

# Las paradojas en el desarrollo de la agricultura y las opciones de política\*

---

Juan José Perfetti del C \*\*

## I. INTRODUCCION

En el modelo de desarrollo prevaleciente en Colombia durante los anteriores años, la agricultura se concibió como una actividad que debía facilitar y apoyar el desarrollo de los demás sectores de la economía, en especial a la industria. No menos importante era que no se convirtiera en fuente de inflación.

Por otra parte, en la literatura sobre las relaciones del sector agropecuario con el resto de la economía en los países en desarrollo, el debate se centró alrededor de la discriminación que sufría el sector agropecuario como resultado de las políticas macroeconómicas que se venían aplicando en estos países (ver Krueger, *et.al.* 1988). A la luz de estas reflexiones, se argumentaba la necesidad de aplicar un conjunto de políticas macroeconómicas más neutras, las cuales debían generar importantes beneficios, en términos de crecimiento, a la actividad agrícola.

---

\* Este artículo se basa, principalmente, en varios trabajos realizados por el autor para el IICA y la FAO. Los primeros se elaboraron en el marco del proyecto regional de Políticas para la Agricultura Andina. El proyecto de la FAO se denominó "La Política Agrícola en la Apertura de la Economía. El Caso de Colombia."

\*\* El autor es economista y consultor privado.

Adicionalmente se contemplaba la necesidad de adelantar políticas sectoriales compensatorias.

En Colombia, por su parte, los argumentos a favor de una política macroeconómica neutral, en la que se enfatizaba un manejo realista de la tasa de cambio, y la aplicación de políticas sectoriales específicas que compensaran los sesgos de la política macroeconómica, fueron promovidos tanto por un grupo de académicos como por los gremios del sector.

Si el sector agropecuario se encontraba deliberadamente discriminado en el anterior modelo de desarrollo, era de esperarse, como lo sugerían diferentes autores (Junguito, 1991), que la apertura económica le resultase beneficiosa. Sin embargo, la experiencia reciente demuestra que como resultado de la estrategia de desarrollo, la agricultura colombiana ha tenido que pagar un mayor precio, en términos de crecimiento, que el sector industrial, que, supuestamente, era el protegido en el modelo de sustitución de importaciones. Esto no deja de ser una paradoja. Para entenderla, como se argumenta en este artículo, es fundamental adentrarse en la dirección y tipo de desarrollo seguido por la agricultura colombiana durante la década de los ochenta.

La discusión que sigue pone de presente que, vista desde la óptica sectorial, la denominada "crisis" del sector agropecuario, más que ser resultado de las políticas de apertura, tiene que ver con la oportunidad y la gradualidad con que se dieron las mismas. También es el resultado esperado de haber adelantado, en el pasado reciente, políticas sectoriales que violaban los principios básicos del modelo de sustitución de importaciones.

En el marco de la nueva estrategia de desarrollo, la intervención del Estado cambia de énfasis respecto a lo que tradicionalmente ha sido su campo de acción en el sector agropecuario. Esto obliga a que se diseñen y pongan en práctica políticas sectoriales que le permitan a la agricultura colombiana, por una parte, hacer un mejor uso de los amplios recursos de que dispone y, por otra, tomar ventaja efectiva de las oportunidades que esa nueva estrategia le ofrece.

El artículo se divide en siete secciones. En la segunda parte se presenta énfasis de la política agrícola en las distintas estrategias de desarrollo puestas en práctica en el país durante los últimos años. En la tercera, se detalla la política sectorial aplicada en la década de los años ochenta en Colombia, con especial énfasis en las políticas de protección. En la cuarta parte se discute la forma cómo se dio el crecimiento de la agricultura colombiana en el anterior decenio. En la quinta parte se explica cómo el comportamiento reciente de la agricultura colombiana no puede ser atribuido sólo a la puesta en marcha de la nueva estrategia de desarrollo. En la sexta, se establecen las políticas que se requieren para fomentar el crecimiento sectorial de acuerdo con las oportunidades que ofrece el modelo de apertura. En la séptima y última parte, se resumen las principales conclusiones y recomendaciones de este estudio.

## **II. LA POLÍTICA SECTORIAL Y LAS ESTRATEGIAS DE DESARROLLO**

No obstante los cambios que durante los últimos años se han presentado en la estrategia global de desarrollo del país, en general puede decirse que el

sector agropecuario colombiano ha cumplido el papel que tradicionalmente se le asignó en el modelo de desarrollo industrialista basado en la sustitución de importaciones, esto es, de "aportante" al desarrollo del resto de sectores de la economía. Dichos aportes tomaron la forma de transferencias de recursos de ahorro, forzoso o voluntario, para ser invertidos en el resto de la economía, el traslado de mano de obra barata y de divisas para financiar la importación de bienes para el desarrollo, principalmente del sector industrial. Adicionalmente se consideró que la agricultura debía garantizar una oferta adecuada de alimentos baratos para consumo interno y de materias primas para el desarrollo industrial (SAC, 1983).

Así, y al igual que en otros países con similar grado de desarrollo, en el caso colombiano se encuentra que el sector agropecuario contribuyó con recursos disponibles para la formación de capital en la economía colombiana durante el período 1970-1986 (Esguerra, 1990). Al compararse dichas transferencias con el valor agregado del sector, la autora establece que dicha proporción fue alta al finalizar los sesenta, luego disminuyó y aumentó en la primera parte del anterior decenio. Sin embargo, cuando se comparan con la formación bruta de capital fijo de toda la economía, se encuentra que dicha relación decrece durante el período analizado respecto a la situación existente en el quinquenio 1965-1969, lo que evidencia la pérdida progresiva de importancia del sector agrícola como fuente de generación de recursos para financiar la inversión en la economía colombiana, lo cual está de acuerdo con la experiencia internacional.

Aunque aquella ha sido la concepción general que ha guiado el desarrollo reciente del sector agropecuario colombiano, cabe distinguir en los subperíodos antes enunciados los cambios de énfasis en la política agropecuaria. En el período de sustitución de importaciones, dicha política promovía el autoabastecimiento, limitándose las importaciones a aquellas necesarias para subsanar

los déficit internos y exportando los excedentes<sup>1</sup>. Acorde con el modelo vigente de promoción de exportaciones, la política agropecuaria durante el período 1967 - 1981 pretendía la modernización de la agricultura, a través de su mayor vinculación al comercio externo, y el fomento de la producción interna de alimentos. Sin embargo, en la práctica se mantuvo el énfasis en la meta de autosuficiencia en materia de alimentos y se gravó la agricultura para las exportaciones (Thomas, 1986)<sup>2</sup>.

De manera similar al manejo dado a la economía en general, la política agraria de los años ochentas fue de carácter mixto, ya que favoreció tanto la sustitución de importaciones a través de la utilización de diversos mecanismos no arancelarios, como la promoción de exportaciones. Como se verá más adelante, los énfasis en estos objetivos variaron a través de la década, bien como respuesta a las circunstancias de la economía en general, o por razones de la política sectorial propiamente dicha.

### **III. LA POLÍTICA AGROPECUARIA EN LA DÉCADA DE LOS OCHENTAS**

#### **A. Los Enunciados de Política**

A principios de los ochenta, los encargados de la política sectorial consideraban que las condiciones internas y externas de la economía colombiana afectaban la competitividad de su agricultura (Junguito, 1983). Así, el manejo dado a la tasa de cambio discriminaba contra los transables. Por otra parte, la baja rentabilidad del sector agropecuario, junto a las altas tasas de interés que se pagaban en el sector financiero, determinaron que los recursos de inversión se dirigieran hacia las actividades urbanas.

---

<sup>1</sup> Uno de los instrumentos que se privilegiaron durante este período fue la política de Reforma Agraria, la cual no logró los objetivos inicialmente establecidos.

<sup>2</sup> Al final de los años setentas, y ante las condiciones macroeconómicas vigentes en la economía colombiana, se favoreció la importación de alimentos y se discriminó en general contra los bienes agropecuarios transables.

El gobierno de Betancur (1982-1986), ante estas circunstancias, consideró conveniente aplicar una política que simultáneamente promoviera las exportaciones y protegiera la producción nacional sin que ello significara el desabastecimiento de alimentos. Para alcanzar lo primero, se aumentaron los subsidios a las exportaciones, se dispuso que el sector agropecuario pudiera contar con un volumen adecuado de crédito para sus exportaciones y se establecieron mecanismos de compensación a ciertos productos exportables. Respecto a la protección al sector, se recurrió al control de importaciones<sup>3</sup>, se ajustaron los precios de sustentación para convertirlos en la fórmula fundamental de estímulo a la producción y se firmaron acuerdos especiales de manejo por producto con el sector privado<sup>4</sup>.

Durante el gobierno del Presidente Barco (1986-1990), la protección a la producción nacional fue uno de los principales propósitos de la política sectorial (DNP, 1987). Lo que se pretendía era que, a través de la adecuada planificación de las necesidades de importación y la fijación de unos precios de sustentación remunerativos, se estableciera una política de incentivos a los agricultores nacionales y que, simultáneamente no se afectara la competitividad del sector (Parra, 1987). Se pretendía, además, la reducción de los costos de producción agropecuarios a través, principalmente, de menores aranceles a los insumos utilizados por el sector.

Para lograr los objetivos propuestos, durante la década de los ochentas, y contrario a lo ocurrido en años anteriores, se utilizaron más intensa-

---

<sup>3</sup> Para el manejo de las importaciones se establecieron las siguientes medidas: eliminación de importaciones de alimentos suntuarios, se aumentaron los aranceles de los bienes menos necesarios, se fijaron cupos de importación de trigo y aceites y se establecieron controles a las importaciones, legales e ilegales, de los países vecinos.

<sup>4</sup> Estos acuerdos se denominaban "Contratos del Desarrollo" y en ellos se fijaban las condiciones que el gobierno y los gremios privados deberían darle a los precios, las importaciones, las exportaciones, las compras de cosechas y el crédito.

mente los precios de sustentación como mecanismo de estímulo a la producción agropecuaria. Lo anterior implicó, entre otras cosas, que el IDEMA se convirtiera en una entidad que interviniera más activamente en la comercialización de esos bienes. Dicha intervención se hizo a través de las compras internas de cosechas y de las importaciones. Respecto a estas últimas, también su manejo cambió, ya que las importaciones debían ajustarse a las condiciones internas de abastecimiento, de tal forma que no afectaran la producción interna. En este sentido, las importaciones se consideraban residuales pues debían limitarse a cubrir los excesos de demanda que resultaban de comparar la oferta y la demanda domésticas a los niveles de precios "deseados". El objetivo de largo plazo de la política sectorial era, entonces, la sustitución gradual de importaciones.

