
TRANSFORMACIONES EN LA AGRICULTURA COLOMBIANA ENTRE 1990 Y 2002

*Álvaro Balcázar**

INTRODUCCIÓN

Las políticas de protección a la producción nacional aplicadas en Colombia desde la década de los años 50 para promover la industrialización y el crecimiento económico, contribuyeron a impulsar en la agricultura el desarrollo de patrones diferenciados de producción, de tecnología y de organización económica de las empresas agrícolas. Por lo menos cuatro segmentos de producción se pueden diferenciar.

Una parte de la agricultura se desarrolló al amparo de políticas de sustitución de importaciones de materias primas, y dio lugar a cultivos cuya sostenibilidad económica se basaba en el mantenimiento de barreras de protección frente a la competencia extranjera, en transferencias de ingresos a los productores a través de los precios de los productos y de tasas subsidiadas de interés, así como en subsidios directos pagados con recursos del presupuesto nacional. La mayoría de los cultivos transitorios importables, que conformaron buena parte del sector de agricultura moderna, tuvo ese origen. Es el caso de los cultivos de sorgo, algodón, soya, maíz amarillo, cebada, e incluso, arroz. Estas mismas condiciones se aplican al desarrollo de las industrias pecuarias intensivas (avicultura y porcicultura tecnificada), obviamente guardando las diferencias relacionadas con el hecho de tener que asumir los sobreprecios de la protección a las materias primas agrícolas necesarias para elaborar los alimentos balanceados.

* Consultor del IICA y profesor de la Escuela de Economía de la Universidad Nacional de Colombia, abalcazar@cable.net.co. Este artículo es un resumen actualizado y corregido del informe final del estudio realizado para la Misión Rural. Fecha de recepción: 14 de noviembre de 2002, fecha de aceptación: 18 de julio de 2003.

Un segundo grupo de productos se conformó con base en el café y otros cultivos permanentes con clara vocación exportadora (banano, flores y, recientemente, camarones) o con aparentes ventajas competitivas en el mercado doméstico (azúcar y palma africana), los cuales también han recibido diversos beneficios de las políticas sectoriales, a través de medidas específicas de protección comercial, crédito subsidiado y pagos directos en proporción al valor de las exportaciones (con excepción del café). Esos cultivos, exceptuando el café, se desarrollan con base en empresas agroindustriales con un alto grado de integración vertical, escalas de operación relativamente grandes y sofisticadas estructuras de gestión empresarial.

Un tercer grupo de cultivos se tipificó como el sector de productos no transables que, en lo fundamental, se mantuvo al margen de los privilegios que otorgaban las políticas sectoriales a la agricultura, comoquiera que sus instrumentos eran pertinentes sólo para los bienes importables y, en menor grado, para los exportables. Tal fue el caso de frutales, hortalizas, tubérculos y legumbres, entre otros. La evolución de estos cultivos ha dependido casi en forma exclusiva de la dinámica de conformación y modernización del mercado interno, pero con muy escaso apalancamiento de las políticas sectoriales. Hasta mediados de la década de los 80 los mercados domésticos para esos productos eran poco dinámicos e informales. Aún en la actualidad los mercados de la mayoría de esos bienes se caracterizan por su alcance regional, con débiles vínculos de integración entre regiones. Por esa razón, esos cultivos se constituyeron tradicionalmente en refugio de las economías campesinas.

Sin embargo, en la última década han ocurrido cambios sustanciales que están afectando la dinámica de los bienes agrícolas no transables. Por un lado, las condiciones macroeconómicas (sobre todo la tasa de cambio) han provocado un aumento drástico de los precios relativos de los bienes no transables en relación con los transables, prestando incentivos económicos a los cultivadores de aquellos productos. De otra parte, los mercados de frutas y hortalizas han adquirido gran dinamismo y registran notables progresos en la tecnología de manejo de perecederos y en la organización de los procesos de comercialización. Bajo esas nuevas circunstancias, y a medida que se forman y consolidan los mercados para los productos tradicionalmente no transables, han surgido formas empresariales de producción, e incluso, esquemas de agricultura por contrato que promueven la articulación de la pequeña explotación agrícola con organizaciones agroindustriales. También se registran desarrollos hacia una mayor integración a los mercados regionales y al mercado internacional, con lo cual comienza a ser superado su carácter de no transables.

Finalmente, y más que todo en consonancia con los patrones de latifundio y elevada concentración de la tenencia y la distribución de la propiedad rural, se extendió la ganadería bovina ocupando la mayor parte de la frontera agropecuaria del país. La producción de carne bovina ha evolucionado amparada por una protección tecnológica asociada al escaso grado de desarrollo de la infraestructura (especialmente en cuanto a capacidad instalada de frío) y la relativa informalidad en la organización del mercado.

AJUSTE ESTRUCTURAL

A raíz de la implantación de medidas tendientes a la progresiva liberalización y apertura económica, el sector agropecuario ha experimentado un proceso relativamente intenso de ajuste estructural que se manifiesta en cambios en los patrones de producción y uso de recursos. Los cultivos transitorios transables entraron en crisis ante la competencia internacional; otros sectores, como la ganadería extensiva, la producción pecuaria intensiva, los cultivos permanentes y los cultivos de productos no transables, han aumentado la producción; la ganadería bovina extensiva ocupa la mayor parte de las tierras que dejaron de ser cultivadas con granos y oleaginosas. Por otra parte, el cultivo de café sufrió una reducción apreciable en el área cultivada y en la producción, al tiempo que su estructura productiva giró hacia un mayor predominio de fincas pequeñas.

