

desarrollo productivo

El impacto de las reformas estructurales en la agricultura colombiana

Santiago Perry



NACIONES UNIDAS



Red de Desarrollo Agropecuario

Unidad de Desarrollo Agrícola
División de Desarrollo Productivo y Empresarial

Santiago de Chile, noviembre de 2000

Este documento fue preparado por el señor Santiago Perry, consultor de la Unidad de Desarrollo Agrícola de la División de Desarrollo Productivo y Empresarial, en el marco del Proyecto Crecimiento, empleo y equidad (HOL/97/6034), financiado por el Gobierno de los Países Bajos.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de el autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas

LC/L.1449-P

ISSN: 1020-5179

ISBN: 92-1-321675-0

Copyright © Naciones Unidas, noviembre de 2000. Todos los derechos reservados

N° de venta: S.00.II.G.130

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N. Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Índice

Resumen	5
Introducción	7
I. Las reformas realizadas	9
1. La reforma comercial.....	9
2. La reforma en el área tecnológica.....	11
3. La reforma del crédito	15
4. Los cambios en adecuación de tierras	15
5. Los cambios en la política de desarrollo rural.....	16
II. Los resultados de las reformas	19
III. Aspectos que no se tuvieron en cuenta al hacer las reformas	27
1. La apreciación del peso	27
2. Las altas tasas de interés.....	28
3. La situación de orden público.....	29
4. El atraso en la infraestructura.....	30
5. Las características particulares de la producción agropecuaria	31
6. Las distorsiones del mercado internacional.....	32
Bibliografía	35
Serie Desarrollo productivo: números publicados	39

Índice de gráficos

Gráfico 1	Participación del sector agropecuario en el PIB.....	20
Gráfico 2	Crecimiento promedio anual del valor de la producción agropecuaria.....	20
Gráfico 3	Balanza comercial agropecuaria.....	22
Gráfico 4	Balanza comercial agropecuaria por regiones geográficas	23
Gráfico 5	Índice de la tasa de cambio real del peso colombiano	28
Gráfico 6	Diferencias entre las tasas de interés colombianas y el prime	29

Resumen

Colombia, como la mayor parte de los países latinoamericanos, emprendió un ambicioso proceso de liberalización y reformas al clarear la década de los años noventa, el cual cobijó al sector agropecuario. Las reformas en el agro tuvieron tres períodos: desde el segundo semestre de 1990 hasta finales de 1992 se pusieron en marcha la mayoría de las reformas iniciales, de liberación comercial y desregulación de la economía; entre 1993 y 1995 se cumplió una etapa de formulación de una nueva política sectorial, o de una segunda generación de reformas, y desde 1995 hasta fines de 1998 se ha vivido un período de ejecución de parte de lo diseñado, pero en la que se frenó el proceso de innovación en la formulación de políticas agrícolas y de diseño de herramientas para llevarlas a la práctica.

Las reformas realizadas llevaron al sector a una profunda crisis, la mayor de las vividas en la última mitad del siglo, en la que todos los indicadores de desempeño del agro se vieron afectados. El valor de la producción sectorial disminuyó su tasa de crecimiento significativamente, y en dos ocasiones registró tasas negativas (1992 y 1996). El de la agricultura decreció en tres oportunidades (1992, 1996 y 1997). El área cultivada se contrajo en un 18% entre 1990 y 1997.

Los cultivos que contaban con cuotas de importación y con precios de sustentación e intervención, es decir, los que sufrieron un mayor cambio en las reglas del juego con la ejecución de las reformas de albores de los años noventa, fueron los que registraron las mayores disminuciones en las superficies cultivadas. La demanda de crédito, maquinaria e insumos también se resintió. La balanza comercial agropecuaria y agroindustrial sufrió un dramático deterioro, hasta llegar en 1996 a registrar, sin café, un déficit por primera vez en la historia reciente del país. El desempleo rural aumentó; los ingresos de los moradores rurales disminuyeron, aunque, al parecer, la distribución del ingreso mejoró moderadamente.

La reducción de los aranceles, la eliminación de las cuotas de importación, la desaparición de los precios de sustentación y el desmonte de la intervención del Estado en la comercialización de las cosechas se efectuaron en una grave coyuntura de depresión de los precios internacionales, la cual se trasladó casi en su totalidad a los agricultores, quienes percibieron precios muy inferiores a los hasta ese momento recibidos, lo que determinó una brusca caída -o una pérdida total- de la rentabilidad de sus cultivos. La situación de orden público, las deficiencias en la infraestructura, la apreciación del tipo de cambio, las altas tasas de interés -algunos de estos fenómenos particularmente agudos en Colombia, o propios únicamente del país- empeoraron, aun más, la situación de los productores agropecuarios y aumentaron los sobrecostos y la incertidumbre a los que tradicionalmente están sometidos. Otros aspectos de la reforma, que han tenido algún impacto positivo -por ejemplo, los cambios en las políticas tecnológicas, de adecuación de tierras, de desarrollo rural, no han podido expresar plenamente sus bondades debido a la postración del sector.

Introducción

Numerosos países en desarrollo, en especial de América Latina, emprendieron en la segunda mitad de los años ochenta procesos de ajuste, de apertura y de desregulación de sus economías, con los que aspiraban promover el crecimiento y la mejoría en el nivel de vida de su población. No obstante, tales reformas no generaron automáticamente las mejoras esperadas. En el caso del agro, el hecho de que las reformas ocasionaran, en muchos de los países, dificultades a los productores y retrocesos en la producción sectorial causó no poco desconcierto, en particular si se tiene en cuenta que se vaticinaba que sería el más favorecido con el cambio en el modelo de desarrollo.

Colombia no fue ajena a las preocupaciones mencionadas. Numerosas discusiones y estudios se efectuaron para indagar por las razones de los problemas originados por la reforma. La necesidad de analizar en profundidad lo sucedido se hizo más evidente cuando se constató que el sector más afectado con el cambio de modelo de desarrollo fue el agropecuario, lo que dejó perplejos a quienes auguraban en el país que este iba a ser el más beneficiado con tal modificación por cuanto ella iba a corregir el sesgo antiagrario del anterior modelo e iba a favorecer a los renglones con ventajas comparativas para exportar, muchos de los cuales se presumía que formaban parte del sector.

El presente documento busca analizar someramente el tema mencionado. Hace, para comenzar, un breve resumen de las reformas emprendidas en el sector agropecuario; a continuación analiza el comportamiento sectorial a partir de la puesta en marcha de tales reformas, y culmina planteando los aspectos más importantes que no se tuvieron en cuenta al efectuar los citados cambios de política, los cuales fueron responsables, en buena medida, de las dificultades que se generaron.

I. Las reformas realizadas

Las reformas implantadas en el sector agropecuario tuvieron tres períodos claramente definidos: desde el segundo semestre de 1990 hasta finales de 1992 se pusieron en marcha la mayoría de las reformas iniciales (de liberación comercial y desregulación de la economía); entre 1993 y 1995 se cumplió una etapa de formulación de una nueva política sectorial, o de una segunda generación de reformas, y desde 1995 hasta fines de 1998 se ha vivido un período de ejecución de parte de lo diseñado, pero en la que, lamentablemente, se frenó el proceso de innovación en la formulación de políticas agrícolas y de diseño de herramientas para llevarlas a la práctica.

1. La reforma comercial

Colombia inició, desde finales de la década del ochenta y más decididamente en los albores de la del noventa, un proceso de apertura de su economía, que incluyó una significativa liberación de su comercio exterior, una disminución de la intervención y regulación estatales de la economía –con el consecuente cambio de los instrumentos para realizarlas– y una reorganización del sector público. Estas reformas cobijaron a todos los sectores de la economía, aunque tuvieron sus particularidades en el caso agropecuario.

La política gubernamental de intervención en el mercado y de comercio exterior agropecuario se modificó sustancialmente a raíz de la puesta en marcha de la apertura económica. Hasta 1990, el Ministerio de Agricultura fijaba precios de sustentación para ocho de los principales productos agrícolas: maíz, sorgo, arroz, trigo, cebada, soya, ajonjolí y fríjol. El IDEMA debía hacer valer dichos precios como mínimos del de mercado, comprando, de ser necesario, las cantidades no adquiridas por los privados a precios superiores o, al menos, iguales al de sustentación. Las importaciones de los faltantes estaban sometidas a cuotas y a licencia previa, las cuales se manejaban discrecionalmente por parte del Ministerio y constituían monopolio del IDEMA. Generalmente se utilizaban para obligar a la absorción de las cosechas nacionales.

A partir de 1990, en consonancia con la política de apertura económica que se implantó, se tomaron diversas medidas, las más importantes de las cuales fueron la desgravación arancelaria, la eliminación de las barreras no arancelarias a las importaciones (cuotas, licencias previas y prohibiciones), la creación de las franjas de precios y el establecimiento de nuevas reglas para la intervención del IDEMA. En relación con el primer tema, entre 1990 y 1992 se adoptaron cinco niveles arancelarios para el sector: 0 y 5% para materias primas y bienes intermedios y de capital no producidos en el país, 10 y 15% para bienes intermedios y 15 y 20% para bienes de consumo final. Como consecuencia, el arancel promedio para el sector descendió de 31.5% en 1991 a 15% en 1992 (Jaramillo, 1994).

Por su parte, los precios de sustentación fueron reemplazados por precios mínimos de garantía, los cuales se fijaban teniendo en cuenta las fluctuaciones de los precios internacionales, y tenían que ser inferiores al piso de las franjas de precios que se pusieron en marcha. Estas últimas, que sustituyeron a las cuotas de importación y a la licencia previa, permitían que fuera posible importar las cantidades deseadas, las cuales debían sufragar un arancel fijo si el precio de importación se ubicaba entre el piso y el techo de la franja, y que tenían un recargo arancelario (o arancel variable) si se hallaba por debajo del piso y un descuento si lo hacía por encima del techo, de manera que el precio de importación nunca estuviera por debajo del primero, ni sobrepasara el segundo.

Con estos cambios en la política se perseguían varios objetivos: eliminar el manejo discrecional de las importaciones; someter a una mayor competencia externa a los agricultores domésticos, suavizando las fluctuaciones extremas de las cotizaciones internacionales, y reducir la intervención del IDEMA –posteriormente– eliminarla en la compra de las cosechas, al disminuir el precio de garantía a un mínimo atado a los precios externos y hacer indiferente para los industriales comprar el producto nacional o el importado, con lo que se suponía que preferirían el primero.¹ Para hacer coherente su funcionamiento con el proceso de integración en marcha en la subregión andina, se emprendió un arduo período de negociaciones tendiente a unificar las franjas y, en general, el manejo del comercio frente a terceros países, el cual culminó en la adopción de un arancel común frente a terceros países y en el establecimiento del Sistema Andino de Franjas de Precios (SAFP).

No obstante, la crisis que afectó a la agricultura en los primeros años de la década, y los problemas y críticas que afrontaba el esquema, llevaron al Gobierno a volver a establecer, desde el segundo semestre de 1993, precios de intervención del IDEMA, superiores a los mínimos de garantía, para algunos productos en determinados momentos. Asimismo, se establecieron medidas para cerrar temporal o definitivamente las importaciones de algunos bienes. La leche fue un ejemplo del primer caso y los trozos de pollo del segundo. La aplicación de mecanismos de salvaguardia constituyó otra manera de proteger al sector en coyunturas especiales.

¹ Lo cual no resultó cierto pues no se tuvo en cuenta que las condiciones de financiamiento y la posibilidad de adquirir el producto extranjero casi en cualquier momento, con lo que las necesidades de almacenamiento disminuyen respecto a las cosechas nacionales, llevarían a que muchos industriales y procesadores prefirieran adquirir los bienes extranjeros a los nacionales.

Empero, fue a finales de 1994 y principios de 1995 que se introdujo la modificación más significativa, la cual consistió en promover la realización de unos convenios de absorción entre agricultores e industriales, con el aval gubernamental, en virtud de los cuales los segundos se comprometían a adquirir las cosechas a unos precios y calidades previamente negociadas, en contraprestación de lo cual el gobierno les permitía importar una determinada cantidad a un arancel inferior al que tendrían que sufragar en razón de la franja. En todo caso, podrían seguir importando todo lo que quisieran pagando este último completo. Estos convenios, complementados con el uso de subsidios directos que incentivarán la intervención privada en el mercadeo (tales como las subvenciones al almacenamiento), debían permitir el desmonte definitivo del IDEMA –como en efecto sucedió.

Simultáneamente, se inició la eliminación del CERT y de cualquier subsidio a las exportaciones, y se buscó expandir la política de creación de los Fondos de Estabilización de Precios para Productos Agrícolas de exportación, los cuales no requerían de la compra del producto, ni del manejo de inventarios, ni constituían un subsidio a las exportaciones, sino que buscaban “suavizar” el efecto de las fluctuaciones de los precios internacionales sobre las exportaciones colombianas. Estos fondos se crearon con aportes de los sectores público y privado, y eran manejados conjuntamente por ellos.

