

ICA
13
0

LA NUEVA AGRICULTURA

Una contribución al proceso
de paz en Colombia

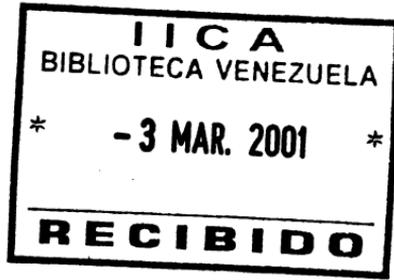
CARLOS GUSTAVO CANO



TMI EDITORES

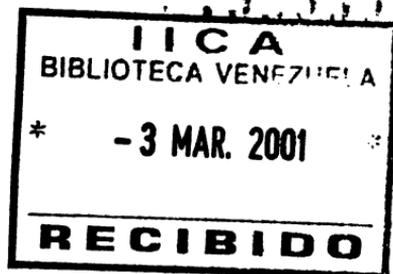
FUNDACIÓN SOCIAL - IICA

Carlos Gustavo Cano es economista de la Universidad de los Andes (Bogotá). Obtuvo su maestría en economía en la Universidad de Lancaster (Inglaterra), y adelantó estudios de posgrado en economía en Harvard (Estados Unidos) y en Administración en Inaldea (Bogotá). Ha sido presidente de Adecarroz, la SAC, la Corporación Colombia Internacional, la Caja Agraria y el diario *El Espectador*. Actualmente consultor privado y representante en Colombia del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA). También es miembro del Consejo Directivo de la Fundación Social y de otras juntas directivas del sector empresarial, y profesor del Colegio de Estudios Superiores de Administración (CESA) de Bogotá.



sociología y política

RECEIVED
MAY 10 1961
U.S. AIR FORCE
HEADQUARTERS
WASHINGTON, D.C.



LA NUEVA AGRICULTURA

Una contribución al proceso
de paz en Colombia

CARLOS GUSTAVO CANO



00002678
IICA
E13
20



•TERCER MUNDO S.A.

TRANSVERSAL 2a. A No. 67-27, PBX (571) 312 6816 FAX (571) 212 5976

E-mail: tmundoed@polcola.com.co

SANTAFÉ DE BOGOTÁ - COLOMBIA

cubierta: tercer mundo editores

primera edición: julio de 1999

© carlos gustavo cano

© tercer mundo editores en coedición con el iica
y la fundación social

ISBN: 958-601-856-3

**edición, armada electrónica, impresión
y encuadernación: tercer mundo editores**

**impreso y hecho en colombia
printed and made in colombia**

CONTENIDO

PRÓLOGO	xv
PRESENTACIÓN	xix
INTRODUCCIÓN	xxi

PRIMERA PARTE

AGRICULTURA, REFORMA Y DESARROLLO ALTERNATIVO

I. DE LA CRISIS A LA COMPETITIVIDAD	3
II. LOS CONSENSOS DE WASHINGTON	9
III. EL AGRO: DESPUÉS DE LA APERTURA, ¿QUÉ?	14
IV. FONDO DE INVERSIONES PARA EL AGRO	19
V. CRITERIOS PARA INVERSIONES Y PRODUCTOS	23
VI. LOS CLUSTERS, FUNDAMENTO DE LA COMPETITIVIDAD	31
VII. PROYECTOS PARA LA PAZ	38
VIII. EL MODELO DE COTO SUR	45
IX. EL MODELO DE PALMONAGAS	55
X. LAS ETAPAS DEL CAMBIO Y LA CONVERSIÓN	62
XI. EL DESARROLLO ALTERNATIVO	69
¿Delincuencia común o racionalidad campesina?	69
Las fumigaciones: un gran fracaso	70
El mayor costo, para Colombia	72
Discriminalización y desarrollo alternativo:	
la salida	73
Los tres pasos esenciales	78

XII. AGROEXPORTACIONES: LECCIONES PARA APRENDER	80
El caso del café	81
El caso del banano	84
El caso de las flores	85
XIII. CONCLUSIÓN	89