El ajuste de la estructura productiva del sector agropecuario responde a varios factores, entre los cuales cabe mencionar:

1. El cambio en los precios relativos entre los productos del sector, debido primero —entre 1991 y 1993—, al descenso de los precios internacionales y, luego —entre 1993 y 1998—, a la revaluación del tipo de cambio. Aquellos productos que más apoyo y protección comercial recibían antes de 1990 afrontaron el descenso en sus precios relativos frente a los productos que no gozaban de similares niveles de protección.

2. El aumento de las asimetrías en el grado y las condiciones de protección a los diferentes productos, que ha ocurrido desde que comenzó la aplicación de las medidas de apertura comercial. Mientras para el arroz y el azúcar se han mantenido altos los niveles relativos de protección, otros productos como el algodón, la soya, el maíz, el sorgo y la cebada han tenido que enfrentar una virtual eliminación o una gran inestabilidad de la protección efectiva.

3. Las nuevas oportunidades de mercado impulsadas por la reducción de costos, la ampliación del consumo y la modernización de las estructuras de comercialización. Estos procesos han favorecido principalmente el

crecimiento de la avicultura y la piscicultura en el sector pecuario, y las frutas, hortalizas y tubérculos en la producción agrícola.

4. La falta de alternativas para la reconversión productiva en contextos regionales de elevada concentración de la propiedad y tenencia de la tierra. A esta circunstancia está ligada la expansión de la ganadería bovina en algunas zonas que antes se dedicaban a cultivos transitorios.

Tanto el esquema de protección a la agricultura como el de relativa liberalización y apertura internacional han tenido efectos muy importantes en el orden social y la distribución de ingresos entre los diferentes tipos de empresas agrarias y estratos sociales de la población. Algunos de los efectos más importantes se reflejan en la evolución de los índices de concentración de ingresos tanto en el campo como en la ciudad, a consecuencia de la forma como en tales esquemas de desarrollo se han definido los precios de los productos y factores productivos y las condiciones de apropiación de los excedentes económicos.

EVOLUCIÓN GENERAL DEL SECTOR

A principios de la década de los 60 y el comienzo de nuevo siglo, el sector agropecuario colombiano registró tasas promedio anuales de crecimiento relativamente altas. Entre 1960 y 2001 el Producto Interno Bruto (PIB) agropecuario aumentó casi en un 3,4% anual, pero dentro de una pauta de crecimiento con tendencia decreciente. En los años 60 el PIB agropecuario registró un aumento promedio anual superior al 5% anual, en los 70 de 4,6%, en los 80 se redujo a 2,9%, y en la década de los 90 apenas alcanzó el 1,2% anual.

En comparación con la economía en su conjunto, el sector agropecuario mostró menor dinamismo. Entre 1970 y 2001 el PIB total aumentó en 4,2% promedio anual (5,4% en los 70, 3,5% en los 80 y 3,0% en los 90). Como consecuencia, la participación de la agricultura en la composición del PIB total, medido a precios corrientes, se redujo de 25,3% en 1970 a 11,4% en 2001.

La sistemática desaceleración del ritmo de crecimiento de la producción agropecuaria, en un contexto relativamente favorable de disponibilidad de recursos humanos, naturales y tecnológicos para la producción, advierte sobre la existencia de probables fallas estructurales que impiden el aprovechamiento pleno y eficiente de los recursos disponibles en el agro.

CAMBIOS EN LA DÉCADA DE LOS 90

El fenómeno más destacado, en términos de evolución y tendencias recientes del sector agropecuario, es el cambio en los patrones de

cultivo y uso de la tierra, proceso que se aceleró a partir de 1991 y que refleja unas condiciones altamente diferenciadas de asimilación de las medidas de apertura por parte de las distintas actividades productivas y las estructuras regionales del sector.

Los principales indicadores del ajuste estructural del sector entre 1990 y 2001 muestran:

1. Una disminución de más o menos 880 mil hectáreas de cultivos transitorios, al mismo tiempo que se amplió en casi 240 mil hectáreas la superficie de los cultivos permanentes (sin incluir café, cuya área se contrajo cerca de 200 mil hectáreas). En resumen, la superficie agrícola del país se redujo en más de 840 mil hectáreas.

2. No obstante la disminución del área agrícola, tanto el volumen como el valor de la producción aumentó, lo que significa que en términos sectoriales el crecimiento de los cultivos permanentes compensó ampliamente la disminución de los transitorios, y que las actividades agrícolas que han mostrado un desempeño positivo son más intensivas que los cultivos que entraron en crisis. En efecto, en pesos constantes de 1994 el valor de la producción agrícola (sin café) aumentó a una tasa anual promedio de 1,5% entre 1990 y 2001, pese a que las producciones de cereales y de oleaginosas de grano disminuyeron en 0,32% y 4,61% anual, respectivamente, pero la producción de cultivos permanentes (sin café) aumentó a una tasa promedio anual de 2,73%.

3. Como consecuencia de dichos cambios en la composición de la producción agrícola, la productividad total de la agricultura se ha acelerado significativamente desde 1991. Entre 1990 y 2001 la productividad de la tierra, medida en valor de la producción por unidad de superficie, aumentó a un ritmo de 3,4% anual.

4. Debido a la mayor intensidad productiva de los cultivos permanentes, los empleos que se perdieron (150 mil) por la disminución de los cultivos transitorios fueron ampliamente compensados por el aumento de empleos (298 mil) en los cultivos permanentes. El aumento del desempleo rural entre 1991 y 2001 se explica sobre todo por la crisis cafetera y el aumento en las tasas de participación laboral. La disminución del área y la producción cafetera provocó una disminución de más de 230 mil empleos permanentes entre 1992 y 2001.