La liberación comercial mencionada, el desmonte de los precios de sustentación y la fuerte caída de las cotizaciones internacionales, determinaron el deterioro de la rentabilidad de las actividades agrícolas y sumieron al sector en la mayor crisis que ha atravesado en su historia reciente. En efecto, el crecimiento sectorial se resintió desde 1991, pero fue en 1992 que la crisis se generalizó hasta el punto de que por segunda vez en 25 años presentó una tasa de crecimiento negativa (-2%), y por primera vez decrecieron los tres principales subsectores que lo conforman (agricultura, pecuario y café). La crisis –que se analiza más adelante- afectó con particular intensidad a los cultivos transitorios, cuyo valor de la producción disminuyó en 3.1% en 1991 y en 12.2% en 1992, y cuya superficie sembrada se contrajo en 5.8% y 12.4% en los dos años citados, en los cuales el área total cultivada en la agricultura no cafetera -cultivos transitorios y permanentes- se redujo en 3.7% y en 6.1%, respectivamente (Ocampo y Perry, 1995).

2. La reforma en el área tecnológica

La Ley 29 de 1990 estableció las bases para el desarrollo científico y tecnológico en el país y lo dotó de una estructura organizativa moderna. Esta ley creó el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, encargado de definir las políticas y coordinar los programas nacionales, y conformó 11 Consejos Nacionales a cargo del mismo número de programas. Asimismo, dejó a COLCIENCIAS –entidad hasta entonces encargada de promover las actividades científicas y tecnológicas– actuando como un “fortalecedor” de la investigación y del desarrollo tecnológico, a través de sus funciones de secretariado técnico del Consejo Nacional y de los 11 consejos de programa mencionados. Conjuntamente con cada ministerio sectorial, COLCIENCIAS quedó a cargo de la coordinación de las diferentes políticas y de la canalización de fondos para investigación hacia el respectivo sector, buscando racionalizar el gasto público destinado a este efecto.

Adicionalmente, la ley y los decretos que la desarrollaron establecieron las condiciones y determinaron los instrumentos para el fortalecimiento de las actividades de desarrollo científico y tecnológico. Establecieron normas favorables para la asociación entre el Estado y los particulares para actividades científicas y tecnológicas, para la realización de proyectos de investigación y para la creación de tecnologías. Crearon incentivos para los investigadores y para los grupos de investigación, así como para el desarrollo de sistemas de información que propiciaran la formación de redes de cooperación en investigación. Definieron el marco jurídico que promovió la creación

de instituciones de carácter mixto que contaban con varios beneficios, entre los cuales se destacaba el de poder actuar bajo las normas del derecho privado así la participación pública fuera mayoritaria. Promovieron la regionalización y descentralización de la investigación y de las actividades científicas y tecnológicas, en el marco de un Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología con considerable autonomía territorial.

Con la reforma del Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología esbozada, y en especial con la de su programa agropecuario, se pretendió dar coherencia a la labor de las diversas entidades e instituciones que trabajaban en este campo, y, en especial, racionalizar la asignación de los recursos públicos a él asignados. No obstante, el Instituto Colombiano Agropecuario (ICA) se mantuvo relativamente al margen de esta reforma, ya que su presupuesto y sus actividades no fueron motivo de discusión, aprobación y supervisión por parte del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología Agropecuaria. Sin embargo, el ICA ostentaba un evidente predominio en la investigación agropecuaria colombiana y era la entidad de investigación más grande del país.²

El instituto, que hizo innegables contribuciones al desarrollo tecnológico del país, comenzó a presentar en la década del ochenta un conjunto de problemas que evidenciaban el agotamiento del modelo institucional sobre el que había sido construido. Los numerosos estudios realizados sobre su situación permitieron diagnosticar dos tipos de problemas. De un lado, aquellos relacionados con la creciente disfuncionalidad respecto de los cambios ocurridos en el entorno, principalmente la pérdida de relevancia de la investigación y de la oferta tecnológica institucional frente a la demanda de los productores y a las necesidades del sector, y con el retraso en la incorporación de los nuevos paradigmas y estrategias científico tecnológicos desarrollados en la escena internacional. De otra parte, los relativos a su modelo organizativo y de gestión, en especial en lo que respecta con el sobredimensionamiento y la pérdida de especialización resultantes de la multiplicidad de funciones asignadas paulatinamente al instituto, y con la excesiva centralización y burocratización de sus sistemas de planeación y asignación de recursos.

Estas dificultades no sólo afectaron al ICA. Todos los institutos de su género en América Latina vivieron traumatismos similares, en la mayoría de los países con mayor profundidad que en el caso colombiano. Empero, la problemática interna constituyó una dimensión bastante específica del ICA. A diferencia del resto de América Latina, a lo largo del tiempo, además de las funciones originales de investigación, docencia y extensión, al instituto se le encargó de otras funciones, tales como las de sanidad animal y vegetal, el control de la calidad de los insumos, la certificación de semillas e, incluso, en ocasiones, la supervisión del crédito agropecuario. Los conflictos ocasionados por esta diversidad de funciones deterioraron las condiciones internas de operación y administración de la entidad, y contribuyeron a la reducción persistente del presupuesto para investigación, a que se presentara una tasa muy alta de migración de recursos humanos calificados y al surgimiento de un gigantismo institucional difícil de manejar.

Ante la situación descrita, y como parte de las reformas ordenadas por la nueva Constitución³ para modernizar el Estado colombiano, se aprobó una reestructuración a fondo del ICA, la cual implicó nuevos ajustes en el área sectorial agropecuaria del Sistema Nacional de Ciencia y

² Colombia, como buena parte de los países de América Latina, creó en los albores de los años sesenta un instituto nacional encargado de adelantar las labores de investigación, extensión y docencia para el sector agropecuario, el Instituto Colombiano Agropecuario (ICA). Esta entidad tenía un virtual monopolio sobre los fondos públicos asignados para la generación y transferencia de tecnología. Sin embargo, no era la única entidad que hacía investigación agropecuaria en Colombia, aunque sí la mayor. Diversas universidades realizaban trabajos de investigación en campos específicos de las actividades agrícola y pecuaria. Algunas agremiaciones de agricultores crearon centros de investigación especializados (vg., CENICAFE, CENICANA y CENIPALMA). Otras agremiaciones organizaron departamentos técnicos que realizaban investigación en convenio con el ICA, (ej: FEDEARROZ). Unas cuantas empresas privadas y una que otra ONG adelantaban proyectos concretos de investigación.

³ En 1991 el país adoptó una nueva constitución política, la cual otorgó especial énfasis a la participación de la sociedad civil en los asuntos públicos y ordenó la modernización del Estado, para adaptarlo a las nuevas disposiciones de la democracia participativa. Como consecuencia, numerosas entidades oficiales fueron reformadas.

Tecnología coordinado por COLCIENCIAS. La reestructuración efectuada ⁴ estableció la nueva organización institucional en la materia. En primer lugar, reformó y fortaleció al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología Agropecuaria, al dotarlo de una secretaría técnica fuerte y permanente –conformada por asesores de las más altas calificaciones académicas–, y al asignarle funciones en la planificación del conjunto de la actividad de generación tecnológica para el agro y en su distribución presupuestal. El Consejo se estableció como una instancia única, objetiva y técnica de definición de los lineamientos de política de ciencia y tecnología para el sector y de asignación de los recursos públicos, en la que, además, tienen participación los sectores privado y académico al lado del gubernamental.

En segundo término, separó las labores de regulación, prevención y control sanitario, de las de generación y transferencia de tecnología, al especializar al ICA en las primeras y determinar que las segundas deberían ser ejecutadas por otras entidades, principalmente por corporaciones mixtas de derecho privado, de las que contempla la legislación de ciencia y tecnología mencionada, con lo que dio paso a la creación de CORPOICA como la más importante de ellas. Estas corporaciones, y en especial la última mencionada, deberían poder hacer un uso más eficiente de las importantes infraestructuras humana y física con que contaba el ICA, las cuales se encontraban considerablemente subutilizadas.

CORPOICA se creó a principios de 1993 como una corporación mixta de derecho privado. Sus socios fundadores –más de cien– fueron el Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Agricultura y del ICA; la mayoría de las agremiaciones de productores agropecuarios de carácter nacional y varias de carácter regional; las principales universidades del país, tanto nacionales, como regionales, públicas y privadas; diversos centros de investigación; algunos departamentos y municipios, y varias empresas privadas. La mayoría de los aportes provinieron de las entidades gubernamentales, en especial de la infraestructura de investigación con que contaba el ICA. No obstante, la entidad tiene carácter mixto y se rige por las normas del derecho privado –lo que le da mayor agilidad y oportunidad en la toma de decisiones y en el manejo de los recursos.

En tercer lugar, en la reforma analizada se otorgó gran importancia al criterio de la competencia como forma de asignar los recursos públicos disponibles para la investigación. En este sentido, se visualizaron dos grandes objetivos a los que debían apuntar los mecanismos de competencia: el mejoramiento de la calidad de proyectos y programas y la deseable diversificación institucional.⁵ Tanto los grandes programas que deberían conformar el Plan Nacional de Investigaciones Agropecuarias, como los proyectos específicos que no hicieran parte de ellos, se asignarían y financiarían a las entidades que presentaran las mejores propuestas, según la evaluación que de ellos hiciera el Consejo Nacional antes citado.

Asimismo, el Consejo debería desarrollar una política comprensiva de estímulo al establecimiento de nuevas corporaciones mixtas, además de CORPOICA, especialmente con el fin de atender agroecosistemas que por sus características requieren aproximaciones especiales para poder ser aprovechados productivamente, como son los casos de las zonas áridas, la Orinoquia Inundable y el bosque húmedo tropical, entre otros, o para llenar graves vacíos en eslabones de la cadena agroalimentaria (poscosecha, comercialización, procesamiento, etc.), en los cuales el país prácticamente carece de capacidad de innovación tecnológica.

Incluso, se previó que el modelo mismo de CORPOICA introdujera un cierto grado de competencia entre programas, proyectos y regionales, como complemento de las prioridades y políticas definidas por las distintas instancias creadas para el efecto. Para facilitar tal labor se

⁴ Sobre los motivos y los objetivos de la reestructuración del ICA, véase, entre otros, ICA (1992) y (1992a), Perry (1993) y CORPOICA (1994).

⁵ Se trataba de fortalecer una tendencia a la diversificación institucional que ya se venía dando de manera espontánea, y más por iniciativa privada (v.g. los Cenis y algunas ONG), que como un propósito de la política gubernamental.

descentralizó la corporación, al dar considerable autonomía a las instancias regionales y locales, y a los diversos niveles y tipos de programas, lo que marcó una diferencia radical con el asfixiante centralismo que caracterizaba al instituto.

Un cuarto propósito fue el de establecer un Control Social sobre los fondos oficiales que se destinaran a la labor de investigación, y otorgar participación decisoria a los usuarios y a la academia en la definición de las prioridades de investigación y en el seguimiento y evaluación de los trabajos. Para lograrlo, no sólo se fortaleció el ya mencionado Consejo, y se le dio el carácter de máximo rector del sistema, sino que se determinó crear en CORPOICA un Comité Nacional y Juntas Regionales que contarían con gran autonomía y con carácter decisorio. Y se estableció que la planificación de las labores de investigación de la corporación debería comenzar en las localidades, con base en la concertación con los agricultores y partiendo de sus problemas, inquietudes y necesidades. De manera que se creó un proceso de planeación de doble vía diferente al de “arriba hacia abajo” que caracterizó al ICA, y a la mayor parte del sector público colombiano, por décadas.

Objetivo fundamental de la reforma fue, también, fortalecer la capacidad regional de investigación y contribuir a elevar la capacidad científica de las universidades de provincia. A estas últimas se les asignó en el comité directivo de CORPOICA un puesto, al igual que en todos los comités regionales. Fuera de eso, se privilegió la financiación de los programas y proyectos en que los investigadores de la entidad cooperaran con los de las universidades. Otro tanto se debería hacer en las otras corporaciones que se crearan. De esta forma se buscó que en las regiones se diera una gran interacción entre investigadores, universidades y productores. Asimismo, se pretendió dotar a las actividades de investigación con un esquema operativo ágil y eficiente, gracias al carácter de las corporaciones de entes de derecho privado.

Un objetivo particularmente importante en la reestructuración fue el de fortalecer la capacidad científica y tecnológica del país, mediante la búsqueda del acceso y del dominio de los nuevos paradigmas y estrategias de investigación prevaletentes en el contexto internacional. De esta manera, se pretendía tener una base actualizada de nuevos métodos, técnicas e insumos para los distintos procesos de investigación y, sobre todo, una fuente renovada de nuevas oportunidades para el desarrollo agropecuario en el largo plazo. En este sentido, se privilegiaron enfoques como los de agricultura sostenible, sistemas de producción, manejo integrado de plagas, fertilización biológica y, en particular, el uso del conjunto de técnicas celulares y moleculares conocido como biotecnología. Los avances logrados en el corto período de creación de los programas estratégicos de CORPOICA son estimulantes al respecto.⁶

En síntesis, la nueva estructura institucional debería ser más flexible, participativa, descentralizada, competitiva y ágil, al igual que debía contar con un mecanismo más estable y técnico para la asignación de los recursos públicos para investigación agropecuaria. Asimismo, debería facilitar la vinculación de agricultores y campesinos a las labores de generación y transferencia de tecnología. Al tiempo que se mantuvo la necesaria financiación gubernamental de parte importante de la generación y transferencia de tecnología agropecuaria, se promovió la participación decidida de los privados en todas las etapas y actividades del proceso de innovación tecnológica.