Paralelo a las políticas de sustitución de importaciones se aplicaron estímulos a las exportaciones agropecuarias, los que fueron especialmente intensos en la primer quinquenio de los ochenta. Estos estímulos tomaron la forma de subsidios directos como los Certificados de Ahorro Tributario (CAT o CERT), crédito de corto y largo plazo, y mecanismos de compensación de precios. El manejo de estos instrumentos fue variable a través de la década, al igual que diferencial según el tipo de productos según el tipo de productos <sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> Para los netamente exportables, o sea aquellos como banano o flores, de los cuales un alta proporción de su producción se dirige al mercado externo, aplicaban los dos primeros instrumentos y para algunos de los exportables-residuales, o sea aquellos en los que las exportaciones representan una baja proporción de la producción doméstica, además de los anteriores, también se dispuso de mecanismos de compensación como manera de asegurarles la viabilidad de sus exportaciones. Vale la pena llamar la atención sobre el hecho de que en el caso de algunos de estos últimos productos, como en el caso del arroz, tuvieron un manejo similar al otorgado a los importables, ya que el propósito fundamental era asegurar el abastecimiento interno.

## B. La Política de Protección a la Agricultura

### 1. El Tratamiento Arancelario

La protección brindada a la agricultura colombiana a través del sistema arancelario<sup>6</sup> aumentó en la década de los ochenta, en parte debido a un deseo explícito de protección al sector, al igual que como resultado de los ajustes efectuados en la política comercial del país, tendiente ésta a resolver los desequilibrios fiscal y cambiario de principios de la década. No obstante dicho aumento, el sector agropecuario continuó estando desprotegido relativo al resto de sectores económicos como se aprecia en el Cuadro 1.

El tratamiento arancelario, -nominal e implícito-, dado a los diferentes grupos de productos agrícolas no fue homogéneo, ya que los importables<sup>7</sup> estuvieron relativamente menos gravados que los exportables. Esto parece estar asociado al deseo de reducir los costos internos de los primeros, especialmente de los alimentos, razón por la cual se aplicaron exenciones y excepciones que hacían que el arancel implícito fuera sustancialmente

---

<sup>6</sup> Uno de los principales objetivos de la política arancelaria es la definición del grado de protección relativa entre los distintos bienes y actividades económicas. Mediante la lectura de la lista de aranceles nominales de un país, se conoce la estructura "deseada" de protección. Sin embargo, pueden presentarse diferencias entre el arancel nominal y el efectivamente pagado, como resultado principalmente de tratamientos comerciales especiales. Esta nueva estructura, la que se deriva de la tarifa implícita pagada, establece un nivel más real de protección nominal arancelaria para las distintas actividades. La primera se conoce con el nombre de "Tasa de Protección Nominal Arancelaria" y la segunda en la cual se tiene en cuenta las exenciones tarifarias, se denomina "Tasa de Protección Nominal Otorgada".

<sup>7</sup> Con el objeto de lograr una mejor comprensión de las características y consecuencias de las políticas agrícolas aplicadas en Colombia en la década de los ochentas, los bienes transables se diferenciaron entre importables y exportables. Para su clasificación se observó la continuidad del bien en cuestión en el comercio agrícola de importación o exportación del país.

**Cuadro 1. COLOMBIA. PROTECCION ARANCELARIA RELATIVA\* DEL SECTOR AGROPECUARIO SEGUN TIPO DE BIENES. 1980 - 1985.**

	1980	1983	1985
<b>IMPORTABLES</b>			
Protección Nominal	0.88	0.78	0.87
Protección Efectiva	0.78	0.65	0.76
<b>EXPORTABLES</b>			
1. Netamente Exportables			
Protección Nominal	0.91	0.84	0.99
Protección Efectiva	0.70	0.58	0.66
2. Otros Exportables			
Protección Nominal	0.92	0.85	0.96
Protección Efectiva	0.82	0.72	0.87
<b>AGRICULTURA SIN CAFE</b>			
Protección Nominal	0.90	0.83	0.94
Protección Efectiva	0.81	0.70	0.84

(\*) Un valor menor a la unidad indica que el subsector en consideración está desprotegido respecto al resto de sectores.

Fuente: FEDESARROLLO.

menor al nominal. Respecto a los exportables<sup>8</sup>, se pretendía evitar que dichos bienes pudieran perder mercados externos ó que se generara la posibilidad de que los mismo fueran importados al país. De manera paralela y con el objeto de reducir los costos de producción de la actividad agropecuaria, los insumos y bienes de capital para la agricultura también recibieron un tratamiento preferencial.

<sup>8</sup> La estructura arancelaria del país paradójicamente le brindaba una exagerada y por que no, redundante protección a los bienes exportables. En el caso de bienes en los que Colombia tradicionalmente ha tenido claras ventajas comparativas como café, flores y bananos los niveles arancelarios eran, en muchos casos, superior al que recibían bienes importables como trigo y sorgo. Ello, como se dice en el texto, respondió al deseo explícito de abaratar las importaciones y de evitar que pudieran ingresar al país bienes que se exportaban.

Así, el tratamiento arancelario preferencial otorgado a los bienes agrícolas y a los insumos y bienes de capital utilizados en su producción era, acorde con el modelo de industrialización vía sustitución de importaciones, evitar que el sector agropecuario se convirtiera en un cuello de botella para el desarrollo del resto de la economía, ofrecer alimentos baratos a la población y defender la producción doméstica de exportables (MinAgricultura-DNP, 1990).

## 2. La Protección Realmente Otorgada

Según Perfetti y Rueda (1990) la agricultura colombiana pasó de estar castigada durante la década de los setentas a gozar de una protección positiva en los años ochentas. Dicha protección, aunque variable, presenta una tendencia creciente desde 1986, cuando ocurrió el cambio de gobierno y éste manifestó la intención explícita, como ya se dijo, de proteger la producción nacional. Como resultado de esta política, al finalizar la pasada década la agricultura colombiana se encontraba en los niveles de protección más altos de los últimos quince años. Este hecho es importante tenerlo en cuenta para el análisis posterior, pues en estas condiciones de alta protección relativa es que el sector agropecuario enfrenta el proceso de apertura económica puesta en marcha a principio de los noventa<sup>9</sup>.

En el Cuadro 2 se presenta la relación entre los precios domésticos y los de frontera para algunos productos agrícolas. Como se aprecia en dicho cuadro, los diversos tipos de intervención tuvieron efectos diferentes según el producto de que se

<sup>9</sup> En este sentido es importante resaltar la consistencia de la política agrícola del pasado gobierno, ya que cuando a principios de 1990 se anunció el primer programa de apertura económica, y en razón al énfasis en la protección a la producción nacional, se excluyó de dicho programa al sector agropecuario. En otras palabras, la agricultura pasaba de ser discriminada en el modelo de sustitución de importaciones a ser un sector privilegiado en el modelo de apertura económica del anterior gobierno.

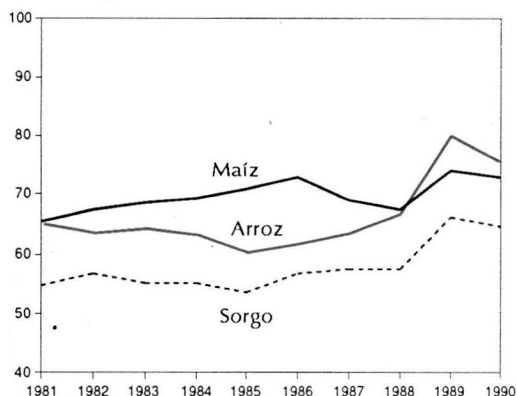
**Cuadro 2. COLOMBIA. RELACIONES DE PRECIOS DOMESTICOS E INTERNACIONALES PARA ALGUNOS PRODUCTOS AGRICOLAS. 1980 - 1990**

Producto	1980	1983	1985	1988
<b>I. IMPORTABLES</b>				
Cacao	0,75	0,71	0,66	0,73
Maíz	1,46	1,10	1,07	1,62
Cebada	0,91	1,10	1,14	1,47
Sorgo	1,10	0,95	0,90	1,35
Soya	1,04	0,98	1,11	1,42
Trigo	0,97	1,03	0,98	1,36
<b>II. EXPORTABLES</b>				
Arroz	0,85	1,09	0,86	1,39
Azúcar	0,53	1,32	1,68	0,97
Algodón	0,84	1,02	1,39	0,73

**Fuente:** Fedesarrollo.

tratara, sin embargo, las cifras muestran una tendencia general de aumento en la protección doméstica a través de la década de los ochentas. Como se ilustra en el Gráfico 1 los precios de sustentación, en términos reales, presentan tendencia creciente a través de la década de los

**Gráfico 1. COLOMBIA EVOLUCION DE LOS PRECIOS REALES DE SUSTENTACION (1981-1990)**



**Fuente:** IDEMA, Cálculos del autor.

ochentas. Para que dichos precios efectivamente sirvieran como señal a los agricultores para planificar sus siembras y a la vez fueran los "precios-pisos" al momento de la venta, fue necesario que el IDEMA actuara de manera más activa, tanto en la compra de cosechas como en las importaciones. Estas últimas, no obstante el crecimiento observado en el ingreso per-cápita y el mejoramiento en su distribución, disminuyeron progresivamente a través de la década de los ochentas al pasar de niveles cercanos a los \$80 millones de pesos de 1975 al principio de dicha década, a \$64 millones en 1989. No obstante lo anterior, las importaciones de bienes agropecuarios disminuyeron de manera más acelerada, principalmente en la segunda parte de los ochenta. En el trabajo de Perfetti y Rueda (1990) antes citado, se pone de presente que las intervenciones no-arancelarias fueron los mecanismos a través de los cuales se determinaba el nivel de protección a la agricultura, dejando inoperante el arancel. Así, en el caso de la agricultura, la intención y sentido de la estructura arancelaria global quedaron desvirtuados por los mecanismos de intervención sectoriales. En este sentido es bueno reconocer que, contrario a lo acontecido en la década de los setentas (Thomas, 1986), en el siguiente decenio los mecanismos de intervención sí mostraron ser efectivos. Según la Misión de Estudios para el Sector Agropecuario (1990), a comienzos de los ochenta el sector agropecuario afrontaba problemas de rentabilidad, ya que la protección promedio ponderada de los insumos importados era superior respecto a la de los bienes agrícolas. A partir de 1983 la protección al sector, y por ende su rentabilidad, se vuelve positiva y creciente<sup>10</sup>. Sin embargo, y como ya se vio, el tratamiento entre grupos de bienes fue diferencial: en tanto los exportables disfrutaron de protecciones positivas y mayo-

<sup>10</sup> Nótese que los instrumentos sectoriales aplicados fueron efectivos, ya que se logró mejorar la protección y la rentabilidad del sector, a pesar del manejo de la tasa de cambio que determinó que se presentara un rezago cambiario, el cual debió ser solucionado con el programa de ajuste de mitad de la década, como se dijo repetidamente en los anteriores capítulos.

res al promedio del sector, los importables continuaron siendo gravados. En 1988 se evidencia un cambio importante en materia de protección efectiva, ya que para ambos grupos de productos ésta es positiva y la de los importables casi que doblaba la correspondiente a los exportables. Estos resultados revelan que efectivamente en la década de los ochenta, a pesar de los propósitos relativamente similares de los gobiernos, los énfasis de la política sectorial fueron diferentes. Es así como durante el primer período (1982/86) se le dio prioridad a la protección a los exportables, lo que condujo a que las exportaciones de estos productos disminuyeran, al tiempo que se descuidó la protección a los importables, pues se quería evitar presiones inflacionarias provenientes del sector agropecuario. Esto ocurría en un ambiente de política macroeconómica que discriminaba en contra de los transables en general, lo cual refuerza el argumento de que el objetivo real de la política resultó ser la defensa de los exportables, al igual que garantizar el abastecimiento "barato" de alimentos<sup>11</sup>.

