

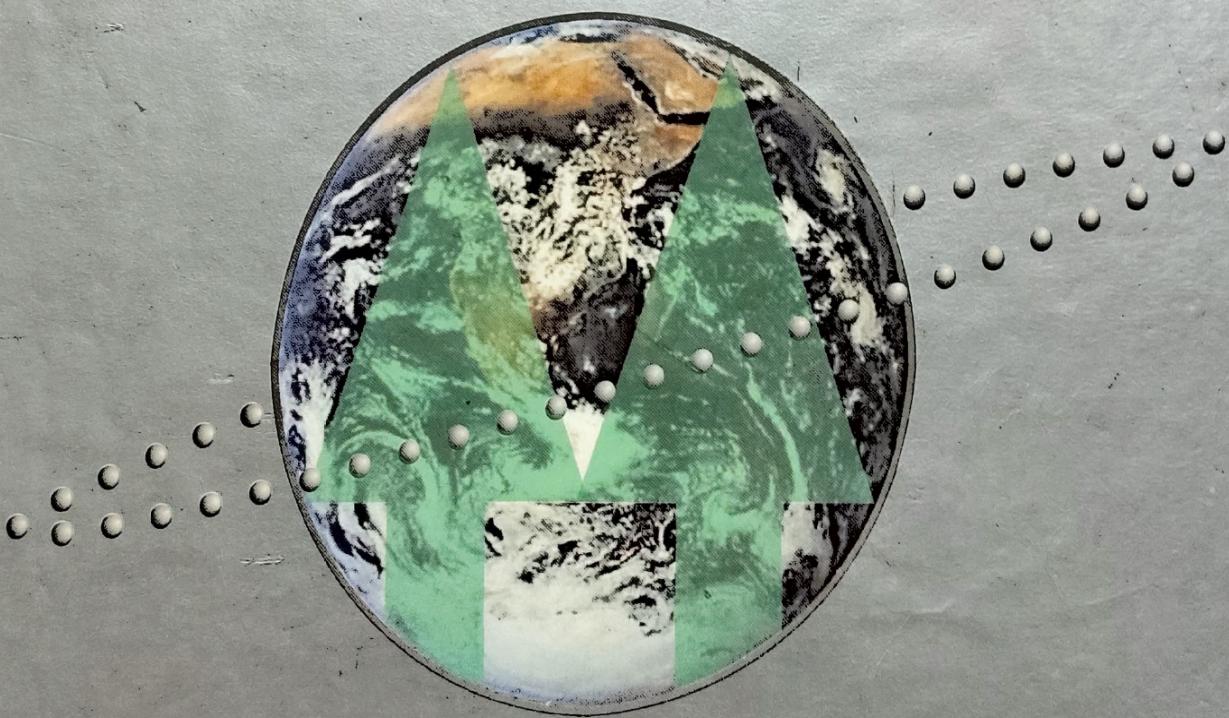
No. 67
DIC/1997
FEB/1998

Edición especial
25 años

REVISTA
**UNIVERSIDAD
COOPERATIVA
DE COLOMBIA**

COOPERATIVISMO Y DESARROLLO

No. 67 Diciembre de 1997 - Febrero de 1998



LA POLÍTICA AGROPECUARIA DESDE 1990

Por: César Gaviria Trujillo

UN MODELO ECONÓMICO QUE HIZO CRISIS

Por: Evelio Ramírez Martínez

**BOLÍVAR: EL HISPANOAMERICANISMO,
EL MODELO SOCIOLOGÍICO AMERICANO,
LA LIBERTAD Y EL DERECHO**

Por: Jaime Sierra García

**FORO COOPERATIVO INTERNACIONAL
«El mundo en una nueva dinámica solidaria»**

- Luis Razeto Migliaro, Samuel González Parra, Alberto Bejarano Ávila, Carlos Uribe Garzón,
Barlahán Henao, Gonzalo Pérez, Hernando Vélez, Rymel Serrano Uribe -

La política agropecuaria desde 1990¹

César Gaviria Trujillo

En reciente intervención, durante el homenaje al Maestro Darío Echandía, el expresidente Alfonso López vuelve con calificativos muy severos contra uno de los aspectos más controvertidos de la apertura de la economía colombiana: aquel relacionado con el sector agrícola. Si las políticas hay que evaluarlas por sus resultados, tendría que decir que la apertura generó efectos muy favorables, tanto para el crecimiento de la economía como para los consumidores; quienes sin duda fueron sus principales beneficiarios. No obstante, los resultados de las políticas en términos del comportamiento del sector agrícola fueron dispares. Por esta razón he considerado pertinente referirme al tema, aprovechando la ocasión que me ha ofrecido la crítica del ilustre expresidente.

