP) como indicador del nivel de competitividad tiene algunas deficiencias (como no captar el problema de los subsidios internacionales), ésta refleja el costo de oportunidades de los recursos, como el indicador de competitividad que se menciona adelante.



La tendencia de la TNP después de la apertura indica que decrece para los productos importables y crece para algunos exportables (como café y carne) por los problemas de estos productos en el mercado internacional.

En el Capítulo 3 se calcula también un indicador de competitividad correspondiente al valor del precio internacional del producto exportado en pesos. Este indicador refleja pérdidas de competitividad imputable, tanto a los precios internacionales como a la política cambiaria para productos importables y exportables. Esta pérdida de competitividad ha venido acompañada de una baja en la rentabilidad y reducción de las áreas cultivadas.

Por grupos de productos se encuentra lo siguiente: la competitividad en cereales es muy precaria, con excepción de arroz. En maíz, que es el principal cereal importable, la situación es crítica. En oleaginosas, la situación podría mejorar si los precios de palma siguen ajustándose para impedir la sustitución por soya importada. La pérdida de competitividad de los productos exportables se debe fundamentalmente a los bajos precios internacionales y a la sobrevaluación cambiaria. Aquí se requieren grandes esfuerzos en productividad, vía adecuación tecnológica y reducción de costos. Este proceso puede producir bajas en la rentabilidad, que a su vez puede sacar del mercado a algunos agricultores.

Para compensar esta tendencia con nuevos productos exportables como frutas y hortalizas, habría que enfrentar la nueva oferta de los países asiáticos, particularmente con investigación y desarrollo. Para ello deberían acometerse estudios específicos de competitividad que destaquen las ventajas potenciales por desarrollar por parte de Colombia.

Los alimentos para consumo directo, que se producen básicamente para consumo en el país, pueden seguir fuertes con respecto a los productos importables, debido principalmente a que se consumen en forma fresca o semiprocesada. Si los hábitos de este consumo no se alteran en el mediano plazo, estos productos podrán mantener su participación en el sector

### *Eslabonamiento del sector agropecuario*

En lo dicho se ha resaltado el papel importante del sector en la producción de alimentos para consumo directo.

Además, el sector es el principal abastecedor de materias primas para la industria de alimentos y bebidas. Hasta ahora este papel ha estado ligado a los niveles de eficiencia y competitividad del sector agropecuario.

La debilidad anotada de los productos importables se ha traducido en reducción del valor agregado nacional en estos sectores industriales, en contra de la tendencia de los países exportadores de productos agroindus-

triales. Aquí se vuelve relevante la cooperación industria-agricultura, que permite un mayor valor agregado de la cadena agroindustrial.

### **El papel social del sector agropecuario<sup>5</sup>**

El sector agropecuario no sólo hace parte del sistema económico del país, sino que cumple importantes funciones como fragmento de un modelo político y social a cuya sostenibilidad contribuye. Un ejemplo reciente sobre la relevancia social del campo lo constituye la insurrección de Chiapas, México, a comienzos de 1994.

Un programa de desarrollo del sector debe también contar con su función social como parte integral del conjunto nacional.

El sector social rural está conformado por los campesinos, pequeños productores, asalariados agrícolas y no agrícolas asentados en la zona rural. Este sector se ve también involucrado de alguna manera en el nuevo modelo de internacionalización de la economía.

Aunque ha habido algunos progresos en la calidad de vida del sector rural, la brecha con las zonas urbanas sigue siendo alta. Estudios recientes indican que el 41% de los hogares rurales vive en condiciones de pobreza absoluta.

En términos de población, hay que destacar dos tendencias: mientras el 56% de la población rural está en zonas dispersas, el 44% restante se ubica ya en asentamientos poblacionales. Mientras la región andina viene reduciendo su participación en el total de la población rural, la Costa Atlántica, Orinoquia y Amazonia vienen ganando participación.