5. La apertura económica y el comportamiento de la tasa de cambio han tenido una mayor incidencia en los precios relativos de los productos agropecuarios. Sin embargo, el efecto ha sido altamente diferenciado dependiendo del grado de transabilidad internacional de los productos. Mientras los precios relativos de los productos que compiten con importaciones registraron una tendencia predominante a disminuir, los de los productos que no son materia de comercio

internacional (no transables) registraron una tendencia a aumentar. Esos cambios en los precios relativos son muy consistentes con el comportamiento de la producción por cultivos: la producción de cereales y semillas oleaginosas se redujo mientras la de frutas, hortalizas y tubérculos, entre otros no transables, ha aumentado.

6. En cuanto a comercio exterior, el fenómeno más destacado desde 1991 es el acelerado aumento de las importaciones de productos agropecuarios, principalmente cereales y semillas oleaginosas. Sin embargo, el factor más influyente en el crecimiento de las importaciones agrícolas es el aumento del consumo y, en menor medida, la disminución de la producción nacional. En granos, menos de una tercera parte de lo que aumentó el volumen de importaciones corresponde a la disminución de la producción nacional. Más de dos tercios son aumento neto del consumo, impulsado por menores precios relativos.

7. Las exportaciones de productos agropecuarios han seguido aumentando, aunque menos rápido que las exportaciones totales. Lo más notable es el aumento de las exportaciones de productos agroindustriales y el descenso de las de productos primarios. Esto sugiere el eventual desarrollo de un perfil exportador con productos de mayor valor agregado.

8. La aceleración del consumo y la modernización de los sistemas de comercialización de productos agrícolas (especialmente en los sectores de frutas y hortalizas) que siguieron a las medidas de apertura económica han prestado condiciones favorables para profundizar el ajuste estructural de la producción, en la medida que crean nuevas oportunidades de producción y amplían los mercados existentes.

POLÍTICAS SECTORIALES DE APOYO Y PROTECCIÓN

Un análisis sumario a las políticas sectoriales y la inversión pública de apoyo al sector agropecuario muestra que, no obstante que se han reducido los niveles agregados de protección agrícola, aún se mantienen en niveles relativamente altos e inciden en forma significativa en la determinación del ingreso bruto de los agricultores que están cobijados por esas políticas de apoyo y sus instrumentos. Sin embargo, lo más importante de destacar es el alto grado de diferenciación de niveles de protección y apoyo por productos. Dos productos (arroz y azúcar) concentran la mayor parte del valor de la medida global de apoyo que recibe el conjunto del sector agropecuario.

Los análisis de precios relativos de los productos del sector agropecuario desde 1970, tanto al productor como al consumidor, ofrecen indicios que contradicen la idea tradicional sobre una discriminación histórica en los términos de intercambio contra el sector agropecuario en su conjunto.

De otra parte, los análisis de transferencias intersectoriales por métodos de cálculos de excedentes del consumidor y del productor originados en las medidas de política comercial, indican que entre 1991 y 1997 los consumidores “perdieron” el equivalente a US\$4.734 millones (dólares constantes de 1996) por la protección otorgada a 11 productos importables, entre los que se destacan el arroz, el azúcar, la leche y el maíz amarillo, pero que no incluye el pollo y las carnes. Por su parte, los “excedentes del productor” aumentaron en ese mismo período y esos 11 productos a US\$4.168 millones (Balcázar et ál., 1998).

El 82% del valor de las “pérdidas del consumidor” se concentra en cuatro productos (arroz, azúcar, leche y maíz amarillo) las cuales ascendieron a US\$3.884 millones entre 1991 y 1997, al tiempo que el “aumento del excedente del productor” repartido en éstos fue de US\$3.660 millones (88% del total para los 11 productos estudiados). Como promedio anual, el excedente del productor derivado de las políticas de apoyo a través de los precios en los cuatro productos mencionados representa un poco más del 10% del PIB agropecuario.

A partir de 1991 se observa una reducción gradual del nivel de apoyo y subsidios que recibe el sector agropecuario. Sin embargo, también ha aumentado la asimetría en las condiciones de protección entre cultivos, lo cual repercute en distorsiones considerables en los mercados de factores (tierra, sobre todo) que afectan negativamente su movilidad entre usos alternativos al interior del sector agropecuario. Por ejemplo, los cultivos que relativamente reciben más transferencias elevan el costo de los arriendos de tierra muy por encima del precio que pueden cubrir aquéllos que han resultado menos favorecidos o, incluso, discriminados por las políticas de protección. Esta es una típica consecuencia de rentas económicas captadas por los propietarios de las tierras y generadas por políticas discriminatorias a favor de determinados usos agrícolas.

Existe un alto grado de diferenciación de los niveles de subsidio entre los productos del sector. Esta diferenciación se genera tanto por diferencias en la cantidad de medidas de protección que se aplican a cada producto, como por el valor diferencial que adopta cada una de esas medidas en relación con cada producto. De otra parte, el trato diferencial entre productos no obedece a una línea estratégica de desarrollo productivo basada en consolidación o búsqueda de ventajas competitivas, sino en los balances de poder y la capacidad institucional de los gremios heredada de las políticas proteccionistas del modelo sustitutivo de importaciones.

La mayoría de los productos del sector, o no reciben subsidios, o las medidas de protección no alcanzan a ser efectivas para incidir en

sus precios. Tal es el caso de los sectores de bienes no transables (frutas, hortalizas, tubérculos, etc.) y carne de res.