Ya una reforma descentralizadora, iniciada a mediados de los años ochenta, había relevado al ICA de la labor de prestación de la asistencia técnica a los pequeños productores y había asignado a los municipios tal responsabilidad, para lo cual deberían organizar unidades especializadas –las Unidades Municipales de Asistencia Técnica Agropecuaria (UMATAS). La reforma también organizó todo un sistema de apoyo a los municipios para que pudieran cumplir acertadamente su

⁶ Véase, por ejemplo, la evaluación hecha por Hertford, Chaverra y Pineda (1997).

nueva y difícil tarea, que cobijaba las áreas técnica, financiera, de capacitación, de gestión, de seguimiento y evaluación. Al ICA le asignó la responsabilidad de organizar toda la estrategia de transferencia de tecnología, capacitación y actualización de los técnicos de las UMATAS y de los demás asistentes técnicos del sector, función que dejó de ejecutar con la reestructuración efectuada en los años noventa.

3. La reforma del crédito

En materia financiera las reformas realizadas tendieron a eliminar los subsidios a la tasa de interés y a hacer más eficiente la colocación del crédito. En el caso agropecuario, específicamente, se emprendió el desmonte de los subsidios existentes en la tasa de interés, los cuales estaban destinados principalmente a los pequeños agricultores. Simultáneamente se estableció el Incentivo a la Capitalización Rural (ICR), instrumento con el cual se rediseñó, en la práctica, todo el crédito de fomento agropecuario. En virtud de él, toda persona natural o jurídica que realizara proyectos de inversión en el sector agropecuario, en actividades que propendieran por el mejoramiento de la competitividad y por el establecimiento de un sistema sostenible de producción, recibiría un subsidio gubernamental equivalente, como máximo, a 40% del valor del proyecto. El incentivo se abonaba al capital de la deuda, una vez que se cumplieran las etapas de elegibilidad, otorgamiento y verificación de la ejecución de las inversiones propuestas en el respectivo proyecto. La reglamentación inicial, expedida por la Comisión Nacional de Crédito, definió como elegibles los proyectos de adecuación de tierras, de mejoramiento de la comercialización y de modernización y reconversión tecnológica y/o de cultivos. Para el primero estableció un subsidio de 30% y para los dos últimos de 20%, excepto para proyectos de pequeños productores en cuyo caso se elevaba a 30%. Estos últimos proyectos, además, podían ser amparados por el Fondo Agropecuario de Garantías.

De esta manera se buscaba concentrar el incentivo en aquellos aspectos que podían tener un mayor efecto sobre la competitividad del sector, que es la clave para su éxito en un contexto de internacionalización de la economía, es decir, en subsidios a la inversión. Esta fue tal vez la herramienta más novedosa que se constituyó para fomentar la tecnificación del agro colombiano y para propender por su competitividad. Con ella Colombia inició la aplicación de lo que tiende a ser, en la órbita internacional, la nueva política sectorial: el otorgamiento de subvenciones, o pagos directos, a los productores, de los que conforman el conjunto de ayudas permitidas por el GATT de 1994. Pero lo hizo de una manera modesta, como corresponde a un país con su situación fiscal, y orientada, específicamente, a superar claras limitaciones a su mejor desempeño competitivo, evitando los subsidios generalizados y sin objetivos concretos de política.

4. Los cambios en adecuación de tierras

En los primeros años del decenio del noventa, el Ministerio de Agricultura colombiano promovió una nueva política de adecuación de tierras que buscaba incentivar al sector privado para invertir en este campo, promover la participación de más entidades públicas y privadas en la ejecución de los proyectos y vincular a los usuarios de las obras a todo el proceso, desde la identificación y diseño hasta el posterior manejo de los distritos. La base de tales cambios fue la expedición de la Ley 41 de 1993, la cual creó el Consejo Superior de Adecuación de Tierras (CONSUAT) como instancia de coordinación de la actividad sectorial y órgano consultivo del Ministerio para la definición de la política, en cuyo seno cuentan con voz y voto los usuarios, los gremios y los campesinos; constituyó el Fondo Nacional de Adecuación de Tierras (FONAT), como ente financiador; estableció como organismos ejecutores, además del HIMAT, a las entidades públicas y privadas autorizadas por el CONSUAT; reglamentó las asociaciones de usuarios y su

forma de participación en todas las etapas de los proyectos, la cual se vuelve obligatoria; señaló los parámetros a tener en cuenta en la determinación de los proyectos prioritarios, y definió los incentivos a otorgar al sector privado para que adecúe tierras, la manera de establecer el porcentaje de recuperación de las inversiones y el establecimiento de un subsidio de 50% para los pequeños productores.

La nueva estructura creada era, por lo tanto, más competitiva y participativa. Con los subsidios y estímulos establecidos para los particulares y con la vinculación de más entidades a la actividad,⁷ se esperaba incrementar sustancialmente la modesta labor de adecuación de tierras que se ha realizado en el país. Con la participación de los usuarios en todas las fases de los proyectos, y no únicamente en la administración de los distritos una vez construidos,⁸ se aspiraba a hacer más eficiente esta labor, a garantizar un mayor compromiso de los beneficiarios, a volver menos costosa la construcción y la administración de los distritos y a establecer un control social sobre los recursos asignados por el gobierno.

Simultáneamente, se emprendió el proceso de transferencia de los distritos de adecuación de tierras ya construidos,⁹ y que todavía se hallaban bajo administración pública, a los usuarios para que estos se encargaran totalmente de su manejo. Al mismo tiempo se inició el desmonte de los subsidios en las tarifas del agua, pues era indispensable sanear financieramente los distritos para que los usuarios los pudieran sostener. Aunque esta labor aún no se ha culminado, pues aún a diciembre de 1998 faltan distritos por transferir, ha dado buenos resultados en la mayoría de los distritos cuya administración ya está en manos de los usuarios.

5. Los cambios en la política de desarrollo rural

A partir de 1993, y para propiciar el mejoramiento de la calidad de vida de las comunidades rurales y su desarrollo productivo se implantaron programas y políticas tendientes a facilitar su acceso a los recursos productivos, a la infraestructura y a los servicios sociales y públicos, de los cuales tradicionalmente no han dispuesto en la cantidad y calidad necesarias. Asimismo, con el fin de combatir el impacto que la crisis había tenido sobre los productores pobres del campo y de facilitar su tránsito al modelo de internacionalización de la economía se diseñaron programas de generación de empleo y de modernización y diversificación de cultivos. No obstante, la puesta en práctica de todos ellos contó con una modificación sustancial en la concepción que había guiado a las actividades de desarrollo rural: los campesinos y las comunidades rurales, de sujetos pasivos de la acción y de la política gubernamentales, debían pasar a convertirse en los protagonistas y orientadores de sus propios procesos de desarrollo.

Con ello se aspiraba a modificar la tradicional acción paternalista del Estado, en la cual unos funcionarios bien intencionados definían desde sus despachos lo que requerían los campesinos de las diversas comarcas del país, la cual no había contribuido a mejorar el nivel, ni la calidad, de vida de los pequeños productores rurales, y se les otorgaba a ellos la iniciativa para que definieran sus prioridades y dirigieran sus programas de mejoramiento productivo y social. Todos los programas gubernamentales y todas las herramientas de política social rural se modificaron para que tuvieran en cuenta esa filosofía.

⁷ Hasta la expedición de la ley, el HIMAT era la única entidad que adelantaba este tipo de obras –normalmente contratadas con distintas empresas por licitación pública– bajo su entera responsabilidad.

⁸ Anteriormente la participación de los usuarios se limitaba a administrar algunos distritos, luego de varios años de finalizada su construcción. En diversos casos los usuarios se negaban a administrar obras con las que no tenían un real compromiso desde su iniciación, algunas de las cuales presentaban fallas técnicas y no era factible mantenerlas con las tarifas recaudadas por el agua.

⁹ En realidad la transferencia de los distritos a los usuarios se había iniciado muy tímidamente en 1976 con la entrega de dos distritos, aunque esta entrega se hizo por solicitud y presión de los mismos usuarios, y no como una política gubernamental. A finales de la década de los ochenta se retomó el tema, pero no fue sino hasta 1993 que se convirtió en una política activa y agresiva del Gobierno Nacional.

Los proyectos de reforma agraria, de pequeña irrigación, de asistencia técnica, de construcción o mejoramiento de vivienda, entre otras, dejaron de ser totalmente dirigidos y manipulados por el Estado, para pasar a ser definidos por los campesinos. El apoyo gubernamental se concentró en la adjudicación de unos subsidios directos y en la asesoría a las comunidades campesinas organizadas para que pudieran adelantar sus proyectos. En el caso de la reforma agraria, por ejemplo, se introdujo un mecanismo de negociación voluntaria y directa de las tierras entre propietarios y campesinos, y el Estado, en vez de dar un crédito subsidiado para adquirir los predios, estableció una subvención equivalente al 70% del valor de la Unidad Agrícola Familiar. Modelos similares se implantaron en los otros programas orientados a facilitar el acceso de los campesinos a los recursos productivos, a la vivienda y a los servicios sociales y públicos.

II. Los resultados de las reformas

El sector agropecuario ha atravesado por una profunda crisis en la mayor parte del tiempo transcurrido de la presente década. Todos los indicadores de desempeño del sector son negativos. La participación del sector agropecuario en el Producto Interno Bruto (PIB) ha descendido de manera dramática durante el actual decenio, al perder seis puntos porcentuales en cinco años (de cerca de 17.5% en 1991 a alrededor de 11.5% en 1996), es decir, a una velocidad similar o superior que la del ocaso de los años setenta y los albores de los ochenta, época que registraba la mayor caída de la historia reciente (ver gráfico 1).

El valor de la producción sectorial disminuyó su tasa de crecimiento de 4.6% promedio anual en el último quinquenio del pasado decenio a 2.5% anual entre 1990 y 1994, para llegar a registrar un crecimiento negativo en 1996 (-0.9%), por segunda vez en la década (en 1992 había sido de -1.4%) y uno insignificante en 1997 (0.1%). La agricultura, específicamente, la redujo de 4.7 a 2.4% en el mismo período y registró tasas negativas de crecimiento en los dos últimos años (en 1996 de -3.7% y en 1997 de -1.2%). Dentro de ella, el valor de la producción de los cultivos transitorios –que usualmente son los primeros donde se siente la crisis– pasó de un crecimiento de 4.3% promedio anual a decrecer a -2.0% promedio anual en los dos quinquenios mencionados, y continuó decreciendo en los tres últimos años (-1.8% en 1995, -5.0% en 1996 y -1.8% en 1997). Los permanentes, que en los albores de la década habían registrado un crecimiento satisfactorio (5.8% anual), en los últimos años comenzaron a resentirse (3.4% en 1995, 1.6% en 1996 y 0.0% en 1997).

Como resultado de este decaimiento y de la crisis cafetera, el valor de la producción de la agricultura en su conjunto registró una tasa negativa de crecimiento en 1996 y en 1997, como ya se mencionó. Pero, incluso, el sector pecuario ha mostrado una disminución en su tasa de crecimiento en los dos últimos años (ver gráfico 2).

Gráfico 1
PARTICIPACIÓN DEL SECTOR AGROPECUARIO EN EL PIB
(A precios corrientes)

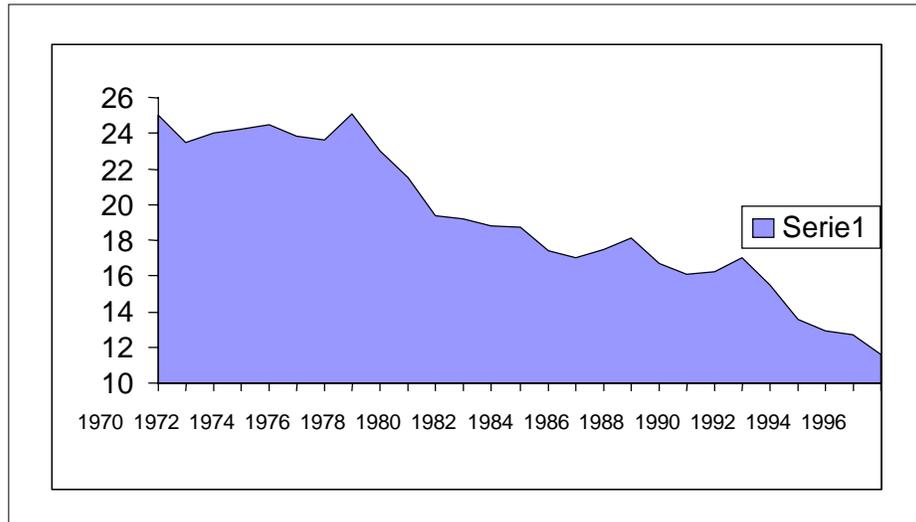
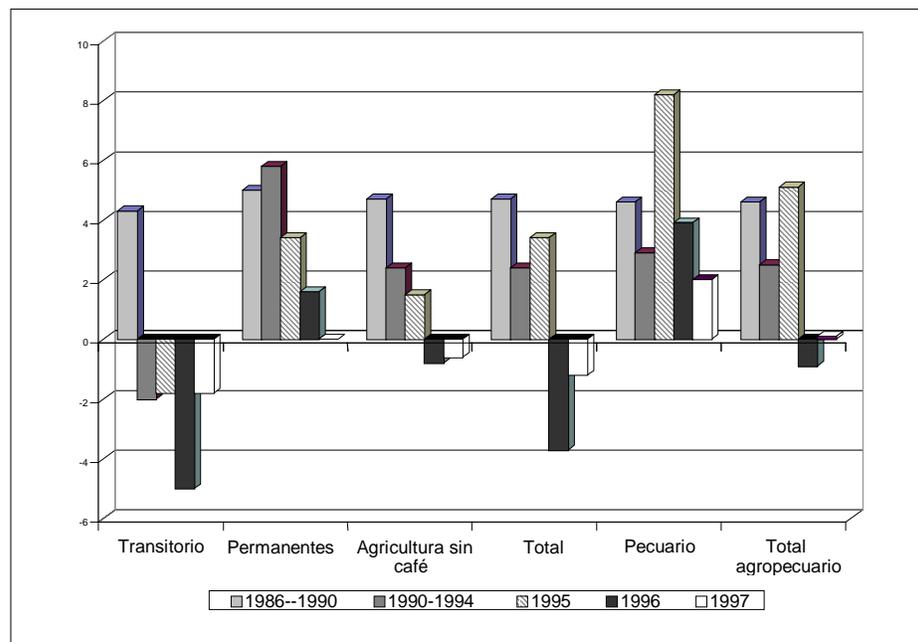


Gráfico 2
CRECIMIENTO PROMEDIO ANUAL DEL VALOR DE LA PRODUCCIÓN AGROPECUARIA



Fuente: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (1997).