Por el contrario, durante el período 1986-1990 la decisión de protección general a la agricultura fue más enfática, por lo que, como se verá más adelante, se dio impulso a la sustitución de importaciones, la cual, a su vez, se vio favorecida por el manejo dado a la tasa de cambio. En general debe tenerse en cuenta que durante la segunda mitad de la década anterior, la política macroeconómica fue mucho más neutra y favorable al sector de lo que lo fue a principios de los ochenta. Así, a partir de 1986 la política sectorial favoreció la sustitución de importaciones y la política macroeconómica, en especial la cambiaria, representó un estímulo a las exportaciones al tiempo que favorecía la sustitución de importaciones, al encarecerlas. De esta forma, el grupo de importables recibió un sobreestímulo de precios que favoreció su expansión a costa del crecimiento de los exportables.

---

<sup>11</sup> La protección a los exportables, por su carácter de residuales ó marginales, debía ser pagada por los consumidores domésticos.

## **IV. CRECIMIENTO DE LA AGRICULTURA EN LOS AÑOS OCHENTAS**

### **A. Crecimiento Sectorial**

Durante los años ochentas, el sector agropecuario, al igual que la economía colombiana, creció por debajo de lo que lo había hecho en la década de los setentas. Sin embargo, el crecimiento obtenido durante la anterior década fue bastante dispar, ya que durante el primer quinquenio lo hizo a una tasa del 1.3 por ciento anual, en tanto que en el segundo dicho guarismo fue de 4.5 por ciento, retornando así a niveles de crecimiento muy similares a los registrados durante los años setentas. Como se vio anteriormente, las políticas comerciales y sectoriales de principios de los ochenta no favorecieron el crecimiento del sector, ya que la tasa de cambio se revaluó y aumentaron las importaciones de alimentos a fin de controlar el crecimiento de los precios. Por su parte, el acertado manejo de la tasa de cambio y las políticas de protección al sector agropecuario, estimularon la producción sectorial durante el segundo quinquenio de los ochenta (ver Cuadro 3).

El crecimiento de la agricultura colombiana durante los años setentas se sustentó en el crecimiento de los rendimientos, cuando se hicieron más manifiestos los beneficios de la revolución verde y el país invirtió de manera importante en la investigación agrícola y en la adecuación de tierras. Por el contrario, durante el decenio de los ochentas dicho crecimiento se debió a una importante expansión del área sembrada, la cual fue especialmente intensa durante el segundo quinquenio (ver Cuadro 4). Al descomponerse el crecimiento de la agricultura según grupos de productos, se encuentra que durante los setenta los exportables y no comercializables fueron los que exhibieron las mayores tasas de crecimiento, en tanto que los importables crecieron por debajo del promedio. En los años ochenta el grupo que tuvo las mayores tasas de crecimiento durante los dos quinquenios fue el de importables.

**Cuadro 3. COLOMBIA. CRECIMIENTO, PARTICIPACION Y CONTRIBUCION DEL SECTOR AGROPECUARIO. 1970 - 1990**

Período	Crecimiento	(%) [1]	Relación (%)	Contribución del Sector
	PIB Total	PIB Agropecuario	PIB Agrop./ PIB Total	Agrop. al Crecimiento del PIB
1970-75	5.8	4.3	23.1	22.4
1975-80	5.4	4.6	22.4	23.8
1980-85	2.1	1.3	21.5	9.6
1985-90	4.3	4.5	20.8	21.2
1970-80	5.2	4.5	22.7	19.7
1980-90	3.5	2.9	21.2	15.8
1970-90	4.1	3.4	21.9	17.9

[1] = Tasa de Crecimiento anual.

**Fuente:** Cálculos DNP - UDA - SITOD con base en DANE.

**Cuadro 4. COLOMBIA. CRECIMIENTO PROMEDIO ANUAL DE LA PRODUCCION (Tons), DEL AREA (Has) Y LOS RENDIMIENTOS (kg/Ha) DE LOS PRODUCTOS AGRICOLAS SEGUN GRUPOS. 1970 - 1990**

Período		Grupo de Productos				Café	Total Agricultura
		Importables	Exportables	No Comer- cializables	Agricultura sin Café		
1970-1975	Producción	3,0	8,7	12,3	8,8	-0,4	6,8
	Area	1,0	5,0	3,6	3,0	-0,7	2,0
	Rendimientos	2,0	3,6	8,8	5,8	0,2	4,8
1975-1980	Producción	4,1	3,9	4,9	4,3	10,4	5,5
	Area	2,4	-0,2	3,4	1,9	1,1	1,7
	Rendimientos	1,7	4,1	1,4	2,4	9,3	3,8
1980-1985	Producción	1,4	0,3	-0,4	0,3	-1,9	-0,2
	Area	-1,7	-1,9	-3,7	-2,4	0,0	-1,8
	Rendimientos	3,2	2,2	3,2	2,6	-1,9	1,6
1985-1990	Producción	9,2	4,0	3,9	5,1	2,1	4,6
	Area	7,8	4,7	2,5	5,4	2,8	4,7
	Rendimientos	1,4	-0,7	1,4	-0,2	-0,7	-0,2

**Fuente:** Cálculos DNP - UDA - SITOD con base en Ministerio de Agricultura y Gremios.

En el Cuadro 5 se presenta la distribución porcentual de la producción agrícola durante la década de los ochenta. De acuerdo a este cuadro, entre 1980 y 1985 los exportables ganaron participación en la producción a costa, principalmente, de los no transables, aunque los importables también perdieron alguna participación. Como se vio anteriormente, durante este período la protección a la agricultura favoreció al grupo de exportables, lo que indica que las medidas compensatorias y de apoyo a este grupo de productos prevalecieron sobre el efecto negativo proveniente de la revaluación de la tasa de cambio-. Por su parte, y como resultado del manejo dado a los mecanismos de protección, ésta se redujo para el grupo de importables, además de que la revaluación de la tasa de cambio favorecía la importación de ali-

mentos. Este manejo de la política cambiaria, aunado a la recesión de la economía mundial y al manejo de las políticas sectoriales, condujo a que las exportaciones agropecuarias diferentes al café se debilitaran y que se diera, en los primeros años de los ochenta, un aumento en las importaciones (ver Cuadro 6), lo cual condujo a que la balanza cambiaria diferente de café exhibiera en algunos años saldos negativos<sup>12</sup>.

Por su parte, y no obstante que durante el período 1985-1990 el acertado manejo de la tasa de cambio benefició en general a los transables, razón por la cual estos ganaron participación en la producción, los más favorecidos resultaron ser los importables, ya que además de contar con una propicia política cambiaria, la política sectorial los

**Cuadro 5. COLOMBIA. DISTRIBUCION DE LA PRODUCCION AGRICOLA SEGUN GRUPO DE PRODUCTOS, 1981 - 1991**

Años	Sin Café				Con Café			
	Transables			No	Transables			No
	Exportables	Importables	Total	Transables	Exportables	Importables	Total	Transables
1981	66.9	33.1	53.4	46.6	78.1	21.9	63.4	36.6
1982	67.8	32.2	55.8	44.2	79.1	20.9	66.1	33.9
1983	65.7	34.3	54.5	45.5	76.5	23.5	63.6	36.4
1984	66.5	33.5	54.0	46.0	76.8	23.2	63.0	37.0
1985	69.2	30.8	56.3	43.7	77.8	22.2	64.2	35.8
1986	66.3	33.7	56.3	43.7	76.8	23.2	65.1	34.9
1987	67.3	32.7	56.9	43.1	76.4	23.6	64.7	35.3
1988	66.5	33.5	57.2	42.8	75.1	24.9	64.3	35.7
1989	65.5	34.5	57.2	42.8	75.6	24.4	65.3	34.7
1990	62.5	37.5	65.5	34.5	73.0	27.0	72.5	27.5
1991	61.9	38.1	60.8	39.2	72.0	28.0	67.9	32.1
1980/85	67.1	32.9	55.4	44.6	77.7	22.3	64.0	36.0
1985/90	64.7	35.3	59.5	40.5	74.6	25.4	66.7	33.3

Fuente: DNP - UDA - SITOD.

<sup>12</sup> El acelerado proceso de revaluación de la tasa de cambio presentada entre 1980 y 1984, en ausencia de medidas compensatorias y de apoyo, debió llevar a un mayor deterioro en las exportaciones agropecuarias diferentes a café y por ende a un balance comercial agropecuario más deficitario que el resultante. Es en este sentido que se sostiene que el solo comportamiento de la tasa de cambio no explica el comportamiento comercial del sector agropecuario durante dicho período.

**Cuadro 6. COLOMBIA. BALANZA COMERCIAL AGROPECUARIA. 1980 - 1989**  
(Millones de dólares)

Años	Balanza Comercial		Exportaciones Agropecuarias		Importaciones Agropecuarias
	Con Café	Sin Café	Con Café	Sin Café	
1980	2450	89	3017	656	567
1981	1521	97	2065	641	544
1982	1483	-78	2089	528	606
1983	1470	-35	2030	524	559
1984	1861	96	2343	578	482
1985	1888	143	2302	556	413
1986	3268	280	3631	643	363
1987	1938	287	2295	644	357
1988	1985	343	2443	802	459
1989	2047	521	2419	894	373

**Fuente:** Cálculos DNP - UDA - SITOD con base en DANE.

promovía abiertamente. Como resultado de lo anterior, las exportaciones agropecuarias se recuperaron ligeramente y las importaciones presentaron tendencia decreciente, por lo cual la balanza comercial del sector presentó saldos positivos y crecientes (ver Cuadro 6).

Así, durante los años ochentas, la política cambiaria, junto a la sectorial, le devolvieron la rentabilidad a los bienes transables, por lo cual el crecimiento de la agricultura colombiana durante este periodo se sustentó, en buena parte, en este grupo de productos. Sin embargo, al interior de los transables el crecimiento más vigoroso se dio en los importables, ya que, como se vio en las anteriores secciones, el objetivo y el manejo de las políticas sectoriales estaban dirigidos a consolidar el proceso de sustitución de importaciones. Esto en la práctica se convirtió en una barrera que no le permitió a los exportables tomar ventaja plena de las favorables condiciones cambiarias.

En el Cuadro 7 se presenta las relaciones entre las importaciones y las exportaciones con las correspondientes ofertas de bienes importables y exportables.

tables agrícolas. En dicho cuadro se observa cómo durante los años ochenta el proceso de sustitución de importaciones avanzó a un ritmo superior al que lo hizo la generación de exportaciones agrícolas. Así, mientras que en el período 1980/85 las importaciones representaban el 40.6 por ciento de la oferta de bienes importables, en el subsiguiente período (1986/90) dicho guarismo era de sólo 33.4 por ciento. Por el contrario, las correspondientes relaciones entre las exportaciones y la oferta de exportables era de 25.1 por ciento y 26.6 por ciento respectivamente. Estas apreciaciones ponen de presente que efectivamente durante la década de los ochenta y, específicamente durante el segundo quinquenio, las políticas sectoriales primaron, en cuanto al tipo de desarrollo de la agricultura colombiana, sobre los beneficios derivados de la política cambiaria.

## B. Comercio Exterior

Debido en parte al proceso de sustitución de importaciones que se dio en la agricultura colombiana, el cual fue mucho más importante en la segunda mitad de los años ochentas, la balanza comercial agropecuaria, con café y sin café, pre-

**Cuadro 7. Colombia. RELACION IMPORTACIONES-OFERTA Y EXPORTACIONES-OFERTA. 1980 - 1990 (%)**

Grupo de Productos 1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	
Importaciones/Oferta Importables											
Total	41.63	0.84	0.75	0.84	0.64	0.13	0.93	0.93	0.14	0.42	0.90
Materias Primas	54.34	0.56	0.76	0.36	0.95	0.75	0.85	0.95	0.65	0.84	0.30
Alimentos	16.37	0.41	0.08	0.41	0.53	0.73	0.30	0.24	0.30	0.22	0.50
Exportaciones/Oferta Exportables											
Total	24.72	0.32	0.92	0.13	0.83	0.93	0.62	0.93	0.32	0.43	0.60
Materias Primas	34.43	0.42	0.22	0.33	0.34	0.94	0.23	0.43	0.22	0.65	0.00
Alimentos	23.12	0.12	0.02	0.33	0.82	0.93	0.82	0.53	0.63	0.23	0.40
Importaciones/Oferta											
Total Agrícola	8.76	0.19	0.51	0.48	0.97	0.37	0.16	0.67	0.39	0.24	0.80
Exportaciones/Oferta											
Total Agrícola	6.96	0.96	0.96	0.78	0.07	0.68	0.26	0.77	0.76	0.58	0.00

Fuente: DNP-UDA-SITOD y Cálculos del Autor.

sentó saldo positivo y creciente (ver Cuadro 6). Por su parte, y no obstante la favorable política cambiaria de la segunda parte de los ochenta, tan sólo a partir de 1987 el valor de las exportaciones agropecuarias diferentes a café, o exportaciones menores, retornó a los niveles registrados al iniciar la década.

Una de las características del comercio exterior colombiano de los últimos años, es la tendencia hacia la industrialización de las exportaciones menores (Crane, 1991), lo que implicó que las agropecuarias perdieran participación.

Así, los distintos bienes agropecuarios, excepto en el caso de banano y flores<sup>13</sup>, vieron disminuir sus exportaciones durante el primer quinquenio de los

ochenta. Durante la segunda parte de ese quinquenio, no obstante que las exportaciones de todos estos productos, con excepción de tabaco, crecieron a tasas positivas, muchos de ellos terminaron la década con niveles por debajo de aquellos con los cuales la habían iniciado.

Del grupo de exportaciones denominado "tradicionales" (ver Cuadro 8), el único que en 1990 exhibía niveles de exportación mayores a los registrados en 1980, era el banano. Este bien se diferencia de los demás de su grupo, en que es el único cuya producción está totalmente dirigida al mercado externo, ya que de los demás, las exportaciones corresponden tan sólo a una parte menor de su producción. Por el contrario, todos los bienes pertenecientes a las aquí llamadas exportaciones "nuevas" terminaron la década con exportaciones superiores a las de 1980. Esto llevó a que su participación en las exportaciones menores agropecuarias pasara del 23.0 por ciento en 1980 a 38.7 por ciento en 1990.

<sup>13</sup> Estos dos bienes eran, después de azúcar y algodón, los de mayor valor en sus exportaciones, además de que se caracterizan porque toda su producción se dirige al mercado externo.

**Cuadro 8. COLOMBIA. EXPORTACIONES MENORES AGROPECUARIAS. 1980 - 1990**

	V a l o r			Crecimiento (%)			Participación Porcentual		
	(Miles de Dólares FOB)								
	1980	1985	1990	1985/80	1990/85	1990/80	1980	1985	1990
<b>TRADICIONALES</b>									
Carnes	27.282	6.336	16.926	-25.3	21.7	-4.7	4.2	1.2	1.7
Banano	94.141	156.165	322.564	10.7	15.6	13.1	14.4	30.4	32.5
Azúcar	195.353	43.414	149.220	-26.0	28.0	-2.7	30.0	8.5	15.0
Tabaco	26.312	23.617	19.279	-2.1	-4.0	-3.1	4.0	4.6	1.9
Algodón	159.339	97.816	100.385	-9.3	0.5	-4.5	24.4	19.1	10.1
<b>NUEVAS</b>									
Flores	99.407	133.056	229.699	6.0	11.5	8.7	15.2	25.9	23.1
Pescados	35.392	31.688	117.358	-2.2	29.9	12.7	5.4	6.2	11.8
Frutas	5.848	1.134	11.092	-28.0	57.8	6.6	1.0	0.5	1.1
Cacao	8.966	19.960	25.647	17.4	5.1	11.1	1.4	3.9	2.6
<b>TOTAL</b>	652.039	513.186	992.169	-4.7	14.1	4.3	-	-	-

Fuente: FEDESARROLLO. Cálculos del autor.

Lo anterior evidencia que las exportaciones agropecuarias que durante la década de los ochenta lograron mantener su dinamismo, fueron aquellas cuya producción se dirige totalmente al mercado externo. Esto muestra que el desarrollo de las mismas se debió fundamentar, en buena parte, en las claras ventajas comparativas que tiene el país en la producción y exportación de este tipo de bienes, ya que ni la desfavorable situación interna y externa de principios de la década, lograron afectarlas de manera significativa. Las importantes tasas de crecimiento de la segunda parte del decenio, evidencian, a su vez, que la política de manejo de la tasa de cambio los favoreció abiertamente.

Contrario a lo ocurrido a ese grupo de exportaciones, los otros bienes agropecuarios de exportación perdieron participación durante la década de los ochenta, no obstante que en el subperíodo 1985-

1990 crecieron a tasas positivas. La política cambiaria de principios de la década definitivamente afectó el comportamiento de las exportaciones de este grupo, aunque no así su producción. En la segunda parte de la década, por su parte, el estímulo proveniente de la política cambiaria no tuvo el mismo efecto que en el grupo de los netamente exportables, debido a que muchos de estos cultivos debieron competir por recursos con los importables<sup>14</sup>, que como se sabe disfrutaban de una mayor rentabilidad relativa.

No obstante el moderado avance que durante los ochenta tuvieron las exportaciones agropecuarias, el grado de apertura exportadora del sector dife-

<sup>14</sup> Estimaciones de las elasticidades cruzadas de la área realizadas por la Misión de Estudios Agropecuarios indican que efectivamente los cultivos de algodón, arroz, maíz, sorgo y soya compiten por el recurso tierra.

rente a café, medido el mismo como la relación exportaciones - producción, se redujo respecto al que se tenía en el año de 1980. Efectivamente, en 1980 dicha relación era de 6.0 por ciento y entre 1987 y 1989 se colocó en un promedio del 5.0 por ciento. Vale la pena anotar que otros sectores como el industrial son algo más abiertos que el agropecuario diferente al café, lo que demuestra que la situación actual de las exportaciones agropecuarias menores es bastante precaria.

No obstante de la intención que tuvo el gobierno colombiano de promover las exportaciones colombianas durante la década de los ochenta, en la práctica el avance de éstas fue muy limitado, pues a la hora de las decisiones poco peso tuvo este objetivo frente al de la sustitución de importaciones. Sólo en aquellas exportaciones en las que el país presenta evidentes ventajas comparativas, naturales o generadas, la política cambiaría y en menor grado, la de promoción de exportaciones, ya que la sectorial nada tuvo que ver con ese tipo de bienes, surtieron efecto. En el caso de las otras exportaciones, la política de protección al sector le restó posibilidades de competitividad.

## **V. COMPORTAMIENTO RECIENTE DEL SECTOR AGROPECUARIO**

Evaluaciones recientes<sup>15</sup> tendientes las mismas a establecer los efectos de las políticas adoptadas en el marco de la apertura económica sobre el desenvolvimiento del sector agropecuario, muestran cómo el efecto de principal se manifiesta en la caída sustancial de los precios finales de los distintos bienes agropecuarios, especialmente de aquellos que en el pasado reciente gozaron de altas protecciones. Por su parte, la disminución de los costos de producción, más que deberse a la

reducción en los aranceles, parece obedecer a la reducción generalizada de los precios de la economía. Ello obedece a que en el pasado, como ya se anotó, se mantuvieron aranceles bajos en los principales insumos utilizados en la producción agrícola.

De esta forma la rentabilidad de las distintas actividades agrícolas se ha visto reducida, lo que ha conducido a que en los dos últimos años se haya presentado una merma sustancial de la dinámica de crecimiento que había caracterizado el desarrollo reciente del sector agropecuario<sup>16</sup>.