La población rural está inmersa en una estructura heterogénea: agropecuaria y no agropecuaria, de diversos tamaños y condiciones tecnológicas, muy diferenciables entre regiones.

Según los análisis de la Misión de Estudios Agropecuarios, mientras los pequeños productores tienden a ocupar rangos de productividad inferiores a la medida, los medianos y grandes tienden a estar por encima de la media. Sin embargo, se ha dado una tendencia hacia la diversificación y creciente homogeneización tecnológica en medio de los fenómenos de concentración de la propiedad inducidos por el narcotráfico.

La actividad agropecuaria aporta el 61% del empleo rural total. En prácticamente todas las regiones del país se observa un patrón de diversificación tecnológica y se ha aumentado la capacidad de generación de excedentes. Hay, sin embargo, zonas aún marginales al borde de la frontera agrícola, donde es más perceptible la fragilidad del aparato estatal.

---

5. Véase el Capítulo 4.

En estas zonas han surgido tres tipos de problemas: la violencia armada, los narcocultivos y la destrucción ecológica y forestal.

Los estudios de Prealc-OIT sobre pobreza rural indican que se viene dando una tendencia a la reducción de la pobreza crítica y un leve pero perceptible incremento en la pobreza no crítica.

Es también apreciable el efecto práctico de intervenciones relativamente estables del Estado, tales como los del DRI y PNR, que han permitido —por ejemplo— el avance tecnológico entre los pequeños productores.

El asentamiento de buena parte de la población excedente “en las regiones de frontera muestra una estrecha relación entre pobreza rural, producción de cultivos ilícitos, violencia y degradación de los recursos naturales”.

Ello exige una política de inversión del Estado a mediano y largo plazos con una presencia programática que permita recuperar la gobernabilidad en todas las zonas rurales. Esta inversión debe hacerse prioritariamente en educación, salud, infraestructura física y asistencia técnica.

Aquí debe tener un papel claro el proceso de descentralización, que se verá reforzado con los fondos de cofinanciamiento (para la inversión social-FIS, la inversión rural-DRI, la solidaridad y emergencia social y la infraestructura vial y urbana, Findeter). Este nuevo esquema requiere ser fortalecido en su capacidad operativa.

Un modelo de desarrollo no es sostenible si no cuenta con la solidaridad de los sectores sociales. La población rural cumple aquí varias funciones: como productora, como consumidora y como soporte social y político del modelo. Para que ello sea posible, el nuevo modelo debe reflejarse en el mejoramiento sostenido de la calidad de vida de esta población.

Todo ello requiere de la armonización de la política macroeconómica, la política sectorial y la política social.

## BASES PARA UN PROGRAMA DE DESARROLLO

En la parte final de este capítulo se compendian los rasgos sobresalientes de los elementos anteriores, de manera que se pueda diseñar una estrategia general, unos objetivos sectoriales y unos instrumentos específicos que permitan la puesta en marcha del programa sectorial.

### La estrategia por seguir

El sector agropecuario del futuro deberá estrechar los vínculos con el sector industrial de manera que ambos sectores contribuyan a la mayor generación de valor agregado, utilizando los desarrollos tecnológicos y esquemas

de comercialización que permitan colocar al país en posición competitiva ventajosa.

Lo anterior significa que el sector agropecuario debe aprovechar las oportunidades que el mercado mundial y los procesos de integración le brindan, dentro de un modelo de internacionalización de la economía.

El nuevo modelo económico, conforme a las tendencias del mercado mundial, no sólo es deseable y viable, sino que también su reversibilidad podría producir un enorme costo para el país en términos de tasas de crecimiento globales y de credibilidad en el mercado internacional.

Ciertamente el nuevo modelo no sólo consiste en la apertura comercial, sino que incluye también todos los elementos de reforma estructural que se han puesto en marcha en los últimos años: reformas laboral, cambiaria, tributaria, financiera, de seguridad social, de modernización del Estado, etcétera.