El problema de los subsidios directos a través del presupuesto público es de efectividad y eficiencia. Entre 1990 y 2001, la nación gastó en programas relacionados con el apoyo al sector rural y ejecutados por el Ministerio de Agricultura y sus entidades, una suma equivalente a \$8,2 billones, en pesos de 1999. Hay muchas evidencias de que la mayor parte de los recursos apropiados se queda en costos de transacción e ineficiencia institucional. Los resultados frente a los objetivos son extremadamente precarios y se hacen a costos sociales muy elevados. Los ejemplos abundan en cuanto a reforma agraria, adecuación de tierras, financiamiento y comercialización.

FACTORES MACROECONÓMICOS

La forma como han evolucionado los principales agregados macroeconómicos en la década de los 90 tiene implicaciones fuertes y diferenciadas para la dinámica de las actividades productivas del sector agropecuario.

El comportamiento de la tasa de cambio es uno de los principales factores que influye en la fuerte diferenciación de los precios y costos relativos de los productos agropecuarios en los años 90. La revaluación cambiaria que se registró entre 1993 y septiembre de 1998 provocó una brecha creciente entre los precios de productos y factores transables y no transables. Mientras los precios de los productos de exportación, las materias primas importables, los bienes de capital y los productos que deben competir con importaciones fueron *anclados* por la tasa de cambio, los productos y factores no transables aumentaron sus precios relativos en forma bastante significativa. Las consecuencias se reflejan en la dinámica heterogénea y diferenciada de la rentabilidad y el poder adquisitivo de los márgenes netos sobre costos de producción en cada una de las actividades productivas del sector.

Otro efecto de la revaluación cambiaria se manifiesta en la distorsión de los salarios rurales. Como factor de costo, el precio relativo de la mano de obra rural aumentó un 43% en términos reales entre 1990 y 1997; pero como ingreso real de los trabajadores sólo aumentó 8% durante el mismo período. Ese hecho tiende a deteriorar la competitividad de los cultivos transables intensivos en mano de obra en un momento en el cual el país necesitaba potenciar la capacidad de generación de empleo. Lo paradójico es que esa pérdida de competitividad no corresponde a una mejora significativa en el poder adquisitivo del salario, sino a una distorsión de precios relativos que tiene origen en la revaluación de la tasa de cambio.

En cuanto a la tasa de interés, la novedad está en la eliminación gradual de las condiciones preferenciales que disfrutaba la producción agropecuaria. Hasta finales de los años 80 el sector agropecuario disfrutaba de una preferencia equivalente a cerca de 15 puntos porcentuales en la tasa de interés de sus créditos con respecto a las condiciones ordinarias del mercado. En la actualidad esa diferencia se ha reducido a niveles no significativos.

El principal problema derivado de ese proceso de nivelación es que ocurrió en un contexto macroeconómico que disparó el aumento de las tasas de interés de la economía a niveles demasiado elevados para las posibilidades de inversión en el sector agropecuario, dadas las condiciones generadas por las medidas de liberalización comercial: crisis de rentabilidad de los cultivos comerciales tradicionales e incertidumbre en las actividades productivas hacia las cuales se está orientando la estructura económica del sector.

RENTABILIDAD

Aunque las tendencias de las relaciones ingresos/costos son heterogéneas a lo largo del período analizado, se pueden destacar algunas situaciones de diferenciación. En 15 de 21 productos, los márgenes sobre costos aumentaron entre 1990 y 1996; en el resto predominó una tendencia a su deterioro. Los productos que más mejoraron sus márgenes sobre costos son relativamente menos transables (plátano, frutales, hortalizas, papa y frijol). En esos casos, el aumento del margen se explica por el efecto combinado del incremento de los precios relativos del producto y las mejoras en los rendimientos, con lo cual se ha logrado contrarrestar el alza en los jornales (pues son cultivos relativamente intensivos en mano de obra).

Los cereales (excepto el arroz) y las oleaginosas registraron un mayor deterioro del margen sobre costos desde 1991. En el algodón y la soya el nivel relativo en 1996 es semejante al que se observó durante la crisis de esos mismos cultivos a comienzos de la década de los 80. En el resto de este grupo los márgenes, aunque descendieron, permanecieron en niveles superiores a los más bajos que se registraron en la década de los 80.

Entre los cultivos permanentes que registraron descensos en sus márgenes se destacan la palma africana y el cacao, en los cuales ese fenómeno se viene presentando desde mediados de la década de los 80. A partir de 1993 sus márgenes se estabilizaron en los niveles bajos en toda su historia.

En el caso de la palma la estabilización del margen entre 1993 y 1996 se explica principalmente por el incremento en los rendimientos,

que contrarrestó la caída de los precios relativos del aceite y el aumento de los costos de producción. La disminución de márgenes para el banano y la caña de azúcar está asociada a caídas en productividad y aumento de costos de producción, pues sus precios relativos han aumentado en los últimos años.

En el sector pecuario los márgenes aumentaron en avicultura (tanto en la producción de pollo como de huevo), porcinos tecnificados y leche, y bajaron en carne de res. En avicultura y porcicultura tecnificada el aumento se explica principalmente por el descenso en los costos de producción, asociado al menor precio de sus materias primas agrícolas.

Los resultados del análisis de márgenes sobre costos por cultivos sugieren que la crisis de rentabilidad en el sector agropecuario no es generalizada, sino circunscrita sobre todo a los cultivos transitorios que compiten con las importaciones. De hecho, la mayoría de productos ha experimentado un incremento más acelerado de sus ingresos que de sus costos, que es lo que revela la evolución del margen sobre costos. Este fenómeno llama la atención sobre la necesidad de descifrar las verdaderas causas de la crisis de crecimiento que afecta al sector agropecuario. Si no hay evidencia de una caída generalizada de la rentabilidad, ¿cómo se explica la sensación generalizada de crisis?

Parte fundamental de la explicación que podemos avanzar en este ensayo está en la notable pérdida de poder adquisitivo (en términos de la canasta de bienes de consumo) de los ingresos que reciben los productores agropecuarios, debida a la distorsión -o el ajuste- en los precios relativos entre bienes transables y no transables que introdujeron, primero, las medidas de liberalización comercial y, luego, la revaluación de la tasa de cambio. Esto se reflejó en la creciente distancia entre el índice de precios al consumidor y el índice de precios al productor, lo que se tradujo, en última instancia, en que los ingresos de los productores aumentaron más rápido que sus costos de producción, pero mucho menos que los costos de sus canastas de consumo. En la medida en que sus ingresos netos como productores¹ se destinan principalmente a su propio sostenimiento y el de sus familias, la percepción que tiende a dominar es que se ha deteriorado el negocio agropecuario.

En otros países esta situación ha provocado una tendencia a diversificar las fuentes de ingreso por fuera de la agricultura (modelo *farmer* de Estados Unidos) o a aumentar las escalas de producción de las empresas agropecuarias (como está ocurriendo en Argentina). La

¹ La mayoría de cultivos se caracteriza por el predominio de agricultores medianos y pequeños. Por tanto, sus excedentes se destinan más que todo a consumo y muy poco a inversión. Esta se realiza con base en crédito de diversas fuentes.

primera estrategia supone cambios estructurales en los mercados de trabajo que sólo ocurren a mediano y largo plazos, y la segunda supone condiciones dinámicas de mercado de factores, sobre todo gran movilidad y transparencia del mercado de tierras. En Colombia los altos precios de la tierra y el mal funcionamiento del mercado de derechos de cultivo obviamente conspiran contra la posibilidad de ampliar las escalas de producción de las empresas agrícolas.

Sin embargo, la principal razón de la crisis es el aberrante deterioro del riesgo para la vida, la libertad y el patrimonio de quienes desarrollan empresas en el medio rural.

LA INSEGURIDAD

La agudización de la inseguridad y la inusitada extensión de la influencia de los grupos de insurgencia armada en todo el territorio nacional ha tenido efectos desastrosos para el desarrollo del sector agropecuario en los últimos años, por el altísimo costo en vidas y por sus implicaciones para las condiciones de movilidad de los recursos hacia y desde el sector agropecuario. Con el incremento del aparato militar de las guerrillas y de sus costos de operación, éstas intensificaron, como nunca antes en la historia agraria y del conflicto armado en Colombia, su presión extorsiva contra las empresas agropecuarias².

La violencia opera como una barrera para entrar y salir del sector. El riesgo para la vida y la libertad de las personas y la inexistencia de garantías para la propiedad introduce riesgos no económicos (aunque algunos se traducen en sobre costos) que no pueden ser asumidos, por muy favorables que puedan ser las condiciones de rentabilidad. La salida también es difícil, pues supone que alguien quiera tomar o ampliar su exposición en el sector. Esto es muy grave cuando se requiere, por un lado, desarrollar la capacidad empresarial en el sector (que entren nuevos empresarios con nuevas ideas y más capacidad de gestión) y, por otro, incrementar el flujo de inversión en capital fijo para la reconversión productiva.

LA ECONOMÍA POLÍTICA DEL AJUSTE ESTRUCTURAL

El desmonte parcial de las políticas y los mecanismos de protección agrícola que imperaron hasta 1990 y el consecuente ajuste estructural en la producción agropecuaria que ello ha impulsado, han provocado efectos redistributivos importantes del ingreso rural entre sectores

² Hasta finales de los años 80 la extorsión guerrillera actuó principalmente contra el latifundio ganadero extensivo. La empresa agrícola y pecuaria moderna estaba relativamente al margen de esas presiones extorsivas.

sociales, regiones y tipos de empresa agropecuaria. Dichos efectos redistributivos se deben a los cambios en los precios relativos entre los productos del sector, la reducción y redistribución de las transferencias que se originan en la protección comercial y a la disminución de los subsidios directos en la comercialización y el financiamiento de los cultivos.

El cambio en los precios relativos del sector ha tenido, al menos, dos tipos de efectos redistributivos: entre productores y consumidores y entre tipos de empresas agropecuarias. El descenso generalizado en los precios relativos de los alimentos supone un aumento en el excedente del consumidor y, entre los consumidores, los más beneficiados tienden a ser los grupos de menores ingresos que son los que destinan un mayor porcentaje de sus gastos al rubro de alimentos. En la práctica ha ocurrido una disminución en el nivel de las transferencias que los consumidores hacen a los productores, aunque en forma bastante diferenciada por productos.

Gracias a la protección comercial, los elevados precios relativos al productor implicaban cuantiosas transferencias desde los consumidores hacia los productores, y la mayor parte de las mismas provenían obviamente de los consumidores de menores ingresos (por ser más numerosos y gastar proporcionalmente más en alimentos).

Por otra parte, los productores más perjudicados por el cambio en los precios relativos fueron los de bienes importables (principalmente cereales y oleaginosas), pues los de bienes no transables resultaron beneficiados por el aumento en sus precios relativos. En la medida en que estos últimos son producidos principalmente por pequeñas empresas agropecuarias y de economía campesina, los cambios registrados en los años 90 en los precios relativos del sector suponen una redistribución de los ingresos agropecuarios a favor de este tipo de productores. Los resultados de la Encuesta Nacional de Hogares Rural del DANE entre 1991 y 1995 ofrecen evidencia en favor de esa afirmación.

Hay un contraste fuerte en la dinámica de los ingresos, su distribución y la pobreza rural entre los períodos 1978 a 1991 y 1991 a 1995. En efecto, en el primero de esos períodos, el único segmento de población ocupada para el cual aumenta el ingreso real per cápita es el decil superior en la escala de ingresos; para todos los demás segmentos (o sea, 90% de la población rural ocupada) el ingreso real per cápita disminuyó, y la tasa de disminución fue mayor para los deciles de más bajos ingresos: cuanto más pobre el segmento de población, más acelerada fue su caída de ingreso real. Así, al mismo tiempo que el 10% superior en la escala de ingresos rurales aumentó su ingreso real a una tasa de 3,1% anual, el 90% restante perdía ingreso

real a una tasa entre -3,4% y -2,0% promedio anual. Esto conllevó a un aumento en el índice Gini de concentración de ingresos de 0,49 en 1978 a 0,57 en 1991.

El contraste es significativo entre 1991 y 1995. En efecto, en este período, como se mencionó, se acentuó la caída del ingreso per cápita de la población rural ocupada, pero en este caso, para el 90% más pobre aumentó el ingreso real y sólo disminuyó para el 10% de ingresos superiores. En este período, cuanto más pobre era el segmento de población mayor fue la tasa de incremento del ingreso real (8,1% anual en los dos deciles inferiores, 3,4% anual en los 3 siguientes y 2,4% anual en los deciles sexto a octavo). Por su parte, para el noveno decil apenas sí aumentó, y para el décimo se registra una dramática caída, al punto que su ingreso real en 1995 es apenas la mitad del que tenía en 1991. El Gini de ingresos rurales pasó de 0,57 en 1991 a 0,44 en 1995, una disminución de 13 puntos en el indicador de concentración del ingreso que invierte la tendencia observada en los 15 años anteriores, aunque debido principalmente al dramático deterioro del ingreso del grupo de más altos ingresos.

Las pérdidas de ingreso de los productores de bienes agrícolas importables, debidas a cambios en los precios relativos, se vieron acrecentadas por la disminución de transferencias que se canalizaban a través de los precios gracias a la política comercial (precios de sustentación y restricciones arancelarias y cuantitativas a las importaciones) y a la drástica reducción de los subsidios directos, como la disminución del margen de preferencia que disfrutaban los productores agropecuarios a través de la tasa de interés de los créditos.

Estas políticas, sobre todo las comerciales, favorecían casi exclusivamente a los productores de bienes sustitutivos de importaciones; por su parte, la cobertura del crédito institucional en el sector agropecuario era alta sólo en el sector empresarial, pero en el de pequeños productores la cobertura máxima nunca superó el 10% del censo de pequeños productores. En 1991, el año de máxima cobertura, según redescuentos de Finagro se otorgaron 178.000 créditos a pequeños productores, y según los cálculos hechos en la Misión Rural el número de minifundios es superior a 2,6 millones.

En esas circunstancias el impacto de la reducción de transferencias y subsidios a los productores agropecuarios tuvo que ser proporcionalmente menor para los pequeños productores que para el resto. El efecto redistributivo del desmonte parcial de esas políticas ha sido claramente negativo para los productores de bienes importables (p. ej. cereales y soya), y mucho menos significativo para pequeños productores de bienes no transables y para empresas orientadas a la exportación.

También entre regiones se han presentado efectos redistributivos del ingreso agropecuario –dependiendo de las posibilidades que brindan sus condiciones agroecológicas–, sus patrones de tenencia y distribución de la tierra y, sus condiciones de acumulación de capital y desarrollo empresarial para ajustar sus patrones de producción agropecuaria de acuerdo con los cambios señalados. Regiones con elevada concentración de la propiedad rural, poco desarrollo empresarial y escasa acumulación de capital, como en la costa atlántica, registraron caídas dramáticas en la producción de sus cultivos tradicionales y no han logrado desarrollar alternativas de producción diferentes a la ganadería bovina extensiva. Como consecuencia, allí se observa un ajuste eminentemente regresivo en términos de intensidad de uso y aprovechamiento de la tierra, pues las áreas dejadas de cultivar se pasaron a ganaderías extensivas, con tremendas consecuencias negativas para la población rural (pérdida de fuentes de empleo e ingresos, etc.).

Por el contrario, otras regiones donde el tamaño de las explotaciones y la disponibilidad de mano de obra o capital son favorables para la reconversión productiva hacia sistemas más intensivos, han logrado compensar la caída de unos cultivos con el aumento de otros. En estas regiones hay más indicios de una reconversión de carácter progresivo en la estructura productiva del sector agropecuario.

LECCIONES DEL CAMBIO EN LA ESTRUCTURA PRODUCTIVA

1. Las posibilidades de crecimiento agropecuario, acelerado en Colombia, están asociadas a la dinámica que puedan lograr los cultivos de productos que no enfrentan la competencia de las zonas con fuertes ventajas comparativas en la producción agrícola (Estados Unidos, Canadá, Argentina, Nueva Zelanda, Australia, etc.). Tales cultivos son: especies perennes tropicales como frutas, palma africana, caña de azúcar y banano; cultivos intensivos en mano de obra como las hortalizas; producción pecuaria intensiva, y productos forestales.

2. El destino estratégico de la producción debe ser el mercado de exportación, pero existe un amplio espacio para el aprendizaje y la consolidación empresarial basado en el potencial de crecimiento del mercado interno.

3. Los cultivos comerciales tradicionales (cereales y oleaginosas de ciclo semestral) deberán crecer con base en su competitividad en el mercado interno, para lo cual es fundamental llevar a cabo una sustancial reconversión tecnológica que produzca un aumento en su eficiencia económica.

4. Los sectores en los que descansa el potencial de crecimiento agropecuario del país se caracterizan por ser muy exigentes en, por lo menos, tres aspectos fundamentales: alta inversión fija por unidad de superficie con ciclos de recuperación a largo plazo; alta capacidad de gestión empresarial y coordinación técnica, y alta capacidad de innovación tecnológica. Ninguna de estas tres características era determinante para las condiciones que mantenían a la agricultura de ciclo semestral, que hizo crisis tan pronto comenzó la liberalización de los mercados agropecuarios.

5. Esas tres características también resaltan los principales obstáculos: primero, la inseguridad para las personas y sus derechos de propiedad, lo que ahuyenta la inversión fija y la vinculación de empresarios innovadores al sector rural; segundo, la incertidumbre respecto de las variables macroeconómicas fundamentales –tasa de cambio y tipo de interés–; tercero, la inestabilidad y volatilidad en las reglas de juego, lo que configura un régimen de incentivos adversos a la formación de capital fijo y la tradición empresarial y, finalmente, el precario desarrollo de la infraestructura económica.

El peso de esos factores restrictivos constituye la esencia de la crisis estructural que padece el sector agropecuario en el presente.

CONCLUSIONES

1. El patrón de desempeño a largo plazo del sector agropecuario se ha caracterizado por una tendencia a lograr tasas de crecimiento cada vez más bajas. No obstante, también se observa un proceso de cambio en la composición de la producción, en el que aumenta la importancia de los cultivos permanentes orientados a exportación, y de los sectores de producción de bienes “no transables”. Esta recomposición productiva permitió en buena parte contrarrestar la drástica reducción que afectó a la agricultura de ciclo semestral desde 1991.

2. Con algunas excepciones (caña de azúcar, palma africana, arroz y café), desde mediados de los años 70 la agricultura padece de un relativo estancamiento tecnológico que no ha permitido mejorar significativamente la productividad. No obstante, la productividad media de la agricultura muestra una clara tendencia a aumentar debido al fenómeno de sustitución de cultivos poco intensivos por otros más intensivos.

3. Las políticas de apoyo sectorial, en particular las que implican transferencias, han sido relativamente asimétricas entre actividades productivas. Además, son muy volátiles en el tiempo, conformando un ambiente de incentivos contrarios a una vinculación estable y a largo plazo de las empresas y de los empresarios al sector (con excep-

ción de los cultivos de exportación, la producción pecuaria y la caña de azúcar). Esto probablemente ha incidido en la escasa formación de capital fijo, la consolidación de tradición empresarial en el sector, y consecuentemente, en la precaria dinámica de cambio tecnológico en el sector.

4. Exceptuando los productos importables, en la mayoría de actividades agropecuarias los márgenes sobre costos aumentaron desde 1991. Esto sugiere que el deterioro de la rentabilidad es cierto en algunos cultivos, pero no es la explicación más adecuada de la crisis del sector.

5. Los principales factores que impiden el desarrollo empresarial agrario son derivados del entorno socioeconómico y político que impera en el medio rural. Los mismos se pueden resumir en:

- a) La inseguridad para la vida, la libertad personal y los patrimonios.
- b) La incertidumbre sobre los derechos de propiedad en el medio rural.
- c) La incertidumbre sobre las políticas sectoriales y las reglas de juego que definen las fuentes de beneficios en el sector agropecuario.
- d) Los incentivos explícitos e implícitos que fomentan la posesión especulativa de la tierra.
- e) El mal funcionamiento de los mercados de factores, principalmente los de financiación y de tierra.

6. En este sentido, las causas fundamentales de la crisis de crecimiento del sector agropecuario son la inseguridad (personal y patrimonial) para los empresarios y un ambiente institucional adverso a la creación de capital fijo y de tradición empresarial. Por lo tanto, las prioridades para el crecimiento del sector se deben centrar en:

- a) Recuperar la seguridad para las personas y sus bienes mediante el logro de la paz y la eficacia judicial.
- b) Garantizar estabilidad macroeconómica, sobre todo de la tasa de cambio y el tipo de interés, ambas fundamentales para la reconversión productiva y tecnológica del sector.
- c) Proporcionar incentivos adecuados para fomentar la innovación tecnológica, aumentando la eficiencia del sistema institucional de innovación y mejorando la capacidad de adopción por parte de los productores (desarrollo de capacidad empresarial).
- d) Definir una política sectorial con efectos intrasectoriales neutros, haciendo énfasis en los siguientes componentes: garantizar una política comercial (incluida la protección) transparente y no discriminatoria dentro del sector; establecer incentivos para la formación de capital privado y social (innovación tecnológica y capacidad empresarial) en el sector; y, desarrollar la infraestructura económica (sobre todo la de conectividad) y social rural.

7. Es fundamental realizar la reforma de la estructura institucional del Estado para el sector rural partiendo de la redefinición de sus objetivos prioritarios y del ajuste de los medios para realizar esos objetivos. Como un principio general, el Estado debe complementar, no sustituir, la iniciativa y la responsabilidad de los productores y las comunidades rurales en cuanto concierne a su desarrollo. En lo posible, el Estado debe sustituir la gestión directa por administración de incentivos no rentísticos y, realizar la provisión de servicios a través de mecanismos de mercado y reglas transparentes de acceso. En segundo lugar, es conveniente minimizar los arreglos institucionales que determinan discrecionalidad de los funcionarios públicos en la ejecución de los recursos de los programas. En tercer lugar, es necesario desarrollar mecanismos de control y participación social en la formulación, ejecución y evaluación del impacto de los programas sectoriales. Y, finalmente, es imprescindible evaluar el impacto, la eficacia y la eficiencia de los programas y los recursos públicos dirigidos al sector rural.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Asesores del Gobierno en Asuntos Cafeteros. 1996. *Estimaciones del impacto sobre la caficultura de la evolución del tipo de cambio entre 1989 y 1996*, 6 de diciembre.
- Asesores del Gobierno en Asuntos Cafeteros. 1996. *Impacto sobre la caficultura de la evolución del tipo de cambio entre 1989 y 1996: Nuevas consideraciones*, 20 de diciembre.
- Asesores del Gobierno en Asuntos Cafeteros. 1996. *Los pactos internacionales cafeteros y evaluación del primer plan de ordenamiento de la oferta de la APCC*, 12 de diciembre.
- Balcázar, Álvaro; A. Vargas y M. L. Orozco. 1998. *Del proteccionismo a la apertura: el camino a la modernización agropecuaria*, Misión Rural, IICA, Bogotá, TM Editores.
- Camacho, P.; M. Velilla y C. F. Jaramillo. 1995. "La política comercial agropecuaria durante el cuatrienio 1990-1994", *Revista Planeación y Desarrollo* 26, 1, Bogotá, enero-abril.
- Cárdenas, J. 1994. "Estabilización y valorización en el mercado mundial del café", La caficultura colombiana en el final del siglo XX, LVII asamblea ASOEXPORT.
- Castro, Y. 1997. "Las políticas de los países miembros del Grupo Andino. Acceso a mercados", Subsidios y ayudas al sector agroalimentario en el hemisferio americano, Taller internacional IICA.
- CEDE. 1998. "Sistema andino de franjas de precios. Evaluación e implicaciones para Colombia", *Revista Nacional de Agricultura* 922-923, Bogotá, pp. 41-65.
- Clavijo, S.; C. F. Jaramillo y J. Leibovich. 1994. *El negocio cafetero ante el mercado libre*, Minhacienda, DNP, Tercer Mundo, julio.
- Decreto 809 de 1994.

- El Espectador. 1996. "Acuerdos comerciales internacionales", n.º 3, 12 de noviembre.
- Errázuriz, M. 1993. "El empleo y los salarios cafeteros durante la crisis: ¿qué muestra la evidencia empírica?", Foro economía cafetera: crisis y perspectivas, 3 y 4 de marzo.
- Espinoza Fenwarth, A. 1995. "Compromisos de Colombia en materia de acceso a productos agrícolas", *Cuadernos de Desarrollo Agrícola* 1, junio.
- Espinoza Fenwarth, A. 1995. "Compromisos de Colombia en ayuda interna y subsidios a la importación", *Cuadernos de Desarrollo Agrícola* 1, junio.
- Federación Nacional de Cafeteros. 1987. *Comparación de ingresos y egresos para tres tipos de caficultura, promedios por hectárea 1986-1987*, Bogotá.
- Federación Nacional de Cafeteros. 1997. "Informe del Gerente General", LVI Congreso Nacional de Cafeteros, 9, 10 y 11 de diciembre.
- Fonseca, L. A.; M. del P. Esguerra y J. H. Barbosa. 1997. "La actual coyuntura internacional del café y sus perspectivas", CRECE Estudios Regionales.
- Gerencia Técnica. 1997. *Encuesta nacional cafetera, fases I, II, III, IV y V*, Federación Nacional de Cafeteros, diciembre de 1997.
- Gómez M., A. y M. C. López. 1997. *Memorias 1996-1997*, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, República de Colombia.
- Informes sobre ESP de CEGA a la JUNAC, mayo de 1998.
- Intervención del señor ministro de Hacienda y Crédito Público en el LVI congreso cafetero. 1997. "Los retos del café", 11 de diciembre.
- Junguito, R. y D. Pizano. 1991. *La producción de café en Colombia*, Fondo Cultural Cafetero, y Fedesarrollo.
- Junguito, R. 1980. "La producción cafetera colombiana: tendencias, dilemas y perspectivas", Reveiz, E., *La cuestión cafetera: su impacto económico, social y político. Colombia, Costa Rica, Costa de Marfil*, colección: debates-CEDE 1, Universidad de los Andes, Bogotá, Tercer mundo.
- Konandreas, P. y J. Greenfield, 1996. "Compromisos de la Ronda de Uruguay respecto a ayuda interna y subvenciones a las exportaciones: sus consecuencias para los países en desarrollo", Taller FAO/Banco Mundial, Implementación del acuerdo de la Ronda de Uruguay en América Latina: El caso de la agricultura.
- Ley 7 de 1991
- Montenegro, A. 1993. *Café, dinero y macroeconomía en Colombia*, Fescol, octubre.
- Organización Mundial del Comercio. 1996. *Examen de las políticas comerciales de Colombia*, Informe de secretaria.
- Ocampo, J. A., et ál. "Macroeconomía, ajuste estructural y equidad en Colombia 1978-1996", en imprenta.
- Ramírez, J. C. 1996. "Necesitamos construir una nueva caficultura", LX Asamblea Anual de Asoexport, 14 de noviembre.
- Shanahan, P. 1997. "Conceptos, situación actual y tendencias en el cumplimiento de los compromisos del acuerdo sobre agricultura de la OMC", Subsidios y ayudas al sector agroalimentario en el hemisferio americano, Taller internacional IICA.
- USDA. 1997. "Coffee Update", *The Tropical Products: World Markets and Trade*, June.
- Velilla, M. P. y C. Camacho Jaramillo. 1995. "Política comercial agropecuaria del cuatrenio" *Planeación y Desarrollo* 26, 1.