La superficie cultivada, excluido el café, se contrajo en 675 000 hectáreas entre 1990 y 1997, como resultado de una disminución de 879 100 hectáreas cosechadas en cultivos transitorios y de un aumento de 204 100 sembradas en permanentes.¹⁰ De manera que 18% del área cultivada en 1990 había salido de la producción en 1997, lo que corresponde a una tasa de decrecimiento promedio anual cercana a 2.8%.¹¹ En los transitorios la contracción de la superficie se presentó a una tasa de 6% promedio anual en el período mencionado. Dentro de estos últimos, el área en cereales se redujo en 642 800 hectáreas y la de oleaginosas de ciclo corto en 242 700 hectáreas. En consecuencia, la contracción de la superficie dedicada a los cultivos transitorios se dio fundamentalmente en los cultivos que contaban con cuotas de importación, precios de sustentación e intervención del IDEMA en la compra de las cosechas, es decir, los que sufrieron un mayor cambio en las reglas del juego con la ejecución de las reformas de albores de los años noventa.

Como consecuencia de la situación descrita las solicitudes de crédito en el sector agropecuario han disminuido y la participación del crédito sectorial en el total ha bajado. La cartera bruta agropecuaria, que había crecido de 782.8 miles de millones de pesos de 1990 a 1 107.7 miles de millones entre 1991 y 1994, disminuyó a 1 049.7 en 1995. Su participación en la cartera total ha descendido de forma permanente en lo corrido de la década: 13% en 1991, 11.7% en 1992, 11% en 1993, 9.8% en 1994 y 9.1% en 1995. Calculada con base en saldos de cartera, la participación del crédito agropecuario en el total disminuyó de 18.3% en 1991 a 11.5% en 1996.

El monto total de los préstamos nuevos en el sector ha venido disminuyendo de manera notable en el último lustro, al pasar de 19 216.9 millones de pesos de 1975 en 1991 a 13 338.2 millones en 1996, lo que equivale a una caída de 30.6% en cinco años. Particularmente dramática ha sido la reducción de la superficie financiada de cultivos transitorios, la cual pasó de cerca de 430 000 hectáreas en el semestre A de 1990 a algo menos de 100 000 en el mismo semestre de 1996.

La utilización de maquinaria, equipos e insumos también se resintió. Las cifras sobre el comportamiento del parque de maquinaria agrícola muestran claramente ese decaimiento de la demanda. Balcázar y Correa (1993), por ejemplo, ilustraron como en los peores años de la crisis agrícola –1992 y 1993– el número de tractores importados para el sector era el menor de los últimos 25 años, menos de la séptima parte de los importados en los albores de la década del setenta, lo que equivalió a una tasa de crecimiento de –5% entre 1970 y 1993. La potencia disponible del parque de tractores agrícolas era en este último año el 63.7% de la registrada en 1981 (suponiendo una vida útil de 15 años) y su obsolescencia era notable, si se tiene en cuenta que la edad promedio era de 8.4 años y en los países desarrollados se estima en diez años la vida útil de un tractor. Las deficiencias en la infraestructura hicieron aún más dramática la situación del sector.

La tasa de desempleo rural aumentó de 4.2% a 6.4% entre noviembre de 1991 y septiembre de 1996, de acuerdo con la Encuesta Nacional de Hogares Rural del DANE (CEGA, 1997). En los años más fuertes de la crisis se registró el mayor descenso en la tasa de ocupación rural, dado que la población ocupada disminuyó en 233 000 personas. Adicionalmente, las actividades agropecuarias representan cada vez menos una fuente de empleo para los moradores rurales, ya que las no agropecuarias pasaron de constituir la ocupación principal para 39% de la población rural ocupada en 1988 a serlo para el 45% en 1996.

Los ingresos de la población rural también se deterioraron: los ingresos promedio per cápita de los hogares rurales disminuyeron a un ritmo anual de 2.5%, lo que representó una reducción

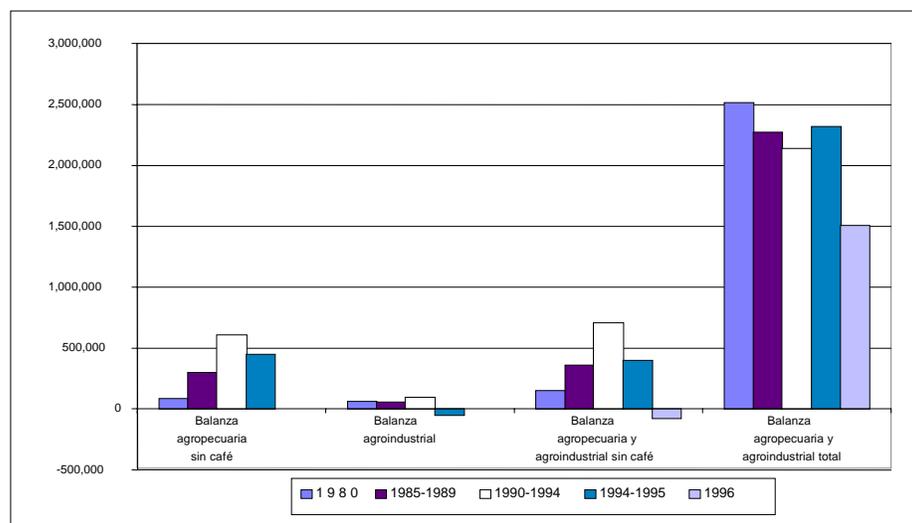
¹⁰ La caída del área puede ser mayor, si se tiene en cuenta que las cifras presentadas, cuya fuente es el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, son muy controvertidas por los gremios. Un ejemplo de ello es lo que sucede con la caña de azúcar, cultivo que contribuye de manera importante a los resultados positivos de expansión de la superficie sembrada con cultivos permanentes en las estadísticas oficiales, pero que según ASOCAÑA registra un crecimiento bastante menor. El Ministerio estimó la expansión del área cosechada en caña para azúcar en 55 022 hectáreas entre 1990 y 1994, mientras ASOCAÑA la calculó en 11 692 hectáreas.

¹¹ Si se incluye café, la contracción de la superficie cultivada entre 1990 y 1997 fue de 827 200 hectáreas, y su tasa de decrecimiento fue de 2.7% promedio anual.

total de 22.6% entre 1991 y 1995. No obstante, la distribución del ingreso rural mejoró, al pasar el coeficiente de Gini de 0.57 a 0.44 en el mismo período. Sin embargo, tal mejoría obedeció principalmente a la disminución de los ingresos de los sectores ricos y medios del agro, ocasionados por la dramática pérdida de rentabilidad de la agricultura cafetera y no cafetera y por la disminución de ingresos de los asalariados mejor remunerados –los de la agricultura comercial.¹² En todo caso, la población rural en situación de pobreza disminuyó moderadamente: pasó de 68.46% en 1991 a 64.96% en 1995, si se mide con la línea de pobreza nacional, o de 32.38% a 24.69% si se estima con los parámetros internacionales (Ocampo, Pérez, Tovar y Lasso, 1997).¹³

La balanza comercial de los sectores agropecuario y agroindustrial ha sufrido un significativo deterioro (véase gráfico 3), si se excluye el café, pues cuando se incluye este producto las oscilaciones de la balanza dependen, en gran medida, de las fluctuaciones de las cotizaciones del grano y de los avatares vividos en su mercado internacional. Luego de que la balanza sin café mejorara a todo lo largo de la década del ochenta y arrojara en 1991 su mayor saldo positivo (1052.3 millones de dólares), inició un marcado deterioro que la llevó en 1995 a un valor que representó menos de la tercera parte del de aquel año (315.8 millones de dólares). Vale la pena destacar que tanto la balanza comercial agropecuaria sin café, como la agroindustrial, presentaron una evolución similar: la primera aumentó su saldo positivo de 35.1 millones de dólares en 1983 –su año más bajo– a 847.6 millones de dólares en 1991, y descendió a 397.9 millones de dólares en 1995, y la segunda pasó de un saldo negativo de 121.4 millones de dólares en 1982 a uno positivo de 204.7 millones en 1991, el cual volvió a tornarse negativo y a llegar a los –82.1 millones de dólares en 1995. No obstante, 1996 fue el peor año, pues la balanza sectorial total, sin café, registró por primera vez un déficit, el cual fue de 72.5 millones de dólares.

Gráfico 3
BALANZA COMERCIAL AGROPECUARIA



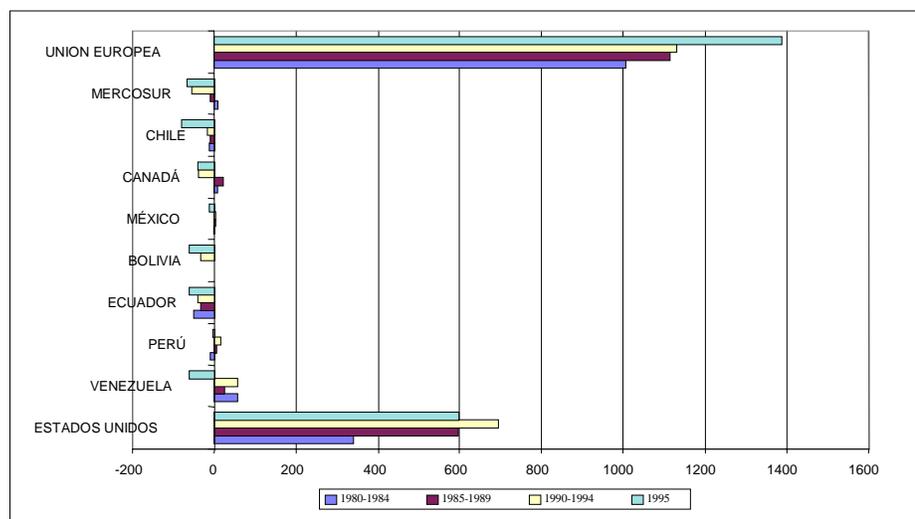
¹² La pérdida de ingresos se presentó fundamentalmente en el decil de mayores ingresos rurales, y se presentó paralela con una ganancia similar de ingresos en el decil de más altos ingresos en el sector urbano.

¹³ A esta disminución de la población rural en situación de pobreza en medio de la crisis no se le ha encontrado una explicación coherente y demostrable. Es posible que obedezca a una significativa migración de pobres rurales hacia las áreas urbanas, pero no se cuenta con estudios demográficos que permitan corroborar esta hipótesis.

Por grupos de productos los mayores saldos positivos los presentaron -fuera del café- las flores, el banano y el azúcar y sus derivados, pero sólo las primeras registraron un crecimiento permanente. Vale la pena mencionar, también, el buen comportamiento registrado por el pescado y por las legumbres procesadas, ambas con tasas elevadas de crecimiento y presentando saldos favorables bastante significativos en los últimos años (más de 150 millones de dólares las primeras, y más de 80 millones las segundas). Los mayores saldos negativos los presentaron los cereales y sus derivados y el sector de grasas y aceites (incluidas las semillas oleaginosas). En ambos casos el deterioro de la balanza fue creciente y alarmante. En el sector de hilados y tejidos (incluido el algodón) fue notorio el cambio de saldos positivos hasta 1992 a negativos a partir de este año. Igualmente preocupantes son los considerables aumentos recientes en los saldos negativos de las especias, las frutas frescas (cuyo aumento de las importaciones supera al de las exportaciones), las carnes y embutidos, las bebidas alcohólicas y las maderas procesadas.¹⁴

Por zonas geográficas (véase el gráfico 4), en 1995, los mayores superávits se registraron con la Comunidad Económica Europea (1 386.4 millones de dólares), los Estados Unidos (598.3 millones) y el resto de países de la OECD (426.5 millones). Los mayores déficits se presentaron con Chile (80.3 millones de dólares), MERCOSUR (68.7 millones), Venezuela (62.1 millones), Ecuador (60.8 millones), Bolivia (59.9 millones) y Canadá (40.8 millones). De su evolución vale la pena destacar el crecimiento del saldo favorable presentado con la CEE-12 en 1994, que en parte se debió a los mejores precios del café, y con el resto de países de la OECD en 1994 y 1995; la transformación del tradicional y creciente superávit con Venezuela en un considerable déficit en los dos últimos años; el significativo incremento de los déficits registrados con Chile, Ecuador (aunque bajó levemente en 1995), Bolivia, Mercosur (aunque disminuyó modestamente en 1994 y algo más en 1995) y, en menor medida, México. En el caso de Canadá, que antaño se presentaban años favorables y desfavorables, en la década actual ha sido negativo todos los años, excepto 1991, en que hubo un pequeño superávit. Es interesante resaltar que los mayores déficits, y los que más han crecido, se presentan con los países que se han hecho acuerdos de libre comercio -las naciones andinas, Chile y, en menor medida México- o con los que se está en proceso de hacerlo, Mercosur.