Evidentemente buscar una senda de crecimiento futuro por la vía de las exportaciones supone ajustes en los principales sectores económicos, de manera que acomoden sus condiciones específicas al reto mayor que es el de obtener ganancias en competitividad.

Ahora bien, este reto en el caso del sector agropecuario debe tener presente la dinámica de condiciones de competitividad de mediano plazo, a la par con el importante papel social que cumple el sector en el caso colombiano.

Por supuesto, ello implica una redefinición de las funciones que desempeñaban en el anterior modelo, tanto el sector público como el sector privado. Al sector privado le compete el liderazgo empresarial, asignando recursos de inversión en las áreas más promisorias. Los gremios de la producción tienen también un papel activo orientador. En cambio, al sector público compete crear y consolidar aquellas condiciones que permitan atraer las inversiones hacia actividades rentables, tales como el desarrollo de infraestructura tecnológica, infraestructura física y de seguridad en el campo. Al mismo tiempo, compete al Estado canalizar sostenidamente la inversión pública hacia las áreas rurales, de manera que el nuevo modelo pueda reflejarse en bienestar social global.

También compete al Estado diseñar programas transitorios que permitan hacer frente a los efectos de corto plazo de implantación del modelo, tales como desempleo, sustitución de cultivos, reconversión, etcétera.

Todo lo anterior indica que la estrategia global persigue consolidar el nuevo modelo económico, introduciendo los correctivos transitorios que sean necesarios, pero haciendo al mismo tiempo que dichos correctivos no se traduzcan en una vuelta atrás al modelo de protección.

El reto es tan importante y significativo que representa para el país rehacer su sistema educativo, desde la educación primaria hasta su sistema

de generación de nuevas tecnologías, la adecuación de la gestión empresarial a los mercados internacionales, la reestructuración de algunos subsectores, la inyección masiva de recursos en el campo en gasto social e infraestructura y el diseño de programas sociales en el sector de carácter estable.

### Los objetivos de política sectorial

El gran objetivo general de política del sector consiste en reforzar las condiciones de competitividad, de manera que se logre un mayor crecimiento a través de la asignación de los recursos públicos y privados con criterio de eficiencia, de manera consistente con el afianzamiento del papel social del sector.

Tanto los análisis de competitividad realizados, como los modelos alternativos diseñados sobre el efecto Cusiana, indican que el país podrá y deberá seguir siendo un importante productor de alimentos para el consumo interno y abastecimiento de países vecinos haciendo algunos esfuerzos sostenidos en mejoras tecnológicas que permitan a estos productos no ser desplazados por productos importados.

En estos términos, el primer objetivo de política sectorial consiste en la producción de alimentos, permitiendo reforzar así parte de la absorción de empleo que genera la economía campesina.

No se trata aquí de plantear el objetivo tradicional de seguridad alimentaria —compatible con la autosuficiencia de un país durante la guerra fría—, sino de mantener y reforzar gran parte del papel social del sector y por esa vía lograr la subsistencia del nuevo modelo económico y un "sistema agroalimentario confiable".

El segundo objetivo consiste en reforzar las condiciones de competitividad de productos exportables específicos. Para ello es necesario sostener una política de tasa de cambio real consistente, en mejorar las condiciones competitivas de la infraestructura exportadora del país y las condiciones específicas del grupo de productos competitivos.

Lo anterior es válido para los exportables tradicionales, pero se requiere hacer un esfuerzo adicional en productos potencialmente competitivos en lo que se refiere a generación de ventajas competitivas, tal como lo han logrado algunos países asiáticos.

El tercer objetivo se refiere a reforzar el papel social del sector, principalmente a través de la presencia del Estado con inversión social en educación y salud, inversión en infraestructura física y desarrollo tecnológico.

