

No. 68
1998

REVISTA
**UNIVERSIDAD
COOPERATIVA
DE COLOMBIA**
COOPERATIVISMO Y DESARROLLO

No. 68 Marzo - Junio de 1998



Homenaje a

Jorge Eliécer

GAITÁN

Cambiar el rumbo de la política agrícola¹

Alfonso López Michelsen

Al agradecer a los miembros de la Sociedad de Agricultores de Colombia, en especial a su Presidente y a su Junta Directiva, la oportunidad que se me brinda de dirigirme al gremio, no creo inoportuno repetir algo que dije hace apenas tres semanas al declinar una invitación de la Federacion de Ingenieros Agrónomos de Colombia, "FIAC", a propósito de los problemas del campo colombiano.

Decía así:

"Me hubiera complacido sobremanera dirigirme a una audiencia integrada por los miembros de la FIAC que están familiarizados, como ningún otro gremio, con los problemas de la agricultura colombiana. Necesito, para la cruzada en que estoy empeñado a favor del sector rural, la comprensión de personas que superen los titulares de los periódicos, más interesados en provocar enfrentamientos personalistas que en analizar diagnósticos sobre las causas de la actual situación del país.

En el mundo entero se debate acerca del nuevo modelo de desarrollo sin intervención del Estado y la conveniencia para los países pobres de establecer ciertas salvaguardias para sus productos agrícolas amenazados por los artículos alimenticios subsidiados por los países ricos. Es un tema de carácter universal en que, por lo general, se discute, de parte y parte, invocando el argumento de autoridad entre los más destacados economistas, sobre la conveniencia de una u otra solución en un ambiente enteramente académico. Los países ricos y desarrollados cuentan con el respaldo científico de sus teorizantes y, del mismo modo, los pobres y subdesarrollados se niegan a adoptar políticas que, según el informe de la UNCTAD sobre comercio y desarrollo, de septiembre del presente año, se promueven en el Tercer Mundo, al precio de arruinar las clases medias agrícolas, y es necesario reajustarlas frente a realidades ineludibles".

¹ Palabras del ex Presidente de la República, el el acto de la clausura del XXIX Congreso Agrario Nacional. Armenia, 28 de Noviembre de 1997.



El tema de la apertura, de la globalización, del cambio del caduco modelo de desarrollo, basado en la sustitución de importaciones, por una política de puertas abiertas al comercio internacional, son temas que hoy en día se debaten en el mundo entero y no tienen por qué convertirse en controversias de índole personal tan gratas al paladar de los autores de los diarios colombianos.

La apertura económica no es una religión inspirada desde el cielo, como dijo el Primer Ministro de Malasia, Doctor Mahathir Bin Mchamad, en su discurso del 30 de septiembre de 1997 en Santiago de Chile. Y, agregaba, que muchas doctrinas económicas le habían causado al mundo grandes desastres sociales y económicos, como en el caso del comunismo, que fusilaba a quienes no estaban de acuerdo con sus postulados. Sea de ello lo que fuere, se trata de ejercicios intelectuales; en los que, por no compartir determinados puntos de vista, nadie tiene razón de sentirse lesionado, como si la Providencia les hubiera escrito ideas que circulan por el universo mundo con sus pros y sus contras. Solamente con un criterio parroquial, reducido a nuestras cuatro paredes, se puede debatir, con un acento vehemente, acerca de los altibajos de la economía, los precios de los artículos primarios (*commodities*) o el monto de la inversión extranjera en los países emergentes. Son experimentos de carácter universal en los que, si hay algo excepcional para Colombia, es el hecho de que pese a la mala publicidad que nos aflige a la inseguridad, a las bajas tasas de crecimiento, el capital extranjero sigue llegando como a la Argentina, Brasil, México o Chile. De tal manera, se trata de una oleada general que se consigue que un país como el nuestro participe de mercados emergentes y siga recibiendo torrente de flujos financieros. Posiblemente, la reacción de los precios del café en los últimos meses, fenómeno que no se le puede atribuir a acción del Gobierno o de la Federación de Cafeteros, sino a condiciones climatológicas, tienda a demostrar el inicio de un proceso de recuperación. Otro tanto ocurre con los éxitos en materia de perforaciones y de exportación de petróleo. De esta suerte, en términos generales y visto gráficamente, Colombia sigue con menos impulso pero con algunos buenos indicadores, los pasos de la Argentina, Brasil y México en materia de recuperación económica. De ahí que sea inoficioso que, por pesimismo o por espíritu de oposición, se pretendan cuestionar guarismos favorables que demuestran que estamos saliendo muy lentamente de la recesión económica de los últimos años.

Concentrándonos en la agricultura, que es el tema de esta reunión, no tenemos por qué desconocer que éste ha sido un muy buen año para la exportación de flores. Coincidieron la muerte de la Princesa Diana y el matrimonio de la Infanta de España con el otoño en la zona Norte y pudimos suplir con creces las demandas del mercado europeo. Otro tanto ocurrió por otras razones, con el banano. El Instituto de Fomento

Industrial se hizo cargo de la cartera de algunas de las grandes compañías comercializadoras que, gracias a tan significativo alivio, pudieron, también, aumentar sus despachos. El propio cultivo del algodón repuntó muy ligeramente a comienzos de año, ante la noticia de que estaban mejorando los precios internacionales. El arroz, que es, posiblemente, el más importante componente de la dieta de nuestro pueblo, también reaccionó favorablemente, gracias a la efectividad de la lucha contra el contrabando, que por años estuvo afectando grandemente nuestros cultivos.

En otros casos, como el de la caña de azúcar, el efecto de la devaluación de nuestro peso frente al dólar, consiguió modificar una situación casi insostenible en el más protegido de nuestros artículos alimenticios. Meses antes, cuando casi todo el Valle del Cauca estuvo consagrado al cultivo de la caña de azúcar y, por el contraste entre los precios de la tierra y los salarios colombianos con los de Centroamérica, se estaba generando una competencia tan ruinosa que permitió que llegaran a importarse 12.000 toneladas de azúcar de Bolivia. El recibir más pesos por el mismo número de dólares constituyó una operación de salvamento en medio del naufragio. No ocurrió tanto con los cereales, como el trigo y la cebada, ni con la soya y el sorgo, cuya producción se ha ido reduciendo gradualmente.

Si a estos signos alentadores en la agricultura se suma el crecimiento de las exportaciones distintas del petróleo y del café y la reanimación de la construcción en el sector público, con la vivienda social, sería cerrar los ojos al ignorar que las perspectivas hacia el futuro en el mediano plazo son mucho mejores que al comenzar 1997. Sólo quedaría por discutir si esta mejoría obedece a no haber insistido en las políticas agrícolas anteriores, o, si, profundizándolas, como se dice ahora, los resultados hubieran sido más satisfactorios.

Dentro de mi análisis es necesario tener muy en claro que quien habla no ha sido enemigo sino precursor de la apertura económica. Todavía recuerdo un escrito peyorativo del Doctor José Galat, en el periódico *El Tiempo*, equiparando mis ideas con las de Don Florentino González, el más caracterizado aperturista del siglo XIX, a quien se acusaba de haber arruinado a Santander con su apertura. Lo que sucede es que no es lo mismo la apertura en la agricultura, que casi en todas partes es subsidiada, con la apertura en otros sectores, en donde sí existe juego limpio en materia de competitividad.

Hago más las palabras de mí ilustre contradictor, el ex Presidente César Gaviria Trujillo, cuando dice: "el retraso competitivo de amplios segmentos de la agricultura, fruto del extenso período de aislamiento, ha resultado ser más profundo y persistente de lo que se anticipaba". No es una forma de decir que fue perjudicial el experimento, sino de admitirlo, atribuyéndole el resultado a un error de cálculo. Cuanto sucede

obedece a que como la filosofía de "la apertura" es acabar con los sectores ineficientes y, como el sector rural es conocido como ineficiente y falto de competitividad, esto quiere decir que lo que sucedió no sólo estaba previsto sino que, en alguna forma, era lo que se buscaba. Justamente, por haber existido un sesgo antiagrario, este sector quedó en condiciones más desventajosas para competir internacionalmente.