Estoy seguro, sin embargo, que en cualquier caso es tan excesivo el calificativo de "diabólica" que él usa para referirse a la apertura, como lo es pretender endilgarle a ella la responsabilidad del deterioro del orden público, del incremento de la guerrilla o de los paramilitares, como quiera que ellos son fenómenos anteriores a la política y en todo caso se explican por causas mucho más complejas. Porque de otra manera sería maravilloso para cualquier gobierno simplemente cerrar el sector agrícola a toda consecuencia y esperar, como por encanto, una notable mejoría de los problemas de violencia, así se produjera un encarecimiento de muchos de los productos de la canasta familiar y la ruina para unos cuantos sectores agroindustriales. Me imagino que si la Administración del Presidente Samper, que le ha hecho a la política significativos ajustes, no ha ido más lejos, ello no ha sido para hacerle daño a las actividades agrícolas de manera deliberada, sino porque el tema no se deja sobresimplificar de la manera que lo hace el expresidente López.

Hasta 1990 la política colombiana se caracterizó por un completo esquema de medidas que mantenían al grueso de los productores aislados de las tendencias de

1 César Gaviria impulsó la apertura económica. Alfonso López Michelsen, seis años después, cuestiona los efectos de ella; Gaviria, se defiende. López la llama luego "diabólica". Aquí Gaviria de nuevo la defiende. Artículo tomado de «Portafolio», 6 de noviembre de 1997.



los mercados mundiales. El gobierno fijaba precios de sustentación, intervención de las cosechas a través del Idema y controlaba las importaciones. Primaba el criterio de la producción para el abastecimiento interno, a expensas de los consumidores nacionales. También se buscaba compensar a los agricultores por los efectos de las políticas antiagrícolas o de excesiva protección a los sectores industriales y urbanos.

Mayor competencia

Las reformas asociadas a la apertura y a la internacionalización de la economía de 1990 dieron un vuelco fundamental a las políticas que rigen al sector agropecuario. El desmonte del sesgo a favor del sector industrial eliminó la necesidad de adoptar medidas compensatorias para el agro. Por ende, la apertura en la agricultura eliminó los vistos buenos a las importaciones, redujo los aranceles y suprimió el monopolio de las importaciones que ostentaba el Idema en algunos granos.

Las medidas descritas buscaban revitalizar la productividad del campo colombiano, mediante su exposición a mayores niveles de competencia. El esquema proteccionista vigente hasta 1990 había generado un estancamiento productivo, evidente en la caída en el crecimiento de la productividad física del sector de 5.8 por ciento anual durante el primer quinquenio de la década del setenta, a apenas 1.6 por ciento para la segunda mitad de la década del ochenta. Con el cambio de políticas también se buscaba reducir la injerencia gubernamental en el sector y permitir a los agricultores reorientar sus esfuerzos hacia aquellos cultivos con mejores perspectivas.

Reconociendo la necesidad de tener en cuenta algunas particularidades del sector, la apertura otorgó al campo un tratamiento especial. Se pusieron en marcha franjas de precios como mecanismo de estabilización.

También se diseñaron programas de modernización y protección temporal para aquellos cultivos en que se presentaban los mayores rezagos tecnológicos. De otra parte se aceleró la integración comercial andina, la cual abrió bastantes perspectivas de exportación a cultivos tradicionales como la papa.

A pesar de estos esfuerzos, en 1992 se produjo una fuerte crisis sectorial, concentrada en los cultivos semestrales. La crisis fue resultado conjunto de una de las sequías más intensas y prolongadas del siglo generada por el fenómeno de El Niño, la caída de los precios internacionales de los productos básicos o “*commodities*”, la revaluación de la moneda y algunas de las medidas asociadas a la apertura. Los estudios realizados sobre el tema muestran que el factor que más incidió en la caída coyuntural fue la sequía, seguida por la caída de los precios internacionales, según los estudios que en su momento realizaron Roberto Junguito y Carlos Felipe Jaramillo.

En cultivos como la soya, la reducción de siembras se explicó por los efectos de la integración andina.

El gobierno realizó ajustes a las políticas desde fines de 1992, primero bajo la orientación del Ministro Alfonso López Caballero y luego durante el ministerio de José Antonio Ocampo, con el fin de aminorar los efectos de la crisis. Se modificaron algunas franjas, se reactivaron las compras del Idema, se restringieron algunas importaciones temporalmente y se otorgaron subsidios directos en la compra de ciertas cosechas. Así mismo, hubo un especial énfasis en inversión agrícola, en particular a través de los estímulos de la ley agraria a la adecuación de tierras, modernización de la infraestructura de comercialización, aplicación de las nuevas tecnologías y programas especiales de reconversión. Como respuesta a estas medidas de reactivación, el valor de la producción agropecuaria sin café reaccionó y creció 5.6 por ciento en 1993 y 5.4 por ciento durante 1994.

No obstante las dificultades enfrentadas en algunos cultivos, el nuevo esquema de la política agropecuaria ha demostrado sus bondades. Muchos agricultores han optado por sembrar cultivos para los cuales el país cuenta con un gran potencial. Buena parte de las áreas anteriormente sembradas en granos, hoy se utilizan en cultivos con mejores perspectivas como la caña de azúcar, la palma africana y los frutales. Así, entre 1990 y 1997, las áreas sembradas en estos tres rubros se incrementaron en 173.000 hectáreas, lo cual representa un aumento del 63 por ciento. Adicionalmente, las oportunidades que brinda el dinamismo del mercado interno han sido capitalizadas por sectores empresariales como aquellos aficionados a la avicultura, el cual ha venido incrementando su producción desde 1990 a un ritmo promedio anual superior al 8 por ciento.

Hacia el aislamiento

Bajo el precepto de seguir apoyando a los cultivos golpeados por la crisis, desde 1994 se han continuado adoptando medidas que limitan el comercio agropecuario. Se han promovido convenios de absorción, ajustes al sistema de franjas y se ha regresado al esquema de los vistos buenos para las importaciones. En algunos cultivos el efecto de estas medidas ha sido aislar nuevamente a los agricultores de la competencia internacional.

A pesar de las medidas mencionadas, la situación de los cultivos semestrales ha seguido deteriorándose. Entre 1994 y 1997, las áreas sembradas cayeron en 16.7 por ciento, reduciéndose la superficie en 340.000 hectáreas. Aun el caso del arroz, tal vez el producto en donde más se ha restringido el comercio internacional, la respuesta

de los agricultores ha sido poco significativa. Las cifras del Cega muestran que este producto ha pasado de una protección nominal de 65 por ciento para el periodo 1986-1990, a niveles superiores al 80 por ciento entre 1994-1996. Sin embargo, la mayor protección no ha generado un incremento sustancial en las áreas sembradas y el volumen de la cosecha de 1996 resultó inferior en cerca de 22 por ciento del nivel alcanzado en 1990.

La pobre reacción de la producción y las siembras a las crecientes restricciones al comercio internacional, demuestran que la apertura no es la causa de todos los males del campo, como se ha venido diciendo por algunos dirigentes políticos y autoridades gremiales. Estudios recientes de la Junac y el BID demuestran que la caída de la rentabilidad de la agricultura colombiana obedece principalmente a la revaluación, cuyas causas y prolongación tuve la ocasión de analizar en mi intervención en la Federación Nacional de Cafeteros hace algunas semanas.

De otra parte, el retraso competitivo de amplios segmentos de la agricultura, fruto del extenso periodo del aislamiento, ha resultado ser más profundo y persistente de lo que se anticipaba. Las desventajas competitivas de nuestros agricultores se han acentuado por la profunda crisis de las entidades gubernamentales que deben prestar servicios fundamentales a los agricultores como investigación, crédito, adecuación de tierras, reforma agraria y desarrollo rural. La intensificación de la violencia también ha jugado un papel destacado en la desmotivación de las inversiones agrícolas.

Problema de eficiencia

Es indudable que en los últimos años se han acentuado las tensiones sociales en el campo. Esto obedece en buena parte a algunas de las orientaciones de los programas de inversión pública que deben llegar a los campesinos. En materia de reforma agraria, el esquema de negociación directa entre campesinos y agropecuarios establecido por la Ley 160 no ha sido promovido ágilmente por el Incora. El Instituto sigue apegado a comprar directamente los predios y, cuando ha apoyado la compra a través del mercado lo ha hecho, según el juicio de algunos analistas, pagando sobrecostos en su adquisición.

Esto ayuda a explicar por qué la ejecución a hoy en materia de reforma agraria apenas supera el 25 por ciento de las metas planteadas en el Plan de Desarrollo. Igualmente, en materia de adecuación de tierras, desde finales de 1994 el INAT ha contratado la ejecución de obras que no superan el 20 por ciento de la meta oficial de 200.000 hectáreas. Esto obedece en buena parte a la contratación de obras de

riego cuyo costo por hectáreas es en ocasiones muy superior a aquéllos de distintos financiados exclusivamente por el sector privado.

La solución a los rezagos competitivos de los cultivos semestrales no se encuentra necesariamente en introducir mayores restricciones al comercio internacional, como han venido clamando algunos observadores y gremios del sector, ni siquiera por que tales medidas se adopten en razón de la persistencia de resultados desfavorables.

Los agricultores colombianos han demostrado históricamente su capacidad para penetrar mercados externos (café, azúcar, banano, frutas y flores), competir exitosamente con importaciones (palma africana, arroz). Para avanzar en este propósito deben redoblararse los esfuerzos por buscar nuevos mercados, aportar nuevas tecnologías y reducir costos. Las agencias gubernamentales deben mejorar la calidad de su apoyo a los agricultores, especialmente en investigación y transferencia de tecnología proporcionado inteligencia de mercados. Sólo así podremos aspirar a contar con un sector próspero y moderno en el siglo XXI.