Tal como lo ha descrito Kuznets (1973), el sector agropecuario pierde participación relativa en el largo plazo dentro del conjunto del producto interno bruto de un país, a medida que los países logran un mayor nivel de

desarrollo. La experiencia de los países asiáticos así lo indican. Por ende, es predecible que el éxito en las tasas de crecimiento colombianas se traduzca, gradualmente, en una reducción proporcional del tamaño del sector. Sin embargo, lo anterior no tiene por qué producir grandes traumatismos si el sector agropecuario logra enormes ganancias en productividad que se traduzcan en generación de ventajas competitivas a través de mayor valor agregado en sectores complementarios y con una presencia sostenida de la inversión pública en el campo.

### Los instrumentos de política<sup>6</sup>

Es fundamental considerar que el conjunto de instrumentos por aplicar varía significativamente con el cambio de modelo económico. Por otra parte, es necesario tener presente que los instrumentos que representen ajustes al modelo deben ser transitorios y no permitir en ningún caso que en la práctica constituya una regresión al modelo de protección.

El criterio más importante en la identificación de instrumentos consistentes con el nuevo modelo es el de la búsqueda de eficiencia en la asignación de recursos, a través de reducción de costos y el logro de nuevos mercados como fuente de crecimiento económico.

Por otra parte, la política referente a la inversión pública adquiere una nueva dimensión, particularmente en actividades que aumenten la competitividad del sector, tales como: infraestructura física, investigación tecnológica e inversión en educación y salud. (E. Shuh y R. Junguito, 1993). La permanencia de la inversión en el tiempo es otro factor decisivo para obtener resultados en el mediano y largo plazos.

En el capítulo relativo a instrumentos de política sectorial se hace una explicación detallada de la gama de instrumentos por utilizar.

Para efectos ilustrativos, los instrumentos que se detallan son los siguientes. Dentro de los instrumentos que afectan la producción sectorial se mencionan la adecuación de tierras, la investigación tecnológica, la transferencia de tecnología y los subsidios temporales para inversión en reconversión de cultivos para aquellos sectores con dificultades competitivas y poblaciones agrícolas que requieran encontrar actividades alternativas. Especial mención merece la creación del Ministerio del Medio Ambiente como base institucional para dedicar recursos a la investigación sobre nuevas tecnologías de conservación de los recursos naturales y a su aplicación.

---

6. Véase mayor detalle en el Capítulo 5.

Es necesario destacar que, tanto el sector público como el sector privado, adquieren un papel importante en el desarrollo de estos instrumentos. Por ejemplo, en lo que concierne a la aplicación de nuevas tecnologías, el Estado puede realizar inversiones conjuntas con el sector privado a modo de *joint ventures*, tal como se ha desarrollado sistemáticamente en el caso de Malasia (M. Y. Hasmin, 1992). También el sector privado puede desempeñar un papel importante con el sector público en la identificación de nuevos desarrollos tecnológicos.

En lo que se refiere a instrumentos que perjudican la comercialización, pueden distinguirse aquellos que afectan la comercialización externa de la interna.

La modernización de la infraestructura física afecta tanto la comercialización interna como la externa: puertos, ferrocarriles y carreteras primarias, secundarias y terciarias. Los gastos regionales que provendrán de los recursos de Cusiana son una excelente oportunidad para invertir en infraestructura física relacionada con el sector agropecuario.

En lo referente a instrumentos que perjudiquen la comercialización externa, es importante diseñar mecanismos que permitan hacer frente a las prácticas de comercio desleal que sean consistentes con el nuevo modelo, tales como las cláusulas de salvaguardia y la legislación *antidumping*. Las franjas de precios son un instrumento que requiere un diseño y una aplicación cuidadosa. El fomento de las actividades de empresas mixtas dedicadas a la identificación y promoción de nuevos renglones promisorios de exportaciones de productos agropecuarios o agroindustriales constituye un instrumento que ha resultado muy eficaz en otros países. El control sanitario del comercio agropecuario requiere fortalecimiento institucional y recursos financieros adecuados.

Otros instrumentos que estropean la comercialización interna son el desarrollo de información estadística confiable, la modernización de la bolsa agropecuaria, los sistemas de almacenamiento, la utilización de futuros y opciones, etcétera.