El punto central de la controversia sobre la apertura no es tanto si los resultados económicos fueron buenos o no, puesto que éstos no son necesariamente paralelos a la composición de la actividad en el sector. Es con respecto a los resultados sociales de la apertura que el problema se presenta (aceptando que, en efecto, hubo traslado del sector de cosechas transitorias al avícola y al de los cultivos perennes), porque al reemplazar miles de hectáreas y una mano de obra campesina dispersa, que cubría vastas zonas del territorio nacional, por empresas reducidas, localizadas, y ya no con mano de obra campesina sino de empleados, no se hacía otra cosa que agravar involuntariamente el problema social en los campos. Convertir al pequeño campesino que vivía de productos de pan coger en una pequeña parcela, por un empleado en una plantación o en una empresa avícola, es un contrasentido en términos sociales, así, en términos económicos, se produzcan resultados equivalentes.

No sin razón, hace apenas diez días, el Sínodo de obispos latinoamericanos, presidido por el Sumo Pontífice, y la publicación de los Superiores Provinciales de la Compañía de Jesús en América Latina, en su folleto que lleva el nombre de *"Aportes para una reflexión común"*, apuntan a la gravedad de una filosofía cuya principal defensa son los resultados económicos, pasando por alto las consecuencias sociales de precipitar al desempleo y a la miseria a la población rural.

En todo esto se presentan fenómenos tan curiosos como el de que, a la hora de indagar en qué consiste la profundización del proceso que reclaman los organismos internacionales, en casos como el de Colombia, resulta que no se refieren a la apertura en el sector industrial o en el sector agrícola, sino, principalmente, en el sector financiero, en contra de la concentración de las fuentes del crédito, y en el sector tributario, por contar Colombia, simultáneamente, con las más altas tasas de impuestos (ver el IVA y otras cargas como el SENA y el Seguro Social, que tienen que pagar los patronos) y el más alto grado de evasión.

Existe, sí, un factor acerca del cual no se ha indagado suficientemente ante la imposibilidad de cuantificarlo: los dineros del narcotráfico. En los años de 1991 y 1992 se hicieron dos reformas: una cambiaria y otra tributaria, que revistieron el carácter de una amnistía tributaria y cambiaria (Ley 40 de 1992) para propiciar la repatriación de capitales colombianos que habían ido al extranjero, y nadie ignora que muchos de entre ellos, pertenecientes a las sociedades de las Islas Caymán, las Bahamas,

Curazao y otros paraísos fiscales, debieron pertenecer en uno u otro momento a operaciones de dudoso origen. Indudablemente, era algo que se imponía poner en práctica tarde o temprano, después de la derogatoria de las disposiciones anteriores sobre divisas extranjeras. Flexibilizar este mercado era una necesidad dentro de la apertura financiera que ya no cabía en los estrechos moldes de 1967. Algo muy distinto de la llamada ventanilla siniestra de 1975, que no modificaba la legislación vigente sino que la ejecutaba, en el sentido de que si la ley disponía que el único comprador de divisas era el Banco de la República, abrir, en los días feriados, la compra de sures y bolívares en Cúcuta y en Ipiales, no era cosa distinta que poner en ejecución la ley preexistente, favoreciendo de paso a los vendedores de artículos colombianos contra quienes especulaban con el cambio en el mercado local. En los cuatro primeros años su producido debió sumar, junto con los dólares en billetes que se vendían en los hoteles de Bogotá para ser entregados luego al Banco de la República, unos US\$ 300 millones. El producido de la repatriación con amnistía se estima entre US\$ 2.500 y US\$ 3.000 millones que, si se me permite la comparación, es algo de la magnitud aun Plan Marshall que, en Colombia, proporciones guardadas entre nuestra economía y la alemana, la francesa o la italiana, es algo sin antecedentes.