Los principales productos afectados por las medidas adoptadas durante los dos últimos años en Colombia en diferentes frentes, son aquellos que recibieron mayores protecciones y cuyo desarrollo, antes que obedecer a las ventajas comparativas del país en su producción, se dieron al amparo de dicha protección. De esta forma, cultivos transitorios como la soya y el sorgo, y en menor medida el arroz, el trigo y la cebada, han visto reducir sus áreas sembradas. En la producción de los cultivos permanentes, como es de esperar, aún no se han manifestado de manera clara los efectos de la apertura económica.

A estas dificultades se le han agregado la baja de los precios internacionales de los principales productos de exportación (algodón, banano, flores y café, entre otros) y una de las sequías más intensas de los últimos años. Estos factores, aunados a otros<sup>17</sup>, han aumentado las incertidumbres propias

<sup>15</sup> Una de ellas es la realizada por Perfetti y Herrera (Perfetti, J.J. y A.M. Herrera, "Política Económica y el Comportamiento de la Agricultura. El Caso de Colombia", Informe para el IICA, marzo de 1992) y la otra es de Fedesarrollo, "Análisis Coyuntural", *Coyuntura Económica Latinoamericana*, Vol. XXII, No.3, octubre de 1992).

<sup>16</sup> Fedesarrollo estima que el crecimiento del sector agropecuario en 1992 será de -2.3 por ciento, el cual contrasta con el aumento del 4.9 por ciento del año de 1991.

<sup>17</sup> Además de los antes señalados habría que tener en consideración el problema de violencia, secuestro y chantaje que se presenta en la mayoría de las zonas agrícolas del país, que en los dos últimos años se ha agravado. No debe olvidarse tampoco que durante 1991 las tasas de interés alcanzaron niveles históricamente altos, lo que unido a un ambiente de incertidumbre, pudo haber determinado que recursos que regularmente se dirigen al sector se invirtieran en papeles que tenían mayor rentabilidad y seguridad.

de la actividad agropecuaria, desalentando en consecuencia las inversiones en el campo<sup>18</sup>.

No obstante que el gobierno colombiano a través del Ministerio de Agricultura ha diseñado un programa de modernización y diversificación para algunos productos agrícolas, tendiente el mismo a ayudar a grupos específicos de productores a superar las dificultades que la apertura económica les pudiera causar, pocas han sido las acciones adelantadas en el marco de dicho programa. También se han retrasado programas tan importantes como los de transferencia de tecnología y pequeño riego.

Así las cosas, el sector agropecuario ha debido soportar abiertamente la transición rápida de una situación privilegiada, mediante una alta protección que violaba los principios del modelo de industrialización vía sustitución de importaciones, a un tratamiento semejante al otorgado al resto de sectores económicos. Ello ocurrió sin contar con suficientes mecanismos ni oportunidades que le permitieran evitar que el crecimiento sectorial se viera afectado por las políticas adoptadas dentro del programa de apertura económica.

La aparente paradoja a que se hizo alusión en la introducción, encuentra su solución entendiendo que, en la década de los ochentas, se violaron los principios fundamentales que determinaban el papel que debía cumplir el sector agropecuario en

el modelo de sustitución de importaciones. Por tal motivo, la agricultura colombiana, antes que enfrentar la apertura económica en condiciones de desprotección y con precios relativos deprimidos, se encontraba en condiciones mucho más favorables de precios y crecimiento del que cabría esperar de haberse mantenido el tratamiento que tradicional se le venía dando al sector. Así, el proceso que se consolidó en la agricultura colombiana durante la anterior década fue uno de sustitución de importaciones, el cual llevó, entre otras cosas, a que el grado de apertura exportadora y de diversificación del sector sean muy precarios. De no haberse sobreincentivado las actividades de sustitución de importaciones, probablemente se tendría una agricultura más equilibrada y mejor preparada para enfrentar los nuevos retos.

En estas condiciones, y ante el súbito cambio en la política de exposición gradual del sector agropecuario a la competencia internacional, resultado de los acuerdos con Venezuela, es fundamental que el gobierno nacional, con el decidido apoyo y liderazgo del sector privado, fortalezca los programas de modernización y aumento en las productividades sectoriales.

## **VI. POLITICAS PARA FOMENTAR EL CRECIMIENTO DE LA AGRICULTURA COLOMBIANA**

### **A. La Agricultura en el Nuevo Marco de la Política: Aspectos Conceptuales**

En la nueva concepción del desarrollo, fundamentada la misma en la estrategia de la apertura económica, se otorga, en la asignación de recursos, una mayor importancia a las fuerzas de mercado, permitiendo así que el grado de especialización sectorial que se dé, responda a las ventajas comparativas de cada economía. En este orden de ideas, un requisito importante para garantizar el éxito de la nueva estrategia de desarrollo es el establecimiento de un ambiente macroeconómico sano, el cual se caracteriza por bajas tasas de

---

<sup>18</sup> Respecto al ajuste que debe darse en el sector agropecuario colombiano, resultado de las nuevas condiciones de la economía colombiana, cabe una reflexión respecto al alcance de dicho ajuste. Así, varios autores han señalado que dicho sector se encuentra sobredimensionado respecto al tamaño de la economía colombiana. No será, por lo tanto, que al darse un relaciones de precios menos distorsionadas que en el pasado, el ajuste de mediano plazo de la agricultura debe conducirla a que su tamaño sea el compatible con el del resto de la economía ?, será que ese ajuste vendrá, además de un mayor crecimiento del resto de sectores, de una contracción de la agricultura?. En este orden de ideas podría pensarse entonces que el ajuste de corto plazo que viene experimentando la agricultura colombiana es el compatible con el del mediano plazo.

inflación, equilibrio en el presupuesto público y una tasa de cambio determinada según las fuerzas del mercado. Así mismo, un ambiente macroeconómico estable y neutro es requisito fundamental para que las fuerzas del mercado conduzcan a una mayor movilización de recursos hacia las actividades productivas (Jaramillo, *et.al.*, 1991).

Por otra parte, esta estrategia de desarrollo implica un nuevo planteamiento sobre la participación del Estado en la economía, en el cual el sector público le restituye al sector privado la responsabilidad primordial de dirigir los procesos de producción en donde éste es más eficiente<sup>19</sup>.

En este marco de acción, las políticas sectoriales pierden el carácter compensatorio que en el pasado se les ha querido dar, con lo cual se reduce su campo de acción y se permite la eliminación de muchos de los instrumentos tradicionales de intervención sectorial. Concretamente, y en la medida en que los mercados operen adecuadamente, desaparece el manejo selectivo y restringido que tradicionalmente se le venía dando al crédito de fomento, ya que las actividades agropecuarias se nutren de los recursos globales, compitiendo en igualdad de condiciones con el resto de sectores. La inversión pública debe responder a la bondad económica y financiera de los proyectos y no debe continuar siendo afectada en su asignación por decisiones discrecionales. El manejo adecuado de la tasa de cambio debe evitar tener que recurrir a mecanismos permanentes de apoyo a las exportaciones del sector, con lo que se evita sostener actividades exportadoras sin evidentes posibilidades de competir en los mercados internacionales.

---

<sup>19</sup> (Stiglitz 1987) pone de presente que ha sido una práctica común de los países desarrollados y en desarrollo, el intervenir los mercados de bienes agrícolas. Probablemente la diferencia, entre los tipos de modelo, respecto a la intervención gubernamental en la agricultura esté en las intervenciones directas, ya que en lo que tiene que ver con las reducciones de riesgo, bienes públicos, información incompleta, externalidades y distribución del ingreso, las diferencias están en los mecanismos de intervención y su intensidad.

Otro de los instrumentos que desaparece, y el cual fue ampliamente utilizado en el pasado, es el relacionado con las restricciones cuantitativas al comercio. Igualmente, pierden vigencia las intervenciones directas en los precios, permitiendo que los mercados sean los encargados de proporcionar las señales adecuadas a los agentes económicos respecto a la asignación de sus recursos.

Lo anterior podría interpretarse como si en este nuevo enfoque las políticas sectoriales perdieran vigencia. Sin embargo, lo que ocurre es que la concepción del papel del Estado cambia, ya que se reduce y se hace más racional su intervención, dejándole al sector privado un mayor campo de acción.

Concretamente, las acciones estatales relacionadas con la agricultura se dirigen a mejorar la transparencia y competitividad de los mercados, a la provisión de bienes públicos y a la promoción de actividades que generen las mayores externalidades positivas para los agentes privados. Al mismo tiempo, esta acción se dirige a corregir las posibles externalidades negativas que el accionar propio del Estado puede generar. Las intervenciones directas, cuando son socialmente justificables, deberán ser transparentes y tener un carácter transitorio. Cuando este tipo de intervención esté relacionado con actividades productivas, estas deberán hacerse teniendo en consideración la viabilidad financiera y económica de las mismas en el largo plazo. En el modelo desaparece también la operación discriminatoria de las agencias estatales de mercadeo agrícola, restringiéndose su acción a la solución de situaciones coyunturales indeseables. En su reemplazo, el sector privado toma a su cargo la comercialización agropecuaria, apoyado en una adecuada información de precios y mercados, a la que contribuye el sector público especialmente en su captura.

Por su parte, el Estado restablece el equilibrio en la inversión pública, ya que la reducción de su campo de acción le permite dedicar un mayor volumen

de recursos hacia la provisión de bienes públicos esenciales para un mejor funcionamiento de la actividad agrícola. Entre estos se encuentran la infraestructura básica, la adecuación de tierras, la investigación básica no apropiable y la transferencia de tecnología.

En razón a que uno de los principales fundamentos de la nueva estrategia es dejar que el mercado asigne eficientemente los recursos, el Estado deberá concentrar su acción no sólo en la remoción de las distorsiones que se presentan en los distintos mercados de bienes y factores, sino crear las condiciones para que los mismos operen adecuadamente. También es tarea fundamental del Estado propender por la reducción de la incertidumbre en la toma de decisiones de los agentes privados.

La anterior discusión supone, entre otras cosas, que los mercados funcionan de manera eficiente, y que el Estado garantiza, desde el punto de vista social, que la señal que los agentes privados reciben es la adecuada. Sin embargo, la realidad puede ser diferente. Al ponerse en marcha la nueva estrategia de desarrollo, la mayoría de los gobiernos encuentran mercados altamente distorsionados, y la presencia de externalidades que impiden a muchos agricultores acceder adecuadamente a los factores básicos de producción, como son la tierra, el agua, el crédito, y los insumos. Existe además, la externalidad institucional, que no permite que las entidades estatales respondan a las señales correctas para orientar su acción.

A partir de esta realidad, resulta fundamental adelantar las reformas y ajustes necesarios, de tal forma que los postulados básicos de la estrategia de la apertura económica se logren de una manera efectiva. En este sentido, es papel del Estado minimizar las externalidades negativas al igual que mejorar la operatividad de los mercados, eliminando las fallas que en estos se presentan. Estas condiciones son necesarias para garantizar una transición adecuada hacia la plena operación de la estrategia.

En este nuevo marco de políticas, también le corresponde al Estado propender por el mejoramiento de las condiciones de ingreso y de vida de los grupos más pobres de la sociedad, de tal forma que el accionar conjunto de las políticas de crecimiento y de gasto social, se manifiesten finalmente no sólo en el aumento del ingreso, sino en una mejor distribución del mismo. Lo anterior plantea la necesidad de que el Estado centre sus esfuerzos en materia de gasto social tanto en la focalización del mismo, como en la eliminación de las fugas que actualmente se presentan y que llevan a que grupos de altos ingresos terminen beneficiándose de los subsidios sociales.

Así, la política de gasto social en el sector rural debe estar dirigida hacia lograr el desarrollo y el mejoramiento de las condiciones de vida de los grupos más pobres de la población rural, que en la mayoría de los casos está conformada por los campesinos. En este orden de ideas, el objetivo de esta política no sólo debe limitarse al aumento de los ingresos y de los estándares de vida, sino en un cambio en la concepción del desarrollo rural, en el que la relación Estado-grupo social sólo se limita a aspectos productivos y de dotación de infraestructura social y física. Esta nueva dimensión del desarrollo rural le crea al Estado el compromiso de participar, con los diferentes grupos sociales, en la ambientación de las condiciones tanto económicas como sociales y políticas, que sirvan de marco de referencia para el desarrollo rural. Uno de los aspectos fundamentales de este desarrollo consiste en que el individuo deja de ser el actor pasivo que se limita al papel de receptor de los servicios del Estado, para convertirse en el actor de su propio desarrollo.

De esta forma, el Estado debe centrar sus esfuerzos de gasto social en aquellos grupos más pobres del medio rural, al igual que en aquellas actividades que mayor impacto puedan tener sobre el ingreso y las condiciones de vida de estos grupos. Sin embargo, este tipo de apoyo, como se dijo, debe ser transitorio y desaparecer una vez se alcancen

ciertos niveles mínimos de subsistencia y calidad de vida. Dadas estas condiciones, se espera que la dinámica del desarrollo general y local les permita a los campesinos poder avanzar por la ruta de su propio desarrollo.

En el campo del desarrollo rural, el Estado deberá no sólo emprender acciones en las áreas de apoyo a la producción agropecuaria como son transferencia de tecnología, adecuación de tierras, sistemas de información de precios y mercados, etc., sino también estimular la generación, en las zonas rurales, de nuevas actividades productivas no agropecuarias como podrían ser la microempresa y la agroindustria. De esta forma se abrirían nuevas posibilidades de desarrollo en el medio rural, y las mismas no se limitarían a las solas actividades agropecuarias. En este tipo de desarrollo se rompería con la alta dependencia que en la actualidad el medio rural de muchos países latinoamericanos tienen del sector agropecuario, lográndose un desarrollo más armónico.

Por otra parte, es imposible pensar que el Estado continúe indiferente al tipo de desarrollo que la agricultura de estos países deberá seguir en el futuro. Por una parte, se le abre la necesidad de intervenir más activamente en los aspectos ambientales del desarrollo, evitando las externalidades negativas del mismo, como en la generación de tecnologías más apropiadas al medio y a la dotación de recursos de nuestros países. Por otro, deberá ahondarse en la investigación y mejoramiento del conocimiento acerca de la riqueza natural de nuestros bosques y ecosistemas especiales, con el fin de lograr un mejor y más adecuado aprovechamiento de los mismos.

## **B. Las Restricciones Sectoriales y las Acciones de Política**

La discusión desarrollada en la anterior sección pone de manifiesto que para que el sector agropecuario colombiano pueda desenvolverse adecuadamente en el marco de la apertura econó-

mica, es necesario, dado un ambiente macroeconómico estable y neutro que el Estado garantice que los mercados de bienes y factores funcionen adecuadamente, libres de distorsiones, de tal forma que se asegure que la asignación de recursos resultante sea la socialmente deseada. Así mismo, es tarea del Estado establecer un marco institucional que garantice el desarrollo del sector.

Por otra parte, es fundamental buscar una mayor productividad y eficiencia sectorial, de tal forma que la agricultura colombiana esté en capacidad de competir en los mercados internacionales.

### **1. Eficiencia y Productividad**

Dadas las características actuales del sector y los retos que el nuevo modelo de desarrollo implican para el mismo, se considera fundamental que las acciones tendientes a aumentar la eficiencia y la productividad sectorial se centren en las siguientes dos áreas: la investigación y la transferencia de tecnología, y la adecuación de tierras.

### **2. Investigación y Transferencia de Tecnología**

Durante la década de los ochentas se presentó un deterioro en los rendimientos por hectárea en la mayoría de los productos del sector, denotando ello a que con la tecnología disponible en el país ya se han alcanzado los niveles máximos de producción. Como se aprecia en el Cuadro 9, las tasas de crecimiento de los rendimientos para toda la agricultura colombiana en la década de los ochentas son bastante inferiores a las logradas en los años setentas. Así, mientras que para los subperíodos 1970-1975 y 1975-1980 se logran crecimientos del 4.8 por ciento y 3.8 por ciento respectivamente, en el subperíodo 1980-1985 el crecimiento de los rendimientos fue de sólo 1.6 por ciento y cayó a -0.2 por ciento entre 1985-1990.

En un estudio reciente (López y Suárez, 1989) se encontró que no obstante ser la productividad la

**Cuadro 9. COLOMBIA. CRECIMIENTO PROMEDIO DE LOS RENDIMIENTOS. 1970 -1990**  
**(Tasa de crecimiento (%))**

Grupo de Productos	1970-75	1975-80	1980-85	1985-90
Importables	2.0	1.7	3.2	1.4
Exportables	3.6	4.1	2.2	-0.7
No Comercializables	8.8	1.4	3.2	1.4
Sub Total	5.8	2.4	2.6	1.6
Café	0.2	9.3	-1.9	-0.7
Total-Agricultura	4.8	3.8	1.6	-0.2

Fuente: DNP con base en MiniAgricultura y Gremios.

variable que más explica el crecimiento a largo plazo de la producción agropecuaria, en los últimos años se observa que su contribución a disminuido. De igual forma se establece que desde mediados de los años setentas hubo una desaceleración en la incorporación de factores al proceso productivo, el cual fue mucho más notorio en el caso del capital.

Estos comportamientos parecen estar asociados, entre varios factores, al retroceso que se ha dado en la mecanización agrícola del país y al escaso apoyo estatal a la investigación y transferencia de tecnología. Respecto a lo primero, se ha visto que el crecimiento del parque de tractores ha sido muy bajo y, en algunos años, especialmente en la primera parte de la década de los ochentas, dicho crecimiento fue negativo. Este comportamiento ha determinado que la potencia por hectárea también haya crecido lentamente. Aunque en la segunda mitad de dicha década se dio un aumento en la inversión en maquinaria agrícola, en Colombia el grado de mecanización es aún muy bajo (Machado, 1986).

Desde mediados de los setenta, el proceso de investigación y desarrollo tecnológico se vio afectado por la reducción progresiva del presupuesto estatal para la investigación agropecuaria, además que al ICA se le asignaron nuevas funciones de control, que lo distrajeran de su prin-

cipal función. A pesar de que en 1983 se contrató un crédito externo por US\$63 millones para financiar el Plan Nacional de Investigaciones Agropecuarias - PLANIA, al principio hubo dificultades en su ejecución, asociadas éstas con la crisis fiscal de mitad de los ochenta y por las políticas de austeridad que le siguieron. Estas restricciones se superaron con recursos de un crédito sectorial y le permitieron al sector desembolsar los recursos de crédito externo para la investigación. Esto le ha significado al país poder fortalecer la infraestructura física y humana de la investigación. Sin embargo, los resultados de estos esfuerzos apenas comienzan a rendir frutos en años recientes.

Lo anterior pone de manifiesto la necesidad que tiene el Estado de promover, junto con el sector privado, una utilización más eficiente de los valiosos recursos, físicos y humanos, que actualmente tiene el país en el área de la investigación agropecuaria, con el objeto de mejorar la eficiencia y la productividad sectorial. En este sentido el Estado deberá impulsar el desarrollo de tecnologías adecuadas a las diferentes y variadas condiciones regionales, y las cuales respondan a las necesidades, requerimientos y limitaciones de los agentes productores, partiendo de la premisa de que la investigación es un bien público, con altos rendimientos que benefician a la sociedad y a la economía en su conjunto.

En estas circunstancias, y por las características propias de la apertura económica, donde la iniciativa privada debe jugar un papel fundamental, al tiempo que el sector público debe centrar sus esfuerzos en el proceso de investigación, el sector privado tendrá que jugar un papel más protagónico en la investigación y transferencia de tecnología en Colombia. En este marco de ideas es necesario fortalecer e incentivar la investigación realizada por los gremios de la producción, de tal forma que el Estado se dedique, de preferencia, a impulsar la investigación en productos en los que los agricultores no estén en capacidad de asumirla, como es el caso de los productos campesinos, o los potenciales de exportación. Así mismo, es necesario fortalecer la investigación oficial en ciencias básicas.

A pesar de no desconocerse los resultados hasta ahora obtenidos en materia de transferencia de tecnología, estos no tienen mayor relevancia en la medida en que no han formado parte de una política integral que permita la coordinación de cada una de las áreas en que el sector privado ha venido trabajando con las desarrolladas por el ICA, dificultándose la divulgación de técnicas ya generadas y validadas por los sectores público y privado y que aún son desconocidas por la gran mayoría de los usuarios finales. Esto pone en evidencia la existencia de una reducida interacción entre la investigación y los usuarios finales, resultado de la débil estructura institucional intermedia entre la generación y la asistencia técnica. Esta desconexión es más crítica entre la investigación básica y la asistencia técnica a pequeños productores.

En el pasado, los esfuerzos en materia de transferencia de tecnología fueron escasos, descoordinados y con poca participación de los usuarios. Esto ha determinado que, a pesar de los esfuerzos recientes de creación del Sistema Nacional de Transferencia de Tecnología Agropecuaria - SINTAP, el proceso de transferencia afronte, entre otros, problemas relacionados con la capacitación de transferidores, escaso desarrollo de modelos

adecuados de transferencias, difícil acceso a la información tecnológica y baja cobertura del servicio de asistencia técnica.