Es conveniente estudiar un sistema de financiamiento integral para los pequeños empresarios del sector que usualmente no tienen acceso al crédito de los intermediarios privados.

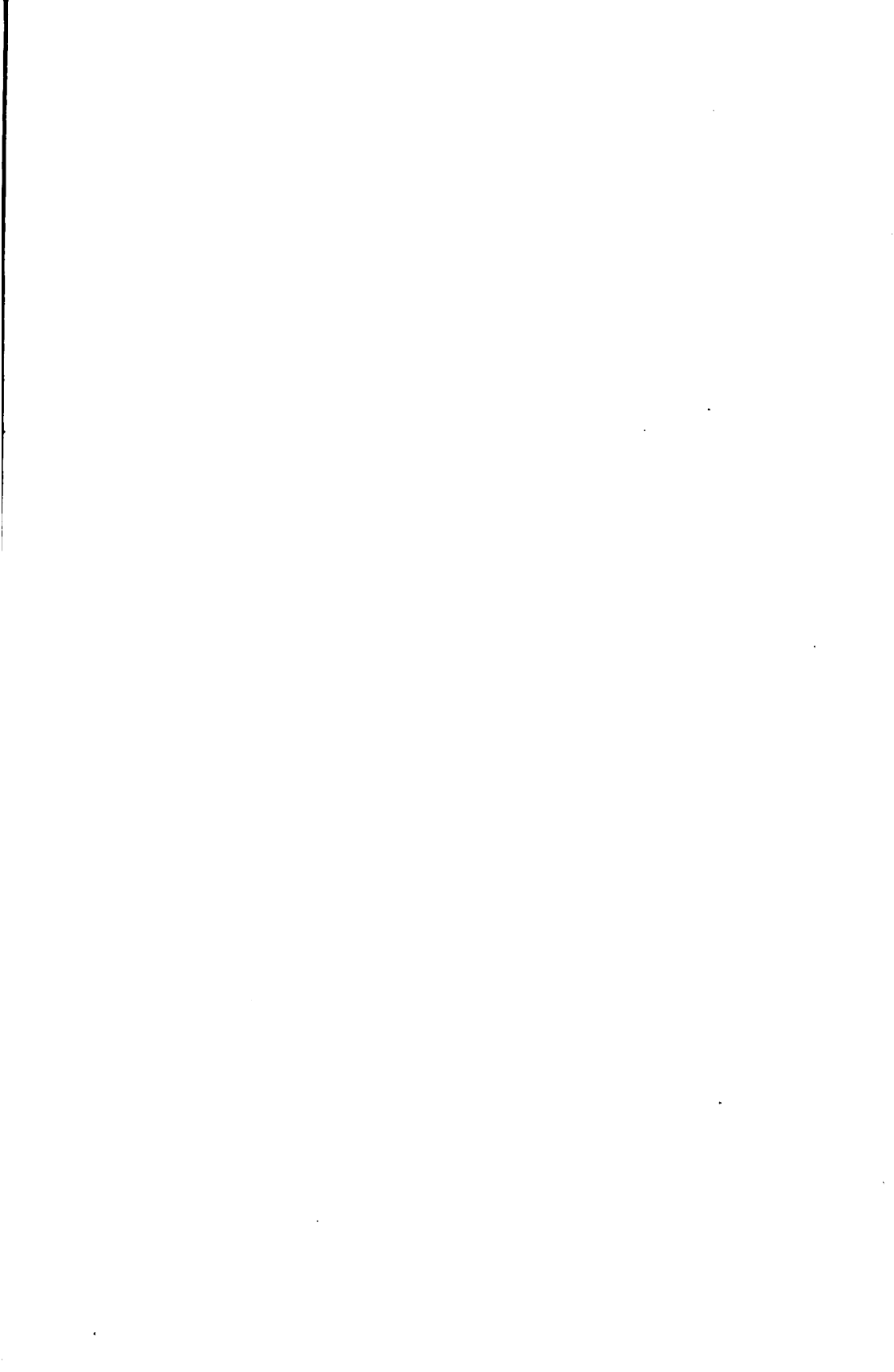
Es preciso hacer énfasis en que el gasto social del Estado en el sector debe contar con los procesos de descentralización a través de esquemas de cofinanciación con una operación fluida y que se requiere un esfuerzo sostenido en el tiempo sobre sectores y regiones identificados para lograr resultados efectivos que consoliden el importante papel social que cumple el sector agropecuario en el país.