Para los más jóvenes entre mis oyentes quiero recordarles cuáles fueron las sumas con que los Estados Unidos, con el nombre de Plan Marshall ayudaron a la reconstrucción de Europa Occidental, a raíz de la victoria aliada en la Segunda Guerra Mundial. Fueron:

Entre 1948 y 1951, US\$ 13.000 millones, repartidos entre el Reino Unido, Alemania, Francia, Italia, Bélgica y Holanda. Si se calcula una inflación del 2% anual, esta suma en dólares de 1997 equivaldría a US\$ 34.000 millones, o sea, que, si los dineros de la repatriación equivalen a US\$ 3.000 millones, sería aproximadamente igual al 8.5% del Plan Marshall. Y, de igual manera, si calculamos que entre los años 94 y 97 la inversión extranjera alcanzó un flujo de unos US\$ 10.000 millones resulta que es casi una tercera parte de lo que recibieron los países de Europa como auxilio norteamericano para su reconstrucción. El solo hecho de haber alcanzado, en lo que va corrido del presente año, la cifra récord de US\$ 5.000 millones de inversión extranjera, demuestra de que manera los últimos gobiernos han dispuesto de sumas nunca imaginadas, comparables a lo que costó la reconstrucción de Europa, ¡después de seis años de guerra!

Los US\$ 2.500 o US\$ 3.000 millones amnistiados acaban formando parte de estos US\$ 10.000 millones de "capitales golondrinas" —puesto que su registro no implica que no puedan volar cuando quieran—; pero, el total de lo ingresado a la economía, o sea, la totalidad de los US\$ 10.000 millones, son cifras que han reactivado

la economía, pero cabe entender que el Plan Marshall no fue sólo la inyección a una economía de unas fabulosas sumas, sino que las ayudas ingresaron como inversión permanente y no entraron con carácter especulativo en forma de "capitales golondrinas" como las que inflan las burbujas de los mercados emergentes.

A tal grado de pobreza había llegado el Continente Europeo, que, para entonces, el ingreso per cápita no estaba muy distante del ingreso per cápita colombiano en la actualidad. Los países del Viejo Continente contaban con un elemento que, con el transcurso de los años, se ha venido a justipreciar en su verdadero valor: el conocimiento, la educación. Al final de la guerra, el elemento humano europeo estaba a años luz, en materia de preparación, con respecto a los actuales de conocimiento niveles de Colombia y así se explican los llamados "milagros", como el de Alemania.

Ninguna ayuda extranjera en divisas puede suplir la carencia de un capital humano capacitado para hacer buen uso de tales auxilios, y, por el contrario bien puede ser que un inusitado fujo de recursos desestabilice en todos los órdenes la organización de un país, empezando por trastornar su escala de valores morales. La idea de que las revoluciones son hijas de la miseria, como se pretendía hace un siglo, está completamente revaluada, porque la riqueza también fomenta el descontento, máxime cuando está mal distribuida. Yo he citado muchas veces el caso de la emancipación de las colonias españolas en América, que correspondió a la mayor prosperidad económica en los tres siglos de dominación colonial, gracias a las reformas de carácter aperturista que se iniciaron con Carlos III.

Y en nuestro Continente la revolución no comenzó por el país más pobre: Haití, sino por el más rico Cuba, paraíso de los capitales americanos. Es un poco lo que está sucediendo en el mundo entero en estos momentos, cuando los capitales extranjeros, los créditos indiscriminados para los países en vía de desarrollo, al retirarse, han puesto a temblar los mercados de valores del mundo entero, desde Hong Kong hasta Nueva York.

Un facilismo, al cual no se le puso freno oportunamente, permitió que los países con balanza de comercio deficitaria, compensaran su falta de recursos en moneda dura, fruto de sus exportaciones, con operaciones financieras de corto plazo que vienen en busca de intereses altos. Son los conocidos como "capitales golondrinas".

Un estimativo aproximado de lo ingresado en forma de tales capitales durante los últimos cinco años sería superior a US\$ 10.000 millones (equivalente al aumento de reservas —US\$ 5.000 millones—; más el cambio en la Balanza —US\$ 5.000 millones—; más un estimativo de contrabando —US\$ 2.000 millones—; menos la inversión registrada —US\$ 2.000 millones—). Es decir que las exigibilidades totales con relación a las reservas no alcanzarían para un mes en caso de un pánico o de un "ataque"

especulativo contra el peso. Esta fue la situación que reventó la economía de México, de Malasia y de Tailandia. Sucede cuando los mercados, para volverse atractivos en los procesos de apertura, ofrecen altas rentabilidades desencadenando, con la revaluación, la espiral fatal de la burbuja.

Colombia se ha embarcado en la política de dejar pagar sus importaciones con el producto de sus exportaciones en magnitudes jamás imaginadas. Entre 777.000 y 1.000.000 de hectáreas, que estaban destinadas a la seguridad alimenticia de Colombia, han quedado ociosas a consecuencia de la improvidente orientación de las políticas económicas en el sector agropecuario, como se desprende de las palabras del ex Presidente César Gaviria sobre el error de cálculo en materia de aislamiento. Así regresamos siempre a la fatídica suma de las 5.000.000 de toneladas de productos agrícolas con que se compensa la insuficiencia de la producción nacional, creada por la apertura, ya que antes no existía, y coloca al país en grave riesgo de correr la misma suerte de tantos otros países como México, en nuestro continente, Malasia, Indonesia y Tailandia, en el continente Asiático, y quién sabe cuántos más que no llegan a nuestros oídos. Estas naciones, en quienes la comunidad internacional depositaba una inmensa confianza y las colmaba de moneda dura, año tras año, vieron llegar el día en que se suspendió el torrente de divisas de todas las procedencias y, con la fuga de los "capitales golondrinas", sus economías se fueron desplomando como castillos de naipes, ante el asombro universal.

No habían transcurrido tres meses después de la reunión del Fondo Monetario Internacional, en la que el señor Camdessus señalaba, en los términos más elogiosos, a Malasia como un modelo para los países en vía de desarrollo, cuando su economía se vino al suelo y las loas se tornaron en críticas severas y reparos sin medida, que obligaron al señor Mahatir a preguntarse cuál había sido la razón para hacer tan rápido tránsito de un extremo a otro, y acabó atribuyéndole el derrumbamiento de la economía de su país a los especuladores en monedas extranjeras, que según él, maquiavélicamente se habrían puesto de acuerdo para hacer caer la cotización de la moneda malaya en los mercados mundiales.

Colombia ha recurrido a las privatizaciones, a las licencias en Telecom, a los endeudamientos a través de agencias del Estado, como Ecopetrol y Telecom, para mantener reservas en el Banco de la República susceptibles de financiar nuestras importaciones por más de un semestre, si una crisis semejante llegara a presentarse, pero... si no se cambia el rumbo de la política agrícola, inevitablemente, tarde o temprano, nos llegará el día del juicio.

En una economía controlada, las exigibilidades en divisas equivalen a los compromisos financieros más un estimado del comercio exterior. Si esa fuera nuestra

situación, los US\$10.000 millones de reservas que tenemos cubren sobradamente las necesidades de los próximos seis meses, tal como lo exigiría la sabiduría convencional monetaria. Pero, dentro de una economía abierta, como lo es actualmente la colombiana, los "capitales golondrinas" son, en la práctica, exigibilidades a la vista, puesto que el libre cambio obliga al Banco de la República responder con las reservas a la demanda del público.

Se han citado aquí algunos de los síntomas favorables para la recuperación económica de la Nación, pero el mar de fondo sigue siendo intocado, mientras no se le imprima un giro nuevo al manejo del sector agrario. Inclusive, se podría ir más lejos diciendo que mientras no surja una nueva con respecto a la agricultura, nada de lo que estamos contemplando cuenta con una base sólida y permanente.