**SEGUNDA PARTE
LA GANADERÍA**

I. LA ALTERNATIVA GANADERA	101
II. UNA GANADERÍA DE AMPLIA BASE SOCIAL Y CAMPESINA	105
III. UNA GANADERÍA CON ALTO VALOR AGREGADO	108
IV. NÚCLEOS DE PRODUCCIÓN Y GERENCIA GANADERA	111
V. INTELIGENCIA Y PROMOCIÓN DE MERCADOS	114
VI. ERRADICACIÓN DE LA FIEBRE AFTOSA	118
VII. ADMINISTRACIÓN Y REGULACIÓN DE LOS MERCADOS	121
VIII. ADOPCIÓN DE TECNOLOGÍAS E INCENTIVOS	124

**TERCERA PARTE
EL FINANCIAMIENTO**

I. EL CRÉDITO AGROPECUARIO	129
II. LA CAJA HA MUERTO. ¡VIVA LA CAJA!	139
Origen	139
La eficacia redistributiva	140
III. CAMBIOS EN LA DEMANDA DEL CRÉDITO	147
IV. CONCLUSIÓN	153
Reformas institucionales	153
Banca <i>mezzanine</i> y agentes parafinancieros	157
Reformas al régimen de inversiones forzosas	159

RESUMEN	165
----------------	------------

CONTENIDO

vii

ANEXO 1	
LAS UNIDADES EJECUTORAS	171
ANEXO 2	
LOS ENCARGOS FIDUCIARIOS	173
BIBLIOGRAFÍA	177

“No existe nada más difícil de emprender, más peligroso de dirigir o más incierto en su éxito, que encabezar la introducción de un nuevo orden de cosas, ya que el innovador tiene como enemigos a todos aquellos que han triunfado con las viejas condiciones, y como defensores tibios a quienes pueden triunfar bajo el nuevo orden de cosas”.

Maquiavelo



Carlos Santiago Cano en compañía del líder campesino de Costa Rica Felipe Oreamuno Fonseca. Encuentro de dos generaciones que simboliza a la nueva agricultura.

Carlos Santiago murió a los veintitrés años en cumplimiento pleno de su deber, al servicio de la paz. La misión que se impuso fue velar por los intereses, la suerte y el bienestar de los pobres del campo, la población más débil de Colombia. Y el medio que libremente eligió fue el Programa Nacional de Desarrollo Alternativo (Plante), al cual le entregó sus primeros y últimos cuarenta y cinco días de vida profesional, en calidad de ingeniero agrónomo, con mística y devoción sin par.

Como lo expresó el rector de su Universidad, la Escuela de Agricultura de la Región Tropical Húmeda (Earth) en Costa Rica, al anunciar la creación de una beca a perpetuidad por parte de la Katherine John Murphy Foundation que llevará su nombre, "murió sirviendo a la humanidad, buscando mejorar las condiciones de su pueblo y combatiendo en nuestras sociedades el cáncer de las drogas que consume al planeta. Su sacrificio es inspiración para redoblar nuestros esfuerzos en la búsqueda de una sociedad más justa, un desarrollo más equilibrado y una calidad mejor para las generaciones futuras".

A su memoria dedico estas páginas. Y a Lupe, María Paula y José Mauricio, con todo mi amor.

PRÓLOGO

El lector encontrará en la solapa de este libro una nota en la cual dice: "Carlos Gustavo Cano es economista de la Universidad de los Andes (Bogotá)..." A continuación se enumeran sus amplios estudios académicos, así como algunas de las varias ejecutorias por él cumplidas en su ejercicio profesional. Pero mal haríamos en aceptar que Carlos Gustavo es apenas y sólo un economista. Rotundamente me niego a dejarlo encasillar como tal. Es mucho más que eso. Porque es, por ejemplo y ante todo, *apóstol y profeta*. Apóstol, porque desde su niñez se ha dedicado a predicar sobre la necesidad de mejorar las condiciones del campo y del campesino, y profeta, porque ha tenido el don de profetizar, de avizorar, lo que va a pasar y lo que debe hacerse en el área de sus afectos y preocupaciones.

Descendiente de gentes del campo tolimense, guapas, emprendedoras, estudiosas, trabajadoras, ha heredado estas cualidades y las ha refinado, tanto en sus estudios universitarios, como con el posterior y permanente análisis que hace de los problemas y posibilidades de nuestro agro. No es, por tanto, un diletante en cuestiones agrícolas, sino un experto conocedor de las mismas. Si bien es difícil encontrar sus pares, más lo es encontrar a quien, al finalizar el siglo, le supere en este tipo de conocimientos y en el dominio de las perspectivas y horizontes del campo colombiano.