Finalmente, la ley 101 de 1993 consagra algunos instrumentos de política agropecuaria<sup>7</sup> que pueden reforzar el papel del sector en un contexto de apertura económica: las nuevas funciones del Idema, el desarrollo de la Bolsa Nacional Agropecuaria, incentivos, apoyo e incluso subsidios al sector privado en actividades como comercialización, almacenamiento, capacitación rural y seguros agropecuarios, pueden utilizarse transitoriamente para corregir fallas de mercado.

---

7. En el Capítulo 5 se presenta un análisis más detallado de la ley y su relación con los planteamientos centrales de este estudio.







**Este libro se terminó de imprimir  
en agosto de 1994  
en los talleres de Tercer Mundo Editores,  
División Gráfica,  
Santafé de Bogotá, Colombia,  
Apartado Aéreo 4817**



**TÍTULOS DE LA MISMA  
COLECCIÓN**

**EL AGRO Y LA CUESTIÓN  
SOCIAL**

**Absalón Machado,  
Compilador**

**LA AGRICULTURA Y LAS  
POLÍTICAS SECTORIALES**

**Absalón Machado,  
Compilador**

**TRANSFORMACIONES EN  
LA ESTRUCTURA AGRARIA**

**Absalón Machado,  
Compilador**

**EL NEGOCIO CAFETERO  
ANTE EL MERCADO LIBRE**

**Clavijo, Jaramillo, Leibovich,  
Compiladores**

**COMPETITIVIDAD SIN  
POBREZA**

**Clara González y Carlos Felipe  
Jaramillo,  
Coordinadores**

**APERTURA, CRISIS Y  
RECUPERACIÓN**

**La agricultura colombiana entre  
1990 y 1994**

**Carlos Felipe Jaramillo**

# ACADÉMICA



**E**ste libro representa un aporte calificado al debate sobre los desafíos y oportunidades del agro colombiano frente a los cambios recientes en la economía. Los textos aquí incluidos han sido preparados por destacados profesionales y analistas en las áreas económica, política y social, y representan el tratamiento de los temas que, hoy por hoy, más afectan a la agricultura en Colombia.

La obra es un insumo importante para nutrir la discusión alrededor del programa de desarrollo del sector agropecuario colombiano, para estos últimos años del siglo XX.

**Luis A. Zuleta.** Analista económico y financiero, se ha desempeñado como primer director del Fondo de Garantías de Instituciones Financieras y director de Planeación de Antioquia.

**Carlos F. Espinal.** Exfuncionario de la Junta del Acuerdo de Cartagena, analista en Desarrollo Agropecuario y actualmente especialista en Comercio Exterior del IICA.

**Lino Jaramillo.** Analista económico del gobierno colombiano y de organismos internacionales, investigador y profesor universitario.

**Lía Guterman.** Analista económica del gobierno colombiano y de organismos internacionales como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo.

**Darío Fajardo.** Gerente de la Corporación Araracuara, analista en Desarrollo Social, investigador y profesor de la Universidad Nacional.

**Carlos F. Jaramillo.** Exjefe de la Unidad de Desarrollo Agropecuario del Departamento Nacional de Planeación, participó como secretario de la Comisión Mixta para el Estudio del Café y ha sido consultor en Política Agrícola del gobierno colombiano y de organismos internacionales.

ISBN 958 601 538 6