Gráfico 4

BALANZA COMERCIAL AGROPECUARIA POR REGIONES GEOGRÁFICAS

¹⁴ Muchos otros grupos de productos han sufrido un deterioro notable en su balanza. Sin embargo, los mencionados son los que registran los mayores déficits.

En 1996, según información del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (1997), la balanza comercial agropecuaria se deterioró aun más y se registró por primera vez, como se mencionó, un déficit de ella –si se excluye el café. La situación de deterioro se presentó con todos nuestros principales socios comerciales: Estados Unidos, la Unión Europea, la Comunidad Andina, Chile y México. En consecuencia, en años recientes la evolución de la balanza comercial de los sectores agropecuario y agroindustrial ha dejado mucho que desear. Tras un acelerado aumento del superávit en los ochenta, a partir de 1991 se ha vivido un drástico deterioro, tanto en la balanza general del sector, como en la de los dos subsectores que lo conforman –agropecuario y agroindustrial–, como en la mayor parte de los grupos de productos, como con la mayoría de los socios comerciales.

La situación descrita es particularmente grave desde el punto de vista de la seguridad alimentaria, en especial si se tiene en cuenta que las previsiones sobre el comercio mundial de productos agropecuarios señalan que la situación de sobreoferta y precios extremadamente bajos de diversos bienes agropecuarios tiende a ceder, como se analiza más adelante. Por lo tanto, fenómenos como los presentados en 1996, de importaciones agropecuarias por 1 932.1 millones de dólares y de déficit de la balanza sectorial excluyendo el café, resultan preocupantes. En mayor medida, cuando son precisamente los granos y los productos de origen animal los que más han crecido en las importaciones –llegan casi a los mil quinientos millones de dólares–, y son ellos los que tienden a registrar un mayor cambio en su situación de abastecimiento internacional.

A pesar de la crisis reseñada, se han presentado algunos desarrollos positivos en el sector y algunas de las reformas han tenido un resultado satisfactorio. En lo corrido de la década actual se ha presentado una reconversión parcial del sector, en la cual varios cultivos competitivos –en especial del grupo de los permanentes– se han expandido y han ganado participación en el área sembrada y en el valor total de la producción sectorial. Asimismo, la eliminación de los precios de sustentación y de otras medidas de intervención comercial permitió que se presentara una tendencia, aún incipiente, a la especialización regional de la producción, más acorde con las ventajas comparativas de las diversas zonas agrícolas del país.¹⁵

Igualmente, en algunos cultivos y en algunas regiones se ha presentado un mejoramiento tecnológico importante, cuya ocurrencia está relacionada con las reformas realizadas y, en especial, con los cambios presentados en el sistema de ciencia y tecnología y en los instrumentos de incentivos. En efecto, la reforma del Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología Agropecuaria ha permitido una mayor vinculación de los productores a las actividades de investigación, una mayor relevancia de los resultados de la investigación, un notable mejoramiento de las capacidades del país en este campo y un mayor dominio de las nuevas técnicas y de los nuevos paradigmas que se han venido desarrollando en materia de investigación agropecuaria en el escenario internacional, como lo señalan los trabajos que han analizado el tema.¹⁶ Aunque aún subsisten problemas, especialmente relacionados con la falta de apoyo presupuestal a CORPOICA y con el no haber trasladado la propiedad de los centros y granjas de investigación a esta entidad, los avances han sido notables. Ellos no han llegado aún a la mayoría de los productores, y muchos de ellos no han tenido todavía un impacto en la producción –en especial los realizados en las áreas de la investigación básica y estratégica–, y su efecto sólo se expresará plenamente en el mediano plazo.

¹⁵ Como el IDEMA compraba las cosechas a un mismo precio de sustentación en las distintas regiones del país, sin importar su ubicación frente a los mercados, se presentó una nociva tendencia a sembrar de todo en cada una de las regiones, a no tener en cuenta los costos de transporte, ni otras variables que podían ser determinantes de la competitividad, la cual se ha comenzado a corregir con la eliminación de dichos precios y de tal intervención.

¹⁶ Los significativos avances logrados por CORPOICA y por el nuevo modelo han sido reconocidos en diversos trabajos y foros. En especial, vale la pena citar a la revisión externa de la Corporación hecha por Hettford, Chaverra y Pineda (1997), que señala tales avances y muestra, igualmente, muchos de los problemas que subsisten. Otro tanto hacen Perry y Torres (1996).

Otro tanto sucede con el Incentivo a la Capitalización Rural (ICR), cuya demanda ha sido significativa en los pocos años que lleva desde su creación,¹⁷ a pesar del desestímulo a la inversión que las dificultades del sector han generado. La mayor parte de estos recursos se ha destinado a la adecuación de tierras (56.8%), una parte significativa a introducir mejoras en la comercialización (24.7%) y a la mecanización de las labores agrícolas (17.4%), y una parte aún muy modesta a otros fines (programas de modernización y reconversión productiva 0.6% y producción de insumos modernos y de servicios de apoyo 0.5%). Su utilización se ha venido diversificando, tanto desde el punto de vista geográfico, como del relativo al objeto de su aplicación. Mientras en el primer año el 93.9% de los recursos se destinaron a adecuación de tierras y el resto a comercialización y un 48.1% se concentró en un solo departamento –Valle del Cauca–, en lo corrido de 1998 la participación de adecuación de tierras se ha reducido a un 50.1% y la del Valle del Cauca a un 13.6% (FINAGRO, 1998). Empero, una parte considerable de los productores agropecuarios todavía no se han beneficiado de este instrumento, y, particularmente, los pequeños productores no han accedido a él, a pesar de que se han hecho esfuerzos por facilitarles su utilización.

Finalmente,¹⁸ la disminución, aunque modesta, de la población en situación de pobreza en las áreas rurales –de ser cierta, y no un producto de la migración a las ciudades o de un efecto estadístico– es uno de los desarrollos positivos más importantes de la vida rural colombiana en lo que va corrido de esta década. Sin lugar a dudas, la erradicación de la pobreza es tal vez el mayor reto que afrontan los encargados de la política de desarrollo rural –y de toda la política social– en Colombia. Más aún, es un reto fundamental para el conjunto de la sociedad colombiana.

¹⁷ Algo más de 75 millones de dólares entre julio de 1994 y septiembre de 1998, el 62.6% de los cuales han sido aprobados.

¹⁸ Algunos analistas señalan como efecto de las reformas un incremento de la productividad global del sector agropecuario colombiano. Su aseveración se basa en dos tipos de equivocaciones: en algunos casos el tonelaje total producido en la agricultura lo dividen por el área sembrada para calcular un “rendimiento” promedio de la agricultura, el cual les da superior al de antes de la reforma, con lo que mezclan tomates con granos, tubérculos con frutas, etc.; en los demás casos, aunque no cometen este error y calculan la productividad con base en el valor agregado por hectárea, tienen en cuenta únicamente la superficie dedicada a cultivos –independientemente de que ella se haya contraído sustancialmente– y no la que se dedica a la ganadería, la cual se incrementó a la par que se contrajo la agrícola –en lo que algún ministro denominó la “ganaderización de la agricultura colombiana”–, y lo hizo sobre la base de una actividad extensiva que cuenta con una muy baja productividad, por lo que si se analiza la productividad promedio de *todo* el sector agropecuario seguramente su presunto crecimiento en los años posteriores a las reformas no resultaría ser cierto.

III. Aspectos que no se tuvieron en cuenta al hacer las reformas

A continuación se hace referencia a algunos aspectos que no se tuvieron en cuenta al diseñar y poner en marcha las reformas estructurales en el agro colombiano. Ellos son la apreciación del peso, las altas tasas de interés internas en Colombia, la situación de orden público, el atraso de la infraestructura, las características particulares del sector agropecuario y las distorsiones del mercado mundial. En buena parte, estos olvidos al hacer las reformas, o el desconocimiento de estos tópicos, ocasionaron el muy pobre desempeño que el sector agropecuario colombiano ha presentado desde que ellas se implantaron.

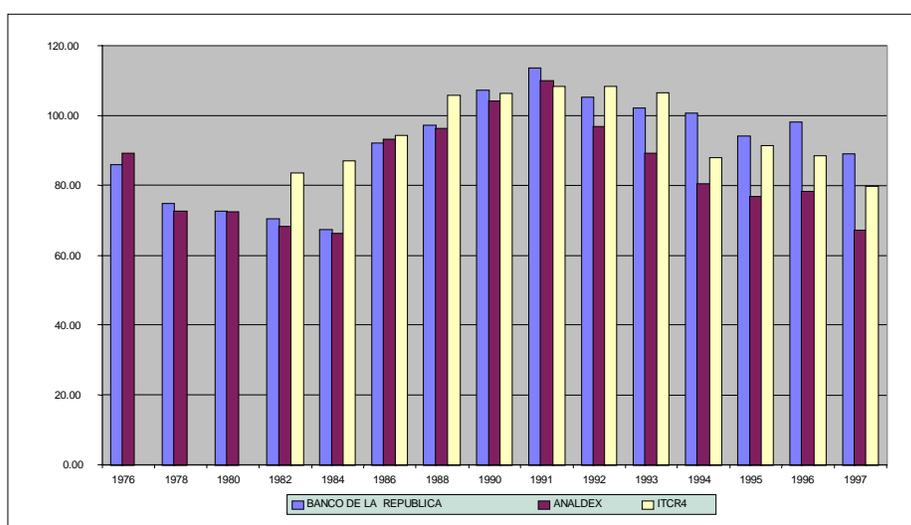
1. La apreciación del peso

Dentro de los factores macroeconómicos, indudablemente el que mayor impacto sobre el desempeño y la competitividad sectoriales ha tenido es la sobrevaluación de la tasa de cambio, la cual ha encarecido la producción agropecuaria nacional frente a la de otros países. Colombia ha sufrido un fuerte proceso de apreciación de su moneda desde 1991, tal y como lo muestran los diferentes cálculos del índice de la tasa de cambio real (gráfico 5). Todos ellos, incluido el estimado por el Banco de la República, establecen que en los últimos años el peso ha estado sobrevaluado. Tras un período de considerable apreciación del peso en los albores del ochenta, se pasó a uno de devaluación acelerada, en especial en 1984 y 1985 tras la crisis cambiaria del primero de estos años, que llevó a que el tipo de cambio real se encontrara subvalorado a fines de esa década y principios de la siguiente.

Desde 1991 se inició un nuevo período de apreciación que, según el ITCR4¹⁹ y ANALDEX, ha llevado el tipo de cambio a una mayor sobrevaloración real de la de algo más de una década antes y, según el Banco de la República, a niveles un poco inferiores de sobrevaloración real que los mencionados.

De manera que, en el caso colombiano, cuando se inició la apertura la tasa de cambio no se encontraba sobrevalorada, por lo que no había un sesgo antiexportador, ni antiagrario, que la nueva política fuera a corregir; antes bien, se hallaba subvalorada. En buena medida, por eso no se cumplieron las predicciones de que la reforma comercial beneficiaría al agro y a los renglones exportadores del país. Por el contrario, las reformas trajeron aparejadas una apreciación del tipo de cambio, el cual llegó a significativos niveles de sobrevaloración que perjudicaron la competitividad del aparato productivo nacional y que afectaron negativamente al sector exportador y a los renglones que competían con las importaciones.

Gráfico 5
INDICE DE LA TASA DE CAMBIO REAL DEL PESO COLOMBIANO



2. Las altas tasas de interés

El costo del dinero ha tenido un impacto innegable en la competitividad del agro colombiano, ya que ha hecho que los gastos financieros sean altos, que incidan en la elevación de los costos de producción y que desalienten la inversión, y en especial la adquisición de créditos de mediano y largo plazos para realizarla. Las tasas de interés han sido en Colombia superiores a las internacionales en el pasado reciente, y muy especialmente en lo que va corrido de la década actual (véase el gráfico 6), por lo que, usualmente, los gastos financieros han sido considerablemente más elevados en el país, y han llegado a representar un porcentaje de alguna significación dentro de la estructura de costos de producción de los bienes agropecuarios.