Afirma el autor que el campo "tiene que ser el principio y la base de la reconstrucción de la normalidad y la convivencia. Y de la agricultura lícita..." Le angustia prioritariamente el infierno en que se han convertido enormes extensiones de tierra objeto de cultivos ilícitos a los

cuales se ha tratado de combatir, sin éxito desde luego, sin ofrecer a estos labriegos, esclavos reales de su triste destino, alternativas para liberarse mediante el cultivo de productos sustitutivos de los alucinógenos.

Las propuestas que se encuentran en las páginas de *La nueva agricultura*, dedicadas con emocionada ternura paternal a la memoria de su hijo Carlos Santiago, son el fruto de estudios y observaciones hechas a lo largo de muchas jornadas y vivencias, tanto en Colombia como en otros países. Se tratan aquí con total objetividad y realismo las complejas situaciones que se viven en estos campos con cultivos no legales, a los cuales hoy no llega la mano del Estado, y en aquellas tierras, antes cultivadas y hoy semiabandonadas, fruto de la desaparición de las viejas instituciones que antes ayudaban al campesino y que no han sido eficazmente remplazadas por otras "capaces de orientar la reactivación y la conversión de la agricultura". La apertura sin alternativas y sin haber capacitado a nuestras gentes para dar la lucha contra importaciones enormes, legales unas, de contrabando otras, ha dado como pavorosos resultados un desempleo abrumador, desánimo masivo y la reducción de setecientos ochenta mil hectáreas, antes cultivadas en cereales y oleaginosas.

Para iniciar esta hercúlea tarea de reverdecer las zonas rurales propone este apóstol ejemplar la creación de un *Fondo de Inversiones para la Reconstrucción del Agro*, y nos dice con qué fondos sueña él que puede constituirse. ¿Y hacer qué con estos fondos? Ayudar con planes concretos a los campesinos de Colombia. "Ellos son los que ponen todos los muertos, ya sea de las fuerzas armadas, de la guerrilla o de los mismos agricultores... quienes engrosan las filas de los desplazados... quienes padecen la más aguda miseria de la Nación. Y quienes son objeto de la política represiva nacional e internacional contra los cultivos de amapola y coca, como si en vez de conformar la carne de cañón de la más cruel explotación de las mafias de la droga fueran vulgares y comunes delincuentes".

Los primeros proyectos, que deben abrir el camino a muchos similares, se deben constituir en cinco zonas agroecológicas del país para adelantar cultivos de palma de aceite, palmito, forestación, silvicultura, caucho, cacao, y otros viables y que contarían con demanda confiable y permanente para su venta.

En desarrollo de sus bien aterrizadas propuestas, este admirable profeta nos describe lo que podemos hacer para llevar a cabo plantaciones de palma africana cuyo aceite tiene un mercado doméstico e internacional asegurado. Ilustra sus fundadas ensoñaciones con la descripción de los proyectos, hechos realidad, y modelos para el cultivo de palma africana y la extracción de su aceite de Coto Sur, en Costa Rica, y de Palmonagas, cerca de Maturín en Venezuela. En estas plantaciones se generan empleos, un gran valor agregado, espíritu de asociación y, a la par con el cultivo permanente, cultivos transitorios que dan a los partícipes ingresos y alimentos. Son dos realizaciones que asombran y nos dan esperanza para redimir miles de hectáreas que hoy en nada contribuyen a nuestra economía formal agraria. Estos planes nos aseguran que sí se pueden lograr hechos positivos y no frustraciones a las que nos hemos, con resignación, habituado a lo largo y ancho del país desde hace décadas.

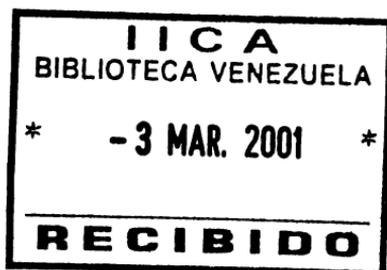
Invito a profundizar en este tema de las posibilidades de la agricultura de plantación o cultivos permanentes y semipermanentes como un gran motor que arranque a empujar el renacimiento de vastas zonas rurales, hoy tristes y carentes de esperanza para sus moradores.

Los estudios y foros sobre la problemática del campo abundan. A mí desde hace rato me aburren y decepcionan; están plagados de expresiones académicas acