

Comentarios a la ley general de desarrollo agropecuario y pesquero (Ley 101 de 1993)

*José Leibovich**

I. ANTECEDENTES

Antes de entrar en el análisis del contenido de esta ley, es importante aclarar su origen, tanto desde el punto de vista constitucional como de la coyuntura particular que hizo posible que se concretara al finalizar 1993.

La Constitución Política de Colombia de 1991, contiene tres artículos que hacen referencia explícita al apoyo que el Estado debe otorgar al sector agropecuario.

El artículo 64, se refiere al acceso progresivo de los trabajadores agrarios a la propiedad de la tierra y a los servicios, entre otros, de educación, salud, vivienda, crédito y comercialización de los productos, con el fin de mejorar el ingreso y la calidad de vida de los campesinos. Su filosofía corresponde a un anhelo legítimo del constituyente primario, según el cual es deber del Estado corregir la

desigual distribución de la tierra, y apoyar el acceso a los servicios básicos de la población campesina los cuales han sido fuente de conflicto social en el campo desde los orígenes mismos de la nacionalidad colombiana. Además, se considera, con razón, que esta situación afecta el ingreso y la calidad de vida de los habitantes del campo.

El artículo 65 plantea que la producción de alimentos debe gozar de la especial protección del Estado, dando prioridad tanto al desarrollo integral de las actividades agropecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales, como a la construcción de obras de infraestructura física y adecuación de tierras y a la promoción de programas de investigación y transferencia de tecnología encaminada a incrementar la productividad del sector. Al proponer la protección especial del Estado a la producción de alimentos, hace propio un argumento de la teoría de la Seguridad Alimentaria, según la cual, el país no puede dejar de producir los alimentos de una canasta básica, ante el riesgo de una eventual hambruna como la ocurrida en Europa durante las guerras mundiales. Bajo esta teoría se justificaría mantener artificialmente, con subsidios del Estado, producciones con claras desventajas competi-

* Asesor del Gobierno en Asuntos Cafeteros. Las opiniones expresadas en este artículo son personales y no comprometen a la institución para la cual trabaja.

tivas, porque el régimen climático o las tierras o la tecnología no son las óptimas. Alternativamente, más que mantener artificialmente producciones, el Estado puede contribuir a resolver los cuellos de botella que enfrenta la producción del campo y es en esta orientación, que el artículo plantea la necesidad de apoyar la realización de obras de infraestructura, adecuación de tierras, investigación y transferencia de tecnología.

El artículo 66 se refiere a la posibilidad de reglamentar el crédito agropecuario en condiciones especiales, teniendo en cuenta la peculiaridad de la producción agropecuaria, es decir, los ciclos de las cosechas y de los precios, además de los riesgos naturales de la actividad. Esto significa que los pagos de intereses y las amortizaciones a capital se programen de acuerdo con el momento de las cosechas. En cuanto a los ciclos de precios y riesgos inherentes a la actividad, no es tan claro que las características del crédito puedan contemplar estos fenómenos. Para ello se deben desarrollar instrumentos financieros de cobertura y/o seguros.

El desarrollo a nivel legislativo se dio por parte del Congreso de la República, como resultado, en parte, de la presión ejercida por los gremios de la producción agropecuaria que tienen asiento en la Sociedad Colombiana de Agricultores, SAC. Ante las reiteradas críticas a la política gubernamental que, según ellos, había sido la causante de la profunda crisis del sector durante 1992 y 1993, la citada ley debería corregir esta situación. En efecto, las primeras versiones del articulado proponían instrumentos que, entre otras medidas, hubieran anulado de tajo la política de apertura para el sector.

Producto de la concertación entre los gremios, el Congreso y el Ejecutivo se obtuvo la ley que pasamos a comentar. En ella se refleja claramente un conjunto variado, y no necesariamente armónico, de intereses. Por una parte, aquellos preocupados por el corto plazo y, bajo el diagnóstico de que

apertura, con una competencia extranjera despiadada a la producción nacional, había producido la crisis del agro, pretendían que la ley se encargara de introducir los correctivos necesarios a ella. Por otra, aquellos que intentaban generar los incentivos necesarios distintos a la protección para que el sector rural volviese a ser atractivo para la inversión. Finalmente, aquellos preocupados por mejorar las condiciones de acceso a la tecnología que hiciesen posible aumentos en la productividad agropecuaria y de comercialización y, de esta manera, lograr mejoras sustanciales en la competitividad del sector y del ingreso de los habitantes del campo.

Los efectos reales que tenga la ley sobre el sector y cuáles de los intereses mencionados atrás predominen, dependerán de la reglamentación que de ella efectúe el Ejecutivo.

II. LA APERTURA ECONOMICA

La ley contiene varios artículos (del segundo al quinto), relativos a la internacionalización y protección del sector. En ellos se intenta neutralizar, en algunos aspectos, la apertura económica tan impulsada durante la administración Gaviria. En particular, el artículo quinto faculta al Gobierno Nacional para imponer medidas de salvaguardia cuando la producción nacional sufra un perjuicio o amenaza (sic) de perjuicio a causa de un incremento de las importaciones o de una caída sustancial de los precios internacionales.

Nótese que no se trata de neutralizar el *dumping* o los subsidios internacionales. Simplemente, ante la aparición de un productor más eficiente en el mundo, que penetrase nuestro mercado de manera importante, el Gobierno podría neutralizar estas importaciones con barreras de cualquier tipo. Decisiones de esta naturaleza benefician a los productores del bien en cuestión a costa de los consumidores nacionales e inducen una asignación ineficiente de recursos. Hoy en día está operando una salvaguardia para el arroz proveniente de Viet-

Nam, pues de ese origen el grano es más barato. Sin embargo, no se tienen pruebas de que esa producción esté subsidiada por el Estado.

III. SUBSIDIOS AL SECTOR AGROPECUARIO Y PESQUERO

La ley establece un régimen de subsidios no transparentes para las actividades agropecuarias. Algunos de los más importantes son:

- Subsidios a los productores en relación directa al área productiva o a sus volúmenes de producción (artículo 7).
- Subsidios en las tarifas de energía eléctrica (artículo 8).
- Subsidios a los pequeños productores con tasas de interés inferiores a las del crédito comercial ordinario (artículo 12).
- Subsidios a personas naturales o jurídicas que realicen inversiones en el sector agropecuario, hasta por un equivalente del 40% del valor de la inversión (artículo 21). El monto del incentivo será descontado de la cuantía total o de los pagos parciales de la obligación crediticia originada en el proyecto de inversión.
- Subsidios a través de precios de intervención del IDEMA.
- Subsidios en las primas para tomar el seguro agropecuario.

Este conjunto de subsidios, si bien va en dirección de facilitar las condiciones para la producción agropecuaria y pesquera, genera distorsiones y problemas que vale la pena destacar:

1. Otorgar subsidios en función directa del área o del tamaño de la producción tiene un carácter abiertamente regresivo.

2. Subsidiar las tarifas de energía eléctrica en el campo beneficia a los usuarios de ella que, en general, son los agricultores de ingresos más altos, los cuales cuentan con procesos productivos más intensivos en capital.

3. El subsidio en el crédito a los pequeños campesinos tiene aparentemente un carácter progresivo y, en consecuencia, merece su apoyo. Sin embargo, estudios empíricos han mostrado que el sector agrícola requiere disponibilidad suficiente y oportuna de recursos de crédito para impulsar la inversión, más que un subsidio a la tasa de interés. Cuando la tasa es subsidiada, suele presentarse racionamiento de recursos, turnos de espera y, en consecuencia, no todos los beneficiarios potenciales logran el acceso al subsidio.

4. El incentivo a la capitalización rural puede ser un instrumento interesante de estímulo a la inversión. Todo depende de cómo sea reglamentado. En primer término, hay que tener cuidado de evitar el riesgo de ayudar a concentrar más el ingreso en el campo, y para ello se requiere un reglamento que destine el incentivo, prioritariamente, a los pequeños productores. En segundo término, deben establecerse criterios técnicos claros para el otorgamiento del mismo, en el sentido de que éste se dedique a introducir un cambio tecnológico que incremente la productividad y disminuya costos. Hay que evitar que con dicho incentivo se estimulen producciones con paquetes tecnológicos que han demostrado ser ineficientes.

5. Subsidios a través de precios de intervención del IDEMA. Cuando se trata de producciones en zonas alejadas del mercado puede tener sentido efectuar este tipo de intervenciones y en coyunturas específicas. Sin embargo, cuando se establecen de manera generalizada y permanente, no sólo dan una señal equivocada a los productores, sino que a la postre, puede terminar el IDEMA en el contrasentido de adquirir con recursos del erario las cosechas de otros países.

6. El subsidio en la menor prima para tomar el seguro de cosechas tiene la intención de ayudar a romper un círculo vicioso por el cual este tipo de seguros no ha sido tomado debido al alto valor de las primas. Esto en razón a que estos seguros cubren calamidades asociadas a plagas o desastres climáticos cuya probabilidad de ocurrencia es relativamente importante.

La dificultad de impulsar este subsidio es, evidentemente, la limitación de recursos con que cuenta el gobierno. Si se asigna una partida definida para poner en operación este subsidio, ¿con qué criterios asignará el gobierno los limitados recursos? De nuevo, se corren riesgos importantes por esta vía de ayudar a concentrar el ingreso rural.

Los recursos para financiar los subsidios mencionados provienen del presupuesto nacional. Siendo conscientes de las restricciones existentes en este campo, se requiere una gran dosis de realismo del ejecutivo para destinar los recursos públicos estableciendo prioridades en las acciones que generen las mayores economías de escala y, por ende, los máximos beneficios de carácter general para el campo.

IV. OTROS TEMAS

En la perspectiva de apoyar la comercialización interna, la ley le otorga al IDEMA la función de efectuar inversiones de riesgo en nuevas empresas de comercialización, las cuales han de contribuir a aumentar la competitividad de la producción agropecuaria. Para evitar que estas iniciativas fracasen, deberán seguirse estrictos criterios de evaluación de proyectos que demuestren su viabilidad y ojalá buscar desde el inicio la participación de agentes privados en la inversión.

La ley desarrolla el precepto constitucional de la parafiscalidad para el sector agropecuario. Según éste, se pueden crear contribuciones parafiscales en subsectores específicos, con miras a desarrollar el subsector en temas como la investigación y

transferencia de tecnología, la adecuación de la producción y el control sanitario, la comercialización, el fomento a las exportaciones y al consumo, la estabilización del precio y el ingreso de los productores y la ejecución de programas de inversión en infraestructura (artículo 31). No hay duda de que este tipo de planteamiento se hizo siguiendo como ejemplo el caso del Fondo Nacional del Café. En el desenvolvimiento particular de estas contribuciones, deberá darse prioridad al destino de los recursos para atender tareas como la investigación y transferencia de tecnología que generan, a la larga, aumentos en la productividad y reducción de costos y, en cuanto a la estabilización deberán diseñarse los esquemas de tal manera que eviten al máximo generar situaciones de déficit más allá de la capacidad de ahorro de los aportantes a través de los aportes parafiscales.

Como continuación del principio de la parafiscalidad, la ley otorga al Gobierno la facultad de crear fondos de estabilización de precios de los productos agropecuarios con el objeto de procurar un ingreso remunerativo a los productores y regular la producción (artículo 36). Este tipo de fondos puede ser de utilidad en aquellos casos en que los productos presentan alta volatilidad de los precios en los mercados internacionales y no existen mecanismos alternativos de cobertura de riesgo. Sin embargo, los sistemas de estabilización planteados en la ley no garantizan la supervivencia financiera de los fondos, cuando la volatilidad de los precios es extrema.

Si bien la ley es muy clara en obligar a los municipios del país a la creación de las UMATA (Unidad Municipal de Asistencia Técnica Agropecuaria), las cuales han de ser el vehículo a través del cual el cambio tecnológico llegue a los agricultores, dicha ley se quedó corta en dar un alcance mayor a la investigación tecnológica. Esta es, a la larga, la que garantizará que el sector pueda alcanzar en el mediano plazo niveles de competitividad que obvien buena parte de las dificultades por las que tuvo que pasar recientemente el sector.

V. COMENTARIO FINAL

Se puede concluir que la Ley 101 de 1993 buscó desarrollar los artículos 64, 65 y 66 de la Constitución de 1991 que hacen referencia al apoyo del Estado para impulsar el desarrollo del sector agropecuario. Sin embargo, en su contenido quedó plasmada una visión de corto plazo, al reglamentar la posibilidad de usar instrumentos por parte del ejecutivo, para devolver la apertura del sector agropecuario, como es el caso de la imposición de salvaguardias.

De otra parte, predomina en la ley un conjunto de medidas de subsidios a los productores del sector que, si bien pueden ir en la dirección de estimular la inversión y el crecimiento del sector, pueden también conllevar serias consecuencias negativas

sobre la distribución del ingreso, aumentando la inequidad. Ojalá que el Gobierno, al poner en práctica estas medidas, mantenga mucho celo para evitar estos efectos no deseados.

Otros aspectos de la política sectorial mencionados en los artículos de la Constitución quedaron minimizados o no contemplados en la presente ley, como es el caso de los instrumentos y mecanismos de desarrollo tecnológico básicos para garantizar el crecimiento y la competitividad del sector en el mediano plazo. De otra parte, temas como el del progresivo acceso a la propiedad de la tierra por parte de los campesinos, ha sido desarrollado en la Ley 160 de 1994 de Reforma Agraria, cuyo contenido merece un comentario aparte y no es objeto del presente artículo.