Empero, posiblemente el efecto más negativo de los altos intereses ha sido el de desalentar la utilización del crédito para realizar las inversiones que reclama con urgencia la reconversión productiva del agro colombiano y la preparación para la competencia internacional. Con ello, ha

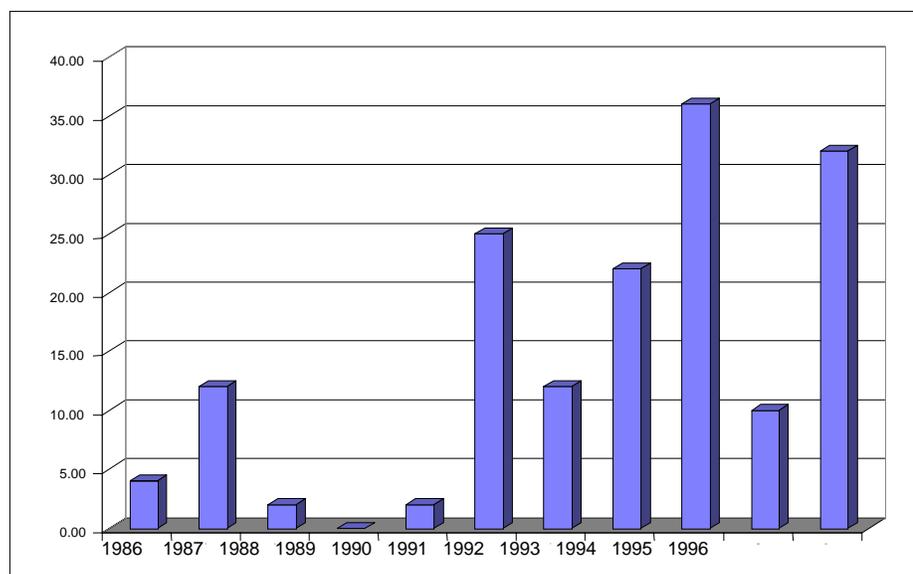
¹⁹ El ITCR4 es, según muchos analistas, el índice verdaderamente relevante, ya que responde a la relación existente entre los precios de los bienes transables (o que se comercian internacionalmente) y los no transables.

dificultado la inversión de mediano y largo plazos y la capitalización del sector, con el consecuente impacto negativo sobre el desempeño y la competitividad agropecuarias.

Gráfico 6

DIFERENCIAS ENTRE LAS TASAS DE INTERES COLOMBIANAS Y EL PRIME

(Ajustado por la devaluación del peso colombiano)



3. La situación de orden público

Los problemas de inseguridad generan dificultades, riesgos y costos sustanciales a la producción agropecuaria colombiana. Una parte de los agricultores no puede atender directamente sus cultivos, y debe limitarse a hacerlo por radioteléfono o con visitas esporádicas, lo que dificulta una buena gestión empresarial en sus explotaciones y la adopción de innovaciones tecnológicas. La prestación de numerosos servicios, incluidos los de transporte, se dificulta y se encarece. Adicionalmente, las medidas que deben tomar los productores rurales para procurarse una seguridad que no les garantiza el Estado implican costos que no deben sufragar sus congéneres de otras latitudes. La incertidumbre y la zozobra así creadas desincentivan la inversión en los campos.

Aunque es difícil medir el impacto que estos problemas tienen sobre el desempeño y la competitividad sectoriales, en el país se han realizado algunos estudios que buscan analizar los nexos entre violencia y economía agraria y estimar los costos globales que la primera le causa a la segunda. La Misión de Estudios del Sector Agropecuario (1990), por ejemplo, estimó que los costos del desestímulo a la inversión, las dificultades generadas para disponer de factores de producción y la interrupción de circuitos vitales como el transporte, ocasionadas por la situación de orden público, pudieron representar costos hasta de 16% del PIB agropecuario en el decenio de los años ochenta. Cifra que seguramente aumentó en la década actual, ante el agravamiento de la violencia registrado en estos años (Jaramillo, 1994).

FEDEGAN (1997), por su parte, calculó los costos asociados con la inseguridad en 34.5% del PIB ganadero y en cerca de 1.2% del PIB de la economía en 1995. La Universidad Externado de Colombia (1997), señaló que la presencia guerrillera pasó de afectar regiones que contribuían con 23.6% de la producción agropecuaria en 1987 a zonas que aportaban 32.2% de la misma en 1994, y

estimó que la extracción de rentas por efectos de la violencia y de la inseguridad rurales representó el 2% del PIB total, el 12.8% del agropecuario y el 34.9% de la inversión pública nacional en 1994.

La expansión de los conflictos armados se ha dado a la par con la agudización de la crisis agraria, y es de tal magnitud que en la actualidad se estima que las áreas bajo influencia de la guerrilla o de los grupos paramilitares han llegado a cubrir las dos terceras partes de los municipios del país (Reyes, 1997) y que en todo tipo de regiones agrícolas la presencia de las fuerzas subversivas se ha incrementado. Empero, ha aumentado más en las de agricultura comercial y en las cafeteras, lo que refleja una clara estrategia de los grupos subversivos de fortalecer su presencia en las áreas que generan mayor riqueza,²⁰ la cual ha sido exitosa gracias a la crisis de estos renglones productivos.

No es muy difícil de comprender que en la situación de intranquilidad descrita la aparición de nuevos factores de incertidumbre, como los que trajo consigo la manera abrupta como se hicieron las reformas en Colombia, debía ocasionar dificultades de monta a los agricultores domésticos.

4. El atraso en la infraestructura

El desarrollo de la infraestructura en Colombia muestra un rezago considerable. Basta poner algunos ejemplos. Mientras Brasil tiene 10.6 kilómetros de carreteras por cada mil habitantes, Argentina 14.2, Chile 6 y Venezuela 5.2, Colombia solo posee 3.3 kms. En el primer país 9.1% de ellas se encuentra pavimentado, en el segundo 28.4%, en el tercero 15.6%, en el cuarto 33.1% y en el último únicamente 2.1%. La disparidad existente entre el tamaño de las redes viales secundaria y terciaria -fundamentales para el sector agropecuario- es aún mayor: 192 771 kms. de secundaria y 1 391 241 de terciaria en Brasil, 180 887 y 280 549 kilómetros en Argentina y 36 707 y 55 108 en Colombia. La influencia en costos es clara: los costos de transporte son un 30% más altos en carreteras sin asfaltar que en asfaltadas, y se estima que si el estado de las vías pasara de regular a bueno los costos de transporte podrían reducirse en un 17%. La situación de la red ferroviaria no es más favorable para Colombia: 3 154 kms. contra 29 971 de Brasil, 35 753 de Argentina, 36 900 de México y 6 837 de Chile. En generación de energía eléctrica también se presentan diferencias en contra de Colombia, ya que Brasil genera 273 824 Gwh, Argentina 62 808.9, Venezuela 72 530 y Colombia 43 000, lo que equivale a 1 750.5 kwh per cápita, 1 800, 3 620 y 1 224.5, respectivamente. La capacidad de almacenamiento es, asimismo, mayor en los otros países: 100.3 millones de metros cúbicos en Brasil, 46.2 en Argentina y 13.5 en Colombia.

Los sobrecostos que debe pagar la economía por el atraso en infraestructura en Colombia son enormes. El Departamento Nacional de Planeación los estimó, en 1994, en 1.4 billones de pesos por las ineficiencias de la red de carreteras, 200 000 millones por falta de transporte multimodal, 400 000 millones por deterioro de las redes de transporte marítimo, fluvial y férreo, 550 000 millones por energía y 189 000 millones por deficiencias en la disponibilidad y calidad de los servicios de comunicaciones. En total, 2.7 billones de pesos que representaban el 5.1% del PIB en dicho año. Este porcentaje puede ser mayor para el caso del sector agropecuario, respecto al PIB

²⁰ En la década pasada el problema se concentraba en las zonas de colonización, y sólo en ellas más de 40% de los municipios registraba presencia guerrillera; en las demás menos de 16% tenían esta presencia, excluidas las zonas de agricultura comercial con predominio de población urbana (25.8%). Para 1994, en todos los tipos de zonas rurales la presencia guerrillera cubría más de 40% de los municipios, excepto en los de minifundio del litoral caribe, y se destacaban, fuera de los de colonización (entre 79 y 93%), los de agricultura comercial con predominio de población rural (62%), los de agricultura comercial con predominio de población urbana (56%) y los de campesinado medio no cafetero (54%). Pero, tal vez, en los que más aumentó el porcentaje de municipios con presencia guerrillera fue en los de agricultura comercial y en los de campesinado medio cafetero (en estos últimos se pasó de 1.7% en 1985 a 42% en 1994). Véase Universidad Externado de Colombia (1995).

sectorial, si se tiene en cuenta que las carencias en infraestructura son mucho mayores en las zonas rurales.

5. Las características particulares de la producción agropecuaria

La producción agropecuaria es más propensa al riesgo y a la incertidumbre que la actividad industrial, ya que, por basarse en el desarrollo de seres vivos, sujetos a enfermedades y al ataque de agentes biológicos, afronta innumerables peligros en su producción y comercialización y hace difícil de prever la cantidad de producto que se va a obtener, incluso cuando ya está bien avanzado el ciclo productivo de un cultivo. En segundo término, las diversas variedades y especies requieren para su crecimiento determinadas condiciones climáticas, de suelos, de humedad, etc., por lo que la tecnología no es adaptable a cualquier ecosistema, sino que debe ser específica para cada uno de ellos. En tercer lugar, la producción agropecuaria se ve afectada por una considerable inflexibilidad, dado que la duración del período de producción, su estacionalidad, las características del proceso de crecimiento de plantas y animales, hacen que sea muy difícil reorganizar los insumos una vez iniciado el proceso productivo, y que su suspensión, o interrupción, sea extremadamente costosa. En cuarto, la producción agropecuaria está caracterizada por la existencia de un considerable número de productores, heterogéneos y dispersos, cuyos bienes presentan poca o ninguna diferenciación, son bienes homogéneos que registran una baja elasticidad precio de la demanda, por lo que un pequeño excedente puede ocasionar fuertes bajas en sus cotizaciones. Finalmente, los mercados agrícolas cuentan con distorsiones e imperfecciones muy superiores a las prevalecientes en otros sectores económicos.

Estas características explican varios de los problemas presentados con las reformas. Por ejemplo, la inflexibilidad del proceso productivo, la escasa movilidad de los factores, la especificidad de la tecnología a los diversos ecosistemas y el tamaño modesto de los productores determinan que en el sector agropecuario no se pueden hacer cambios bruscos, pues los procesos de reconversión productiva son necesariamente lentos, razón por la cual la manera rápida y abrupta como se hicieron las reformas generó numerosas dificultades. La adopción de tecnología o el cambio de actividad productiva requieren de períodos de tiempo relativamente prolongados. Asimismo, la inflexibilidad del proceso productivo, la incertidumbre asociada a la actividad, la característica de bienes homogéneos con baja elasticidad precio de la demanda y el aislamiento de los productores hacen imprescindible considerar con detenimiento las peculiaridades de las coyunturas en las que se hacen los cambios de política, pues la liberación del comercio en momentos de bajos precios internacionales –como sucedió en Colombia– puede ocasionar caídas en los precios internos, sobreabastecimiento del mercado doméstico y situaciones de quiebra y de zozobra mayores que las que se pueden presentar en otros sectores económicos. Y la recuperación de la actividad en el siguiente ciclo estacional de la producción se dificulta significativamente.

No sobra mencionar, además, que el tamaño modesto de buena parte de los productores agropecuarios colombianos y la necesidad de generar oportunidades de trabajo a los desposeídos del agro pueden ocasionar graves limitaciones a la exigencia de competitividad que el modelo aperturista trae aparejado. En efecto, en la mayoría de las actividades agropecuarias existen claras economías de escala que sacan de competencia a los productores pequeños.²¹ El aumento del tamaño de las explotaciones agropecuarias para poder enfrentar la competencia es una realidad universal. Por lo tanto, el desarrollo de mecanismos y de fórmulas novedosas que permitan

²¹ Los distintos estudios realizados en Colombia sobre la competitividad sectorial y la de sus distintas cadenas productivas han identificado la pequeña escala de producción agropecuaria como una limitación severa a la competitividad. Véanse, por ejemplo, los trabajos de PBEST Asesores Ltda. de 1996, 1997 y 1998 citados en la bibliografía.

incrementar las escalas de producción sin la correspondiente desaparición y proletarización de los productores pequeños y medianos constituye un reto que no está adecuadamente resuelto en Colombia, y probablemente en otros países latinoamericanos. La solución de esta contradicción entre competitividad y equidad es, seguramente, uno de los mayores desafíos de la política sectorial en el contexto de globalización de la economía.

6. Las distorsiones del mercado internacional

Los mercados agrícolas cuentan con distorsiones e imperfecciones muy superiores a las prevalentes en otros sectores económicos. En el plano internacional, los países desarrollados, y algunos en desarrollo, otorgan elevados subsidios y protección a su producción agropecuaria, lo que deprime los precios y ocasiona sobreoferta de estos bienes. En efecto, los productos agropecuarios están sometidos en los países industrializados y en no pocas naciones en desarrollo a elevados impuestos de importación, a progresividad arancelaria²² y a una amplia gama de barreras no arancelarias tales como restricciones cuantitativas, impuestos internos selectivos, fuertes regulaciones sanitarias y medidas antidumping (Perry, 1990 y 1994, UNCTAD, 1989).