De acuerdo con esa situación, resulta de suma importancia el fortalecimiento y puesta en marcha del SINTAP, para de esta forma poder canalizar esfuerzos tanto en el área de investigación como en lo relacionado con la transferencia de tecnología. Así el SINTAP se constituye en pieza fundamental para garantizar que la tecnología que se genere, se "ajuste" a las necesidades regionales de los diferentes productores y que la misma efectivamente se transfiera. Igualmente, en el sistema es fundamental asegurar la debida participación de los agricultores, ya que de esta forma se logra que tanto el aparato de investigación como el de transferencia respondan a las necesidades tecnológicas de estos agentes.

### **3. Adecuación de Tierras**

En Colombia la producción agropecuaria depende en gran medida de las contingencias meteorológicas. Existen 14.4 millones de hectáreas con vocación agrícola, de las cuales 3.8 millones son aptas para riego. De estas últimas, tan sólo en el 13.8 por ciento se desarrolla una agricultura con riego<sup>20</sup>. Así mismo, de 6.6 millones de hectáreas susceptibles de ser adecuadas mediante obras de riego, drenaje y protección contra inundaciones, sólo 750.413 hectáreas (11.4 por ciento) han sido adecuadas y de éstas, el 62 por ciento lo ha sido por el sector privado. De lo anterior se desprende que en el pasado (y especialmente en las dos últimas décadas) ha sido poca la inversión pública para incorporar nuevas áreas a la producción intensiva, no obstante el alto potencial de tierras utilizables.

En estas condiciones, y ante el reto que la apertura económica representa para el país, urge que se

---

<sup>20</sup> HIMAT. Documento CONPES. "Plan Decenal de Adecuación de Tierras (1991-2000)", junio 1991.

adopte una política de adecuación de tierras que garantice incrementos importantes en la eficiencia y la productividad agropecuaria, así como lograr estabilizar los ingresos de los agricultores. En esta dirección se ha movido el gobierno nacional con la aprobación del Plan Decenal de Adecuación de Tierras (1991-2000), que será ejecutado por los sectores público y privado, y cuyo costo total se estima en US\$914 millones de dólares. Estos recursos se destinarán a adecuar alrededor de 535.000 hectáreas, que representan el 74 por ciento del área actualmente adecuada con riego y drenaje en el país.

Teniendo en cuenta la precaria situación del país en adecuación de tierras, resulta ampliamente justificado el esfuerzo que el Estado está haciendo para mejorar dichas condiciones. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que no basta tener un programa con un catálogo de proyectos los cuales se desparrraman por toda la geografía colombiana sin ningún criterio estratégico diferente al de la rentabilidad de los distintos proyectos individuales. Tal vez, dadas las condiciones de potencialidad y área adecuada, es más importante concentrar esfuerzos y recursos en ciertas zonas estratégicas como la de la Costa Atlántica, la cual, según el propio gobierno, presenta la mayor potencialidad para un programa de exportaciones agropecuarias.

La experiencia reciente respecto a la gran dinámica que ha presentado la adecuación privada de tierras, pone de presente que tal vez es más importante, de acuerdo a la situación actual, crear y garantizar adecuados mecanismos de financiación de obras de adecuación de tierras al sector privado, que emprender un ambicioso programa de inversión pública en esta área. Las nuevas condiciones de financiación al sector representan una garantía de que las condiciones de los créditos no deberán convertirse en un obstáculo para el acceso a la financiación institucional. También, y ante la ausencia de una adecuada generación y transferencia de tecnología en riego y drenaje, el Estado

debe impulsar este tipo de programas, para garantizar la óptima utilización de los recursos que se tienen programado ejecutar.

#### **4. Adecuado Funcionamiento de los Mercados**

##### **a. Acceso al Crédito Agropecuario**

La política financiera del actual gobierno se orienta a introducir una mayor competitividad entre los establecimientos financieros, eliminar las distorsiones que introducen los subsidios y garantizar que la asignación de los recursos responda al comportamiento de la demanda. Dentro de ese contexto, la política financiera para el sector agropecuario busca canalizar una mayor proporción de recursos en forma oportuna y suficiente a tasa de interés reales, para contribuir a la modernización y capitalización del sector (Perfetti, *et.al.*, 1991).

En el nuevo modelo de desarrollo, la disponibilidad de crédito oportuno y en volúmenes adecuados y suficientes, son condiciones necesarias para dinamizar el desarrollo del sector, especialmente ante la necesidad que tiene la agricultura colombiana de impulsar su capitalización y modernización, aspecto éste impostergable para superar tanto la tendencia decreciente de los rendimientos, que como se vio en un aparte anterior afectan en mayor o menor proporción a los productos del sector, como para incrementar la eficiencia y la productividad de las diferentes actividades agropecuarias. Así, deberá darse prioridad a la financiación de las actividades de mediano y largo plazo, ya que en la medida en que la apertura económica opere plenamente, los recursos de capital de trabajo deberán ser ofrecidos al sector agropecuario en las mismas condiciones que para el resto de actividades productivas.

En este orden de ideas, no basta con que los agricultores dispongan de abundantes recursos de crédito, sino que es necesario garantizar que todos

los potenciales usuarios tengan acceso efectivo al mismo, para lo cual es fundamental impulsar el desarrollo institucional de la banca rural, de forma tal que su presencia sea permanente en todas las zonas de producción agropecuaria del país.

En este sentido debería ser tarea del propio Estado promover que la banca institucional se interese por el sector rural y crear los mecanismos necesarios para incentivar su presencia en el campo. Si no se dispone de los canales adecuados para que se irrigen los recursos de crédito hacia en el sector productivo, no se estaría asegurando que el crédito le llegue a quien realmente lo necesita, violándose así uno de los postulados básicos del nuevo modelo. En estas condiciones se pone de presente que una de las tareas fundamentales, en tanto se logra un mayor desarrollo en las áreas rurales del sistema financiero privado o solidario, que el Estado continúe apoyando la operación de la Caja Agraria. Esto no obsta para que ello se logre en un marco de eficiencia operativa y financiera.

#### **b. Mercado de la Tierra**

El problema de conflictos por la tierra en Colombia es localizado si se compara con la situación de la década de los setenta, cuando la misma afectaba a gran parte del territorio nacional. Según un estudio (Llorente, *et.al*, 1986), los conflictos por la tierra se ubican en zonas con importantes poblaciones indígenas o regiones de frontera donde predominan derechos imprecisos sobre la propiedad de la tierra. Por otra parte, en el pasado los recursos para crédito de tierras han sido muy escasos y en algunos casos constituyen líneas de crédito para poblaciones objetivo específicas. Esta situación, junto al limitado programa de compras de tierras del INCORA, han restringido el acceso a la tierra de un amplio grupo de potenciales productores, especialmente pequeños y medianos.

Con el objeto de que el Estado facilite el acceso a la propiedad de la tierra, deberán crearse líneas de crédito especiales, pero de acceso generalizado, y

disponerse de suficientes recursos para la adquisición de tierras. Estas líneas deberán adecuarse a las características de los proyectos y los beneficiarios, manteniendo subsidios sólo en casos claros de interés social. En este orden de ideas, la acción del Estado se debería limitar tan solo a solucionar los casos de manifiesto conflicto por la tierra, en los que prime el bienestar social sobre el de los individuos.

El anterior planteamiento significa que debería cambiarse la concepción que tradicionalmente se ha tenido en Colombia sobre el acceso a la tierra, la cual se circunscribió al acceso a ésta por parte de los campesinos sin tierra o a los precarios. El enfoque debería ir más allá, y considerar que el escaso desarrollo del mercado de la tierra en el país obedece a la falta de mecanismos que lo dinamicen, como es la posibilidad de líneas corrientes de compra de tierra. Un mercado más dinámico, le permitirá al país poder aprovechar de manera más plena importantes regiones agrícolas que se hayan actualmente subutilizadas.

#### **c. Mercado de Bienes**

Con el objeto de aislar la producción doméstica de las fuertes fluctuaciones de los mercados externos y protegerla de la competencia externa de productos subsidiados, se deben mantener el sistema de franjas variables de precios. Así mismo, y con el objeto de garantizar que la producción extranjera se enfrente en condiciones de sana competencia a la nacional, la implementación del estatuto antidumping cobra especial importancia, porque en el mediano plazo éste será el instrumento con que se cuente para proteger la producción local de la competencia desleal.

Por otra parte, y dado que en el pasado reciente se promovió la intervención activa del IDEMA, la reducción y la eliminación de la intervención directa del instituto es, por lo tanto, pieza fundamental en las nuevas reglas que deben regir en los mercados agrícolas domésticos. Así solo en condi-

ciones muy especiales de desabastecimiento crónico, deberá el IDEMA entrar a intervenir los mercados.

### ***i. Desarrollo Institucional***

En el marco de la apertura económica no solo es importante aumentar la eficiencia y la productividad de las actividades productivas y de comercialización, sino también la de las propias instituciones gubernamentales. El ajuste institucional que se requiere en el caso específico del sector agropecuario colombiano, debe contemplar acciones directas en la adecuación de objetivos y la reestructuración de tareas que desarrollan las diferentes entidades que tienen que ver con el sector, incluido el propio Ministerio de Agricultura.

La concepción en la cual se sustenta la actual estructura y organización del Ministerio, es diferente y en muchos casos contraria a la que se debe implementar en las actuales circunstancias. Las áreas de Investigación y Transferencia de Tecnología, la del Sistema de Adecuación de Tierras, la del Desarrollo Rural y la del Sistema de Estadística e Información de Precios se convierten, como se dijo anteriormente, en los componentes en los que el Ministerio de Agricultura debe ser el líder, además del rector de las políticas, y no sólo, como ha ocurrido en el pasado reciente, delegar en las respectivas entidades sus responsabilidades. De no ser así, el papel futuro del Ministerio será bastante limitado.

Pero para enfrentar los nuevos retos de la estrategia de desarrollo, no solamente basta con que el sector público se adecúe y reestructure. Igual, sino mayor, responsabilidad le corresponde al sector privado. Al reducirse las intervenciones estatales en los diferentes mercados y fijarse unas reglas de juego claras y definidas, poco sentido tiene que el sector privado siga actuando en su tradicional papel de "lobby" para defender sus intereses y prebendas.

Por el contrario, su responsabilidad está, entre otras cosas, en asegurar la viabilidad económica y social de su actividad en el largo plazo, en garantizarle a sus asociados el acceso efectivo a las nuevas tecnologías, en capacitarlos en ellas, en poner a su disposición todo tipo de información tecnológica y comercial, en especial, la referente a los mercados externos, y en asegurar que sus agremiados tienen acceso efectivo a los servicios que el Estado ofrece. En este sentido, la preocupación principal de los gremios del sector debe estar en que el Estado garantice que las acciones que, en la anterior sección se discutieron y se consideran fundamentales para un adecuado funcionamiento del sector agropecuario, efectivamente, se cumplan. La falta de pronunciamiento reciente de los gremios del sector en estas materias y su afán de mantener su anterior papel, son una muestra de que el reto del cambio en el sector privado es tan importante como el ajuste institucional requerido por el sector público.

## **VII. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

Aunque en un principio se excluyó al sector agropecuario del programa de apertura económica, el actual gobierno del Presidente Gaviria consideró conveniente que dicho proceso cobijara también al sector. Pero en razón de consideraciones especiales, se adoptó un programa diferente al del resto de la economía. Este programa incluía una desgravación gradual y selectiva para algunos productos, la cual se terminó con el acuerdo comercial suscrito con Venezuela a principios de 1992, y la puesta en marcha de mecanismos de franjas de precios y precios mínimos de garantía.

La apertura económica en el sector agropecuario se dio en un momento en que la política sectorial promovía un proceso de sustitución de importaciones, basado éste en un aumento de la protección a la agricultura. Para tal efecto, se hacía uso de diferentes mecanismos de intervención no arancelarias. Entre los mecanismos utilizados se destaca el aumento, especialmente durante la segunda mi-

tad de la anterior década, de los precios de sustentación, el control estatal, a través del monopolio del IDEMA, de las importaciones de alimentos y materias primas de origen agropecuario, y las compras internas de las cosechas por parte del IDEMA. Así, las diferencias entre los precios domésticos y los de frontera aumentaron a partir de 1986, para alcanzar en 1988 niveles cercanos al 40 por ciento. En 1989, y debido a la puesta en marcha de una política de estímulo a la producción, dichos niveles debieron aumentar aún más.

Gracias al activo manejo de la tasa de cambio y a la estrategia sectorial de niveles crecientes de protección, el sector retornó a tasas de crecimiento similares a las observadas en los años setentas. Así, la contribución del sector agropecuario al crecimiento del PIB total pasó del 9.6 por ciento en la primera parte del anterior decenio, al 21.2 por ciento en el segundo quinquenio. Sin embargo, este crecimiento se debió, principalmente, a la expansión en el área, ya que los rendimientos sectoriales mantuvieron su tendencia decreciente.

Por su parte, y debido, entre otras cosas, a la mayor protección sectorial, las exportaciones agropecuarias tuvieron un desempeño menos dinámico que los industriales, perdiendo participación en el comercio exterior colombiano.

Así, durante los años ochentas la política cambiaria, junto a la sectorial, le devolvieron la rentabilidad a los bienes transables, por lo cual el crecimiento de la agricultura colombiana durante el pasado decenio se sustentó, en buena parte, en el de ese grupo de bienes. Sin embargo, al interior de este grupo, el compuesto por los bienes importables fue el que tuvo las mayores tasas de crecimiento. Por tal motivo es que se afirma que a pesar de la activa política cambiaria y del más favorable ambiente macroeconómico de mitad de los ochentas, las políticas sectoriales primaron, en cuanto a la dirección y el tipo de desarrollo de la agricultura colombiana, sobre los beneficios derivados de la política cambiaria.

En razón a las características del desarrollo reciente del sector agropecuario colombiano, la apertura ha significado para el mismo la pérdida de dinamismo. Específicamente, el ajuste ha recaído sobre aquellos cultivos que en el pasado reciente gozaron de la mayor protección, sin que hasta el presente se hayan hecho, por parte del Estado, esfuerzos efectivos por plantear alternativas viables. Los avances en el programa de modernización y diversificación han sido muy limitados, centrándose principalmente en los acuerdos de compra de la cosecha interna por parte de las industrias nacionales.

El mayor e inesperado costo que ha debido pagar la agricultura colombiana debido al cambio en la estrategia de desarrollo, obedece a que en el pasado reciente la política sectorial violó los principios básicos del modelo de sustitución, dándole niveles crecientes de protección a la agricultura. Así, la apertura económica se da en un momento inoportuno para el sector agropecuario pues lejos de estar discriminado, y con precios relativos deprimidos, se encontraba privilegiada y con precios relativos más favorables de los que debieron haber prevalecido de mantenerse los postulados del modelo de desarrollo proindustrial. También le ha sido desafortunado al sector el rápido cambio en el proceso de desgravación. Así las cosas, no es extraño, ni paradójico, que contra los pronósticos, los costos para la agricultura colombiana son mucho mayores que los que ha debido pagar el sector industrial.

Teniendo en consideración las características estructurales del sector agropecuario y a las exigencias propias de la apertura económica, los esfuerzos en materia de política sectorial deben dirigirse a la modernización y capitalización del sector agropecuario, al igual que a apoyar programas de reconversión agrícola, el cual debe hacer énfasis en la promoción de las exportaciones. Es obligación del Estado garantizar que los diferentes mercados de bienes y factores operen adecuadamente, para de esta forma poder lograr que la asignación de recursos sea efectivamente la más eficiente. Final-

mente, en la agenda de prioridades debe estar la asignación de prioridades debe estar la reestructuración de las entidades estatales incluido el Ministerio de Agricultura.

Ante la nueva estrategia de desarrollo, las responsabilidades que se derivan de la misma no se limitan al sector público. Igual y quizás mayor

responsabilidad le cabe al sector privado, pues, como se dijo, muchas funciones que antes le correspondían al sector público se le trasladan a aquel. Así, la dirigencia gremial debe hacer un viraje importante en su forma de actuar y en la concepción de sus funciones, para de esta forma ponerse a la par con los cambios que se vienen dando en la sociedad colombiana.

## REFERENCIAS BIBLIOGRAFIA

- Crane, C., (1991), "Las Exportaciones Menores: Recorriendo Nuevamente el Camino", *Coyuntura Económica*, Vol. XXI, No.2, julio.
- Banco Mundial, (1986), "Informe Sobre el Desarrollo Mundial 1986", Banco Mundial, Washington D.C., julio.
- Departamento Nacional de Planeación, (1990), "Plan de Economía Social: Planes y Programas de Desarrollo Económico y Social 1987-1990", DNP.
- (1991), "Decisiones Sobre el Programa de Apertura - II", Documento DNP -2459-bj, agosto.
- (1991), "Programa de Modernización y Diversificación del Sector Agropecuario", Documento DNP -2558-UDA-Minagricultura, Bogotá, octubre.
- Esguerra, M., (1990), "Los Flujos de Capital Entre Agricultura y el Resto de la Economía: Evidencia del Caso Colombiano, 1965-86", *Coyuntura Económica*, Vol. XX, No.1, marzo.
- Fischer, Stanley and Vinod Thomas, (1990), "Policies for Economic Development", *American Journal of Agricultural Economics*, Vol. 72, No. 3, agosto.
- Frenkel, Jacob A. and Moshin S. Khan, (1990), "Adjustment Policies and Economic Development", *American Journal of Agricultural Economics*, Vol. 72, No.3, agosto.
- García, Jorge y Gabriel Montes LL, (1988), "Coffee Boom, Government Expenditure, and Agricultural Prices: The Colombian Experience", *Research Report 68*, International Food Policy Research Institute, August 1988.
- Jaramillo, C.F., J.J. Perfetti y J. Ramírez, (1991), "Modelos de Desarrollo, Sector Agropecuario y Desarrollo Rural: Hacia Un Nuevo Paradigma", Ponencia presentada al Seminario Internacional Sobre Desarrollo Rural y Apertura Económica, 1991, Bogotá, octubre 17.
- Junguito, R., (1983), "Informe al Congreso", Bogotá.
- , (1991), "El Cambio Tecnológico en el Sector Agropecuario Ante la Apertura Económica", Documentos CLADEI-FESCOL, No.2, Bogotá.
- Krueger, Anne, Maurice Schiff, and Alberto Valdés, "Agricultural Incentives in Developing Countries: Measuring the Effect of sectoral and Economywide Policies", *The World Bank Economic Review*, Vol. 2, No. 3., pp. 255-271.
- Llorente, L. y Otros, "Distribución de la Propiedad Rural en Colombia 1960 - 1984", Ministerio de Agricultura - Cega.
- López, E., y M.F. Suarez, (1989), "Fuentes de Crecimiento de la Agricultura", Elaborado para la Misión de Estudios del Sector Agropecuario, Bogotá.
- Machado, A., (1986), "El Problema Alimentario en Colombia", Centro De Investigaciones para el Desarrollo, CID, Bogotá.
- Ministerio de Agricultura - Departamento Nacional de Planeación, (1990), "La Estructura de Protección Efectiva y el Desempeño del Sector Agropecuario" en, *El Desarrollo Agropecuario en Colombia*, mayo.
- Parra, L.G., (1987), "Informe al Congreso", Bogotá.
- Perfetti del C., Juan José y Jorge Ramírez, (1992), "La Política Agrícola en la Apertura de la Economía: El Caso de Colombia", FAO, agosto.
- y M.C. Rueda, (1990), "La Estructura de Protección Efectiva y el Desempeño del Sector Agropecuario" *Coyuntura Económica*, Vol. XX, No.1, marzo.
- y A. Barajas, (1990), "Análisis y Seguimiento de Políticas Económicas para el Desarrollo y la Investigación Agropecuaria y Agroindustrial - Colombia", *mimeo*, Bogotá, mayo.

- , y Ana María Herrera, (1992), "Política Económica y el comportamiento de la agricultura: El Caso de Colombia, IICA, Bogotá.
- ., L.M. Monroy y A.M. Herrera, (1991), "Avances en la Reforma Institucional Políticas y Organización del Sector Privado para Participar en el Proceso de Apertura Económica en América Latina y el Caribe. El Caso de Colombia", *mimeo*, Bogotá, octubre.
- Sociedad de Agricultores de Colombia, *Revista Nacional de Agricultura*, Varios Números, Bogotá.
- , (1983), "Los Planes de Desarrollo y el Sector Agropecuario", *Revista Nacional de Agricultura*, No. 862, febrero.
- Stiglitz, Joseph E., (1987), "Some Theoretical Aspects of Agricultural Policies", The International Bank for Reconstruction and Development/ The World Bank, Research Observer 2, No. 1, January.
- Thomas, V., (1986), "Macroeconomía y Política Agropecuaria - La Experiencia Colombiana", Banco de la República.
- Timmer, Peter C., (1988), "The Agricultural Transformation", *Handbook of Development Economics*, Vol. I, Edited by H. Chenery and T.N. Srinivasan.