Los más recientes estudios económicos demuestran que las premisas básicas para el desarrollo de las naciones reside en definido el problema del aprovechamiento de la tierra y en contar con sólidas instituciones que garanticen la estabilidad y la justicia los procedimientos de los gobiernos. La prosperidad de la era victoriana, según se decía entonces, reposaba, más que en la flota inglesa, en los tribunales de Justicia del Reino.

Mal puede ser que en los países del Tercer Mundo unas pocas conquistas en sectores distintos del sector primario nos obnubilen acerca de la importancia de la agricultura. Podemos hacer la apología de la globalización y de la libertad de los mercados nacionales en campos distintos del agropecuario, pero, cuando el universo entero practica una política de subsidios, de cuotas, de pretextos fitopatológicos, para defender de la competencia extranjera sus frutos de la tierra, no es concebible una desarticulación total del mercado doméstico en aras del intercambio de productos dentro de zonas de libre comercio a nivel mundial. Tenemos, a la vista, el ejemplo de Francia con sus millones de toneladas de cereales y de leche en polvo, sentada sobre cordilleras de mantequilla, o el Japón, obligando a sus nacionales a consumir arroz tres y cuatro veces por encima de los precios internacionales, a efecto de poder salvaguardar la magra producción de sus islas, y a los Estados Unidos, subvencionando a sus campesinos para que limiten sus siembras.

¿Cómo no detenemos a pensar en la agricultura colombiana en términos semejantes, haciendo de la producción agrícola la espina dorsal de todo el desarrollo económico? Pensar y repensar acerca de cómo proteger al sector rural, en términos de bienestar social, ya que es el verdadero fundamento de la paz, que ha venido a constituirse en el centro neurálgico de Colombia.

Tratar de explicar el desastre agrícola invocando los efectos de la revaluación, tal como si hubiera una alternativa entre apertura y revaluación, es un juego de palabras.

Hay dos maneras de abrir la economía a la competencia internacional: la una es rebajando los aranceles, la otra es revaluando la moneda nacional frente a otras divisas. Son dos caras de la misma moneda, o sea, que lo que ocurrió en Colombia fue el conocido aforismo de que “a quien no quiere caldo se le dan dos tazas”.

Y, para dejar descansar a mi auditorio, no quiero abstenerme de citar las estadísticas de fuentes oficiales, entre 1990 y 1996, que me han servido para llegar a las conclusiones aquí expuestas:

	1990	1996
Hectáreas	2.367.656	1.646.900
Importaciones (en ton.)	994.806	3.851.562
Participación de la producción nacional en la oferta total (%)	94,9	83,8
Participación de las importaciones en la oferta total (%)	5,1	16,2
Créditos al sector (índice 1975 = 100)	162,0	123,0
Participación de los pequeños productores en el crédito (%)	16,2	5,6

No tengo a la mano las cifras de 1996 en materia de orden público, pero limitándonos entre 1990 y 1994 se puede señalar, con base en la Consejería de Paz y Planeación y Desarrollo:

	1990	1994
Incremento de frentes	78	105
Efectivos de la guerrilla	7.000	10.000
Municipios	Menos de 300	Más de 650
Contactos	216	592
Sabotajes	190	325
Total acciones	690	1.374
Ingresos de la guerrilla (valor constante en millones 1995)	Menos de 300.000	626.000

(Estos datos sólo se refieren a guerrilla; faltan desplazados, matanzas colectivas, etc.).

No deja de ser curioso el paralelismo entre el desmedro agrario y el incremento de la subversión. Tal vez demuestra que lo bueno no es ajeno a lo otro y que, si bien es cierto que la guerrilla existía desde antes de la apertura, esta última no ha contribuido a reducir la magnitud del levantamiento contra el orden establecido.

Eventos como el que ha propiciado la Sociedad de Agricultores de Colombia debían celebrarse con mayor periodicidad en estos tiempos difíciles, porque sirven, sin miras electorales, para abrirle los ojos a los hombres de trabajo colombianos, como es el caso de muchos de los participantes en este Simposio.