Aunque, gracias a lo acordado en la Ronda Uruguay, las barreras diferentes a las arancelarias deben desaparecer en virtud del proceso de "tarificación" o "arancelización" establecido, los altísimos niveles de aranceles resultantes de tal proceso para varios bienes agropecuarios (superiores en muchos casos al 100%, y que en no pocas ocasiones alcanzan cifras cuatro, cinco o más veces mayores que esta) llevan a la virtual prohibición de su importación, a no ser por el contingente arancelario que como parte de los requisitos de "acceso mínimo" o de "acceso corriente" se estipuló y que en la práctica prolonga la existencia de las cuotas de importación.²³ De manera que las tradicionalmente elevadas barreras a las importaciones de bienes agrícolas se mantienen en numerosos países en niveles que imposibilitan su comercio. Adicionalmente, en los últimos años han cobrado creciente importancia las trabas asociadas con la calidad, la presencia de residuos tóxicos y químicos y los condicionantes ambientales, las cuales no están contempladas en los acuerdos de la Ronda Uruguay.

Los subsidios internos y a las exportaciones, por su parte, alcanzan montos cada vez más elevados, al igual que los presupuestos asignados en las naciones más ricas para sufragarlos. Mientras en 1980 las transferencias realizadas a los agricultores en los países de la OECD ascendieron a los ochenta mil millones de dólares, en 1987 alcanzaban los 297 800 millones, en 1990 –año en que debía concluir la Ronda Uruguay– llegaron a los 299 000 millones y en 1995 se ubicaron en 335 800 millones de dólares. En este último año el subsidio por hectárea de tierra agrícola superó los cien dólares en Estados Unidos, fue levemente inferior a mil dólares en las Comunidades y se ubicó por encima de los diez mil dólares en el Japón.²⁴

Las consecuencias más notables de la mencionada política de subsidios, fuera de la de haber trastocado la geografía de la producción mundial de alimentos y la dirección de sus flujos

²² La progresividad arancelaria consiste en que entre mayor sea el grado de elaboración de un producto, mayor es el impuesto de importación que se le cobra. Las naciones en desarrollo se oponen a dicha práctica de las desarrolladas pues les coarta su posibilidad de desenvolvimiento industrial.

²³ Debido a que la metodología definida para efectuar la "arancelización" consistió en dividir el precio interno sobre el internacional y a que los precios internos en muchos países industrializados eran muy altos, en especial en los europeos y en Japón, los aranceles equivalentes resultantes fueron en muchos productos de tres dígitos. Tal situación conllevaba la reducción de las posibilidades de acceso de productos importados en esos casos, o su virtual imposibilidad, al menos en el período inicial del proceso de reforma. Para evitarlo, se definió que en los productos "arancelizados" se debía establecer un contingente arancelario (o sea, una cuota de importación a un arancel más bajo) que garantizara que se mantendrían las actuales condiciones de acceso al mercado en cuestión, o que ofreciera un acceso mínimo en caso de que ellas fueran muy modestas. En no pocos bienes estas cuotas van a ser, en la práctica, la única posibilidad de acceso mientras el arancel consolidado continúe a niveles tan elevados.

²⁴ Los datos anteriores se basan en OECD (1996), Perry (1990, 1991 y 1994) y Ocampo y Perry (1995).

comerciales, han sido el deterioro ocasionado en las cotizaciones de los principales bienes agrícolas, las mayores fluctuaciones de ellas y el sobredimensionamiento del sector agropecuario en las naciones industrializadas. En efecto, de eliminarse los subsidios, se estima que los precios internacionales subirían en 22.4% en trigo, en 26.4% en arroz, en 14.1% en maíz, en 18% en sorgo, en 34.6% en azúcar, en 5% en soya, en 7% en tortas oleaginosas, en 11% en aceites vegetales, en 21% en carne roja y en 58.3% en lácteos, según un promedio de seis estudios de equilibrio parcial y tres de equilibrio general.²⁵ Por efecto únicamente de la Política Agrícola Común las oscilaciones de las cotizaciones internacionales de los granos son un 20% mayores de lo que serían en caso de que ella no existiera. De igual manera, la eliminación de los subsidios determinaría una contracción de las áreas cultivadas y de las producciones de bienes agropecuarios que se estimó sería de 24% en el Japón, de 19% en las Comunidades Europeas, de 17% en Canadá y de 7% en los Estados Unidos.

No sobra recordar, en todo caso, que las políticas agrícolas de los países industrializados han tendido a agravar las depresiones de los precios internacionales en momentos de sobreoferta, pues los subsidios se incrementan de forma considerable para permitir la colocación en los mercados mundiales de los bienes excedentes y las barreras protectoras aumentan para defender los mercados domésticos, con lo que las cantidades transadas sufren una caída de sus cotizaciones aún mayor que la que se presentaría en un mercado libre de tales distorsiones. Fenómeno que se registró precisamente en los años en que se implantó la apertura comercial en Colombia y que contribuyó, de manera importante, a la génesis de la crisis que ha afectado el agro nacional en el presente decenio.²⁶

²⁵ Véase Ocampo y Perry (1995).

²⁶ Diversos trabajos han señalado el importante papel que tuvieron los bajos precios internacionales de los bienes agrícolas en 1991 y 1992 –los más bajos de la segunda mitad de este siglo– en la gestación de la crisis en que se sumió el agro colombiano. Empero, tales trabajos no hacen referencia alguna al rol que jugó el aumento de los subsidios internacionales en la mayor depresión de las cotizaciones internacionales, ni a la obligación que tienen los formuladores de política de tener en cuenta las condiciones del entorno para diseñar e implantar sus reformas.

Bibliografía

- Alarcón y Forero (1988), Reestructuración del sector agropecuario público según facultades otorgadas por la Ley 30 de 1988 y el caso del ICA, ICA, Bogotá, Colombia
- Amado, Angel (1997), El crédito en el sector agropecuario, Santafé de Bogotá, septiembre 15.
- Ardila, Jorge (1981), Diagnóstico sobre la situación de la investigación agropecuaria en Colombia y propuesta de reorganización institucional, IICA-OPSA, Bogotá, Colombia.
- Balcázar, Alvaro y Claudia María Correa, (1996), “Impacto de las políticas económicas sobre la mecanización agrícola en Colombia”, Coyuntura Colombiana, vol. 13, No. 2A.
- COLCIENCIAS (1995), Ciencia y tecnología para un desarrollo sostenible y equitativo: Implementación de la Política Nacional de Ciencia y Tecnología 1994-1998, versión preliminar del documento del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, Bogotá, Colombia.
- ___ (1991), El Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología: Instrumentos jurídicos, Tercer Mundo Editores, Colombia.
- CORPOICA (1996), Financiamiento y gestión de la investigación y transferencia de tecnología agropecuaria en Colombia, Bogotá, junio.
- ___ (1994), La investigación agropecuaria en un mundo en transformación, Bogotá, Colombia.
- ___ (1993), Elementos básicos del nuevo modelo de investigación, Bogotá, Colombia
- Departamento Nacional de Planeación (1998), Cambio para construir la paz, Plan Nacional de Desarrollo 1998-2002, Santafé de Bogotá, Colombia.
- ___ (1995a), *El salto social, Plan Nacional de Desarrollo y Ley de Inversiones 1994-1998*, Bogotá, Colombia.

- ___ (1994), *Por una Colombia competitiva*, Documento CONPES No. 2724, Bogotá, Colombia.
- Doryan, Eduardo y Ana Lorena Jiménez (1993), "Marco metodológico para el análisis de la competitividad tecnológica en el sector agropecuario", en Jaffé (1993).
- Falconi, César (1993), "Interacciones entre el sector público y privado en la investigación agropecuaria: el caso de Colombia", Discussion Paper No. 93-14 (S), ISNAR, The Hague, Netherlands.
- FEDEGAN (1997), *La ganadería bovina en Colombia 1995-1996*, Bogotá.
- FINAGRO (1998), *Incentivo a la Capitalización Rural "I.C.R."*, julio 1994–octubre 1998, Bogotá.
- Hertford, Reed, Hernán Chaverra y Jaime Pineda (1997), *Revisión del cambio institucional en CORPOICA*, Santafé de Bogotá.
- ICA (Instituto Colombiano Agropecuario) (1992), *Commemoración de los 30 años del Instituto Colombiano Agropecuario*, ICA, PRODUMEDIOS, Bogotá, Colombia.
- ___ (1992a), *Modernización del ICA, autoevaluación y programa*, Bogotá, Colombia.
- ___ (1990), *La tecnología al servicio del cambio, Memorias de Gerencia 1986–1990*, Litoservicios ALER, Bogotá.
- ___ (1987), *25 años de tecnología agropecuaria al servicio de Colombia*, OP Gráficas Ltda., Bogotá.
- Jaffé, Walter (ed.) (1993), *Política tecnológica y competitividad agrícola en América Latina y el Caribe*, IICA, San José, Costa Rica.
- Jaramillo, Carlos Felipe (1994), *Apertura, crisis y recuperación*, Tercer Mundo Editores, Bogotá, octubre.
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (1997), *Transformaciones del agro colombiano en el nuevo modelo de desarrollo*, Santafé de Bogotá, marzo.
- ___ (1997a), *Memorias 1996–1997*, Santafé de Bogotá.
- ___ (1994), *El sector agropecuario en Colombia y en el mundo: presente y futuro*, Memorias del Foro Nacional Agropecuario.
- Misión de Estudios del Sector Agropecuario (1990), *El desarrollo agropecuario en Colombia*, Editorial Presencia, Bogotá.
- Navas, Camacho y Molano (1998), *Infraestructura del Sistema Nacional de Investigación y Desarrollo Tecnológico Agropecuario Colombiano*, Bogotá, junio.
- Ocampo, José Antonio, (1994), *Memorias del señor Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural*, marzo de 1993-agosto de 1994.
- Ocampo, José Antonio y Santiago Perry (1995), *El giro de la política agropecuaria*, Bogotá, Tercer Mundo Editores - FONADE - DNP.
- Ocampo, Pérez, Tovar y Lasso (1997), *Macroeconomía, ajuste estructural y equidad en Colombia 1978–1996*, Santafé de Bogotá.
- Osorio, Mario (1996), "El papel de las externalidades en la competitividad agropecuaria", *Cuadernos de Desarrollo Agrícola*, vol. 1, nos. 2 y 3, Santafé de Bogotá.
- OECD (Organization for Economic Cooperation and Development) (1996), *Agricultural policies, market and trade: Monitoring and outlook*, París.
- PBEST Asesores Ltda. (1998), *Estudio de competitividad de la cadena arrocera en Colombia*, Santafé de Bogotá.
- ___ (1997), *Estudio de competitividad de la cadena láctea en Colombia*, Santafé de Bogotá.
- ___ (1996), *Estudio de competitividad de la cadena fabricante de alimentos balanceados para animales en Colombia*, Santafé de Bogotá.
- Perry, Santiago (1998), *La crisis del agro y sus consecuencias. La importancia del agro en las economías territoriales: el caso del azúcar*, trabajo realizado para ASOCAÑA, Bogotá.
- ___ (1994), "Las políticas de protección a la agricultura en los países desarrollados", en *Transformaciones en la Estructura Agraria*, Tercer Mundo.
- ___ (1993), *La modernización del ICA, un prerrequisito para el crecimiento sostenido del sector agropecuario de Colombia*, Bogotá, Colombia.
- ___ (1991), "Perspectivas de la agricultura en la Ronda Uruguay del GATT", *El Sector Agropecuario y la Apertura Económica*.
- ___ (1990), *Cuatro ensayos sobre política agraria*, El Ancora Editores.
- Perry, Santiago y Ricardo Torres (1996), "Políticas e instrumentos de fomento a la innovación tecnológica en el agro colombiano", mimeografiado, Bogotá, abril.
- Quiroz, Jorge (1997), *Reformas económicas y precios agrícolas en Colombia 1991-1996*, Informe para el BID, Santiago de Chile, abril.

- Reyes, Alejandro (1997), "El problema agrario y la paz", mimeografiado, Santafé de Bogotá, agosto.
- Sarmiento, Libardo (1997), *El infortunio de los pobres del Salto Social*, Santafé de Bogotá.
- Universidad Externado de Colombia (1995), *Violencia e inseguridad: sus efectos económicos en el sector agropecuario*, Bogotá.
- Uribe, Sergio (1997), "Los cultivos ilícitos en Colombia", *Drogas ilícitas en Colombia, su impacto económico, social y político*, Ariel Ciencia Política, Santafé de Bogotá, mayo.
- Zuleta, Luis Alberto y Lino Jaramillo (1997), *Hacia un sistema de financiamiento de la investigación y desarrollo tecnológico en el sector agropecuario colombiano*, Bogotá, mayo.



NACIONES UNIDAS



Serie

desarrollo productivo

Números publicados

- 44 Restructuring in manufacturing: case studies in Chile, México and Venezuela (LC/G.1971), Red de reestructuración y competitividad, Carla Macario, agosto de 1998. [www](#)
- 45 La competitividad internacional de la industria de prendas de vestir de la República Dominicana (LC/G.1973), Red de empresas transnacionales e inversión extranjera, Lorenzo Vicens, Eddy M. Martínez y Michael Mortimore, febrero de 1998. [www](#)
- 46 La competitividad internacional de la industria de prendas de vestir de Costa Rica (LC/G.1976), Red de inversiones y estrategias empresariales, Michael Mortimore y Ronney Zamora, agosto de 1998. [www](#)
- 47 Comercialización de los derechos de agua (LC/G.1989), Red de desarrollo agropecuario, Eugenia Muchnick, Marco Luraschi y Flavia Maldini, noviembre de 1998. [www](#)
- 48 Patrones tecnológicos en la hortofruticultura chilena (LC/G.1990), Red de desarrollo agropecuario, Pedro Tejo, diciembre de 1997. [www](#)
- 49 Policy competition for foreign direct investment in the Caribbean basin: Costa Rica, Jamaica and the Dominican Republic (LC/G.1991), Red de reestructuración y competitividad, Michael Mortimore y Wilson Peres, mayo de 1998. [www](#)
- 50 El impacto de las transnacionales en la reestructuración industrial en México. Examen de las industrias de autopartes y del televisor (LC/G.1994), Red de inversiones y estrategias empresariales, Jorge Carrillo, Michael Mortimore y Jorge Alonso Estrada, septiembre de 1998. [www](#)
- 51 Perú: un CANálisis de su competitividad internacional (LC/G.2028), Red de inversiones y estrategias empresariales, José Luis Bonifaz y Michael Mortimore, agosto de 1998. [www](#)
- 52 National agricultural research systems in Latin America and the Caribbean: changes and challenges (LC/G.2035), Red de desarrollo agropecuario, César Morales, agosto de 1998. [www](#)
- 53 La introducción de mecanismos de mercado en la investigación agropecuaria y su financiamiento: cambios y transformaciones recientes (LC/L.1181 y Corr.1), Red de desarrollo agropecuario, César Morales, abril de 1999. [www](#)
- 54 Procesos de subcontratación y cambios en la calificación de los trabajadores (LC/L.1182-P), Red de reestructuración y competitividad, Anselmo García, Leonard Mertens y Roberto Wilde, N° de venta: S.99.II.G.23, (US\$10.00), 1999. [www](#)
- 55 La subcontratación como proceso de aprendizaje: el caso de la electrónica en Jalisco (México) en la década de los noventa (LC/L.1183-P), Red de reestructuración y competitividad, Enrique Dussel, N° de venta: S.99.II-G.16 (US\$ 10.00), 1999. [www](#)
- 56 Social dimensions of economic development and productivity: inequality and social performance (LC/L.1184-P), Red de reestructuración y competitividad, Beverley Carlson, N° de venta: E.99.II.G.18, (US\$10.00), 1999. [www](#)
- 57 Impactos diferenciados de las reformas sobre el agro mexicano: productos, regiones y agentes (LC/L.1193-P), Red de desarrollo agropecuario, Salomón Salcedo, N° de venta: S.99.II.G.19 (US\$10.00), 1999. [www](#)
- 58 Colombia: Un CANálisis de su competitividad internacional (LC/L.1229-P), Red de inversiones y estrategias empresariales, José Luis Bonifaz y Michael Mortimore, N° de venta S.99.II.G.26 (US\$10.00), 1999.
- 59 Grupos financieros españoles en América Latina: Una estrategia audaz en un difícil y cambiante entorno europeo (LC/L.1244-P), Red de inversiones y estrategias empresariales, Alvaro Calderón y Ramón Casilda, N° de venta S.99.II.G.27 (US\$10.00), 1999. [www](#)
- 60 Derechos de propiedad y pueblos indígenas en Chile (LC/L.1257-P), Red de desarrollo agropecuario, Bernardo Muñoz, N° de venta: S.99.II.G.31 (US\$10.00), 1999. [www](#)
- 61 Los mercados de tierras rurales en Bolivia (LC/L.1258-P), Red de desarrollo agropecuario, Jorge A. Muñoz, N° de venta: S.99.II.G.32 (US\$10.00), 1999. [www](#)

- 62 México: Un CANálisis de su competitividad internacional (LC/L.1268-P), Red de inversiones y estrategias empresariales, Michael Mortimore, Rudolph Buitelaar y José Luis Bonifaz, N° de venta S.00.II.G.32 (US\$10.00), 2000. [www](#)
- 63 El mercado de tierras rurales en el Perú, Volumen I: Análisis institucional (LC/L.1278-P), Red de desarrollo agropecuario, Eduardo Zegarra Méndez, N° de venta: S.99.II.G.51 (US\$10.00), 1999 [www](#) y Volumen II: Análisis económico (LC/L.1278/Add.1-P), Red de desarrollo agropecuario, Eduardo Zegarra Méndez, N° de venta: S.99.II.G.52 (US\$10.00), 1999. [www](#)
- 64 Achieving educational quality: What schools teach us (LC/L.1279-P), Red de reestructuración y competitividad, Beverley A. Carlson, N° de venta E.99.II.G.60 (US\$10.00), 2000. [www](#)
- 65 Cambios en la estructura y comportamiento del aparato productivo latinoamericano en los años 1990: después del “Consenso de Washington”, ¿Qué?, (LC/L.1280-P), Red de reestructuración y competitividad, Jorge Katz, N° de venta S.99.II.G.61 (US\$10.00), 1999. [www](#)
- 66 El mercado de tierras en dos provincia de Argentina: La Rioja y Salta (LC/L.1300-P), Red de desarrollo agropecuario, Jürgen Popp y María Antonieta Gasperini, N° de venta S.00.II.G.11 (US\$10.00), 1999. [www](#)
- 67 Las aglomeraciones productivas alrededor de la minería: el caso de la Minera Yanacocha S.A. (LC/L.1312-P), Red de reestructuración y competitividad, Juana R. Kuramoto, N° de venta S.00.II.G.12 (US\$10.00), 2000. [www](#)
- 68 La política agrícola en Chile: lecciones de tres décadas (LC/L.1315-P), Red de desarrollo agropecuario, Belfor Portilla R., N° de venta S.00.II.G.6 (US\$10.00), 2000. [www](#)
- 69 The current situation of small and medium-sized industrial enterprises in Trinidad & Tobago, Barbados and St.Lucia, (LC/L.1316-P), Red de reestructuración y competitividad, Michael Harris, N° de venta E.00.II.G.85 (US\$10.00), 2000.
- 70 Una estrategia de desarrollo basada en recursos naturales: Análisis *cluster* del complejo de cobre de la Southern Perú, (LC/L.1317-P), Red de reestructuración y competitividad, Jorge Torres-Zorrilla, N° de venta S.00.II.G.13 (US\$10.00), 2000. [www](#)
- 71 La competitividad de la industria petrolera venezolana, (LC/L.1319-P), Red de reestructuración y competitividad, Benito Sánchez, César Baena y Paul Esqueda, N° de venta S.00.II.G.60 (US\$10.00), 2000.
- 72 Trayectorias tecnológicas en empresas maquiladoras asiáticas y americanas en México (LC/L.1323-P), Red de reestructuración y competitividad, Jorge Alonso, Jorge Carrillo y Oscar Contreras, N° de venta S.00.II.G.61 (US\$10.00), 2000.
- 73 El estudio de mercado de tierras en Guatemala (LC/1325-P), Red de desarrollo agropecuario, Jaime Arturo Carrera, N° de venta S.00.II.G.24 (US\$10.00), 2000. [www](#)
- 74 Pavimentando el otro sendero: tierras rurales, el mercado y el Estado en América Latina (LC/L.1341-P), Red de desarrollo agropecuario, Frank Vogelgesang, N° de venta S.00.II.G.19 (US\$10.00), 2000. [www](#)
- 75 Pasado y presente del comportamiento tecnológico de América Latina (LC/L.1342-P), Red de reestructuración y competitividad, Jorge Katz, N° de venta S.00.II.G.45 (US\$10.000), 2000. [www](#)
- 76 El mercado de tierras rurales en la República Dominicana (LC/L.1363-P), Red de desarrollo agropecuario, Angela Tejada y Soraya Peralta, N° de venta S.00.II.G.53 (US\$10.00), 2000. [www](#)
- 77 El mercado de tierras agrícolas en Paraguay (LC/L.1367-P), Red de desarrollo agropecuario, José Molinas Vega. En prensa.
- 78 Pequeñas y medianas empresas industriales en Chile (LC/L.1368-P), Red de reestructuración y competitividad, Cecilia Alarcón y Giovanni Stumpo, N° de venta S.00.II.G.72 (US\$10.00), 2000. [www](#)
- 79 El proceso hidrometalúrgico de lixiviación en pilas y el desarrollo de la minería cuprífera en Chile, Red de reestructuración y competitividad (LC/L.1371-P), Jorge Beckel, N° de venta S.00.II.G.50 (US\$10.00), 2000. [www](#)
- 80 La inversión extranjera en México (LC/L.1414-P), Red de inversiones y estrategias empresariales, Enrique Dussel Peters, N° de venta S.00.II.G.104 (US\$10.00), 2000.
- 81 Two decades of adjustment and agricultural development in Latin America and the Caribbean (LC/L.1380-P), Red de desarrollo agropecuario, Max Spoor, N° de venta E.00.II.G.54 (US\$10.00), 2000. [www](#)
- 82 Costa Rica: Sistema Nacional de Innovación (LC/L.1404-P), Rudolph Buitelaar, Ramón Padilla y Ruth Urrutia-Alvarez, Red de reestructuración y competitividad, N° de venta S.00.II.G.71 (US\$10.00), 2000. [www](#)
- 83 Petróleo: importancia e impactos de sus relaciones sectoriales, Red de reestructuración y competitividad, Luis Gustavo Florez. En prensa.
- 84 The transformation of the American Apparel Industry: Is NAFTA a curse or blessing (LC/L.1420-P), Red de inversiones y estrategias empresariales, Gary Gereffi, N° de venta S.00.II.G.103, (US\$10.00), 2000.
- 85 Perspectivas y restricciones al desarrollo sustentable de la producción forestal en América Latina (LC/L.1406-P), Red de desarrollo agropecuario, Maria Beatriz de Albuquerque David, Violette Brustlein y Philippe Waniez, N° de venta S.00.II.G.73 (US\$10.00), 2000.
- 86 Mejores prácticas en políticas y programas de desarrollo rural: implicancias para el caso chileno, Red de desarrollo agropecuario, Maximiliano Cox. En prensa.

- 87 Towards a theory of the small firm: theoretical aspects and some policy implications (LC/L.1415-P), Red de reestructuración y competitividad, Marco R. Di Tommaso y Sabrina Dubbini, N° de venta E.00.II.G.86 (US\$10.00), 2000. [www](#)
- 88 Desempeño de las exportaciones, modernización tecnológica y estrategias en materia de inversiones extranjeras directas en las economías de reciente industrialización de Asia. Con especial referencia a Singapur (LC/L.1421-P), Sanjaya Lall, Red de inversiones y estrategias empresariales, N° de venta S.00.II.G.108 (US\$10.00), 2000.
- 89 Mujeres en la estadística: la profesión habla, Beverly Carlson, Red de reestructuración y competitividad, N° de venta S.00.II.G.116 (US\$10.00), 2000.
- 90 Impacto de las políticas de ajuste estructural en el sector agropecuario y agroindustrial: el caso de Argentina. Red de desarrollo agropecuario, G. Ghezán, M. Materos y J. Elverdin. En prensa.
- 91 Comportamento do mercado de terras no Brasil, Red de desarrollo agropecuario, G. Leite da Silva, C. Afonso, C. Moitinho. En prensa.
- 92 Estudio de caso: o mercado de terras rurais na regio da zona da mata de Pernambuco, Brasil, Volumen I (LC/L.1447-P), Red de desarrollo agropecuario, M. dos Santos Rodrigues y P. de Andrade Rollo, N° de venta S.00.II.G.127 (US\$10.00), 2000. [www](#) y Volumen II (LC/L.1447/Add.1-P), Red de desarrollo agropecuario, M. dos Santos Rodrigues y P. de Andrade Rollo, N° de venta S.00.II.G.128 (US\$10.00), 2000. [www](#)
- 93 La participación de pequeños productores en el mercado de tierras rurales en El Salvador (LC/L.1448-P), Red de desarrollo agropecuario, H. Ever, S. Melgar, M.A. Batres y M. Soto, N° de venta S.00.II.G.129 (US\$10.00), 2000. [www](#)
- 94 El impacto de las reformas estructurales en la agricultura colombiana (LC/L.1449-P), Red de desarrollo agropecuario, Santiago Perry, N° de venta S.00.II.G.130 (US\$10.00), 2000. [www](#)

Algunos títulos de años anteriores también se encuentran disponibles

- El lector interesado en números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la Unidad de Desarrollo Agrícola de la División de Desarrollo Productivo y Empresarial, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile. No todos los títulos están disponibles.
- Los títulos a la venta deben ser solicitados a la Unidad de Distribución, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile, Fax (562) 210 2069, publications@eclac.cl.
- [www](#): Disponible también en Internet: <http://www.eclac.cl>

Nombre:.....

Actividad:

Dirección:

Código postal, ciudad, país:

Tel.: Fax: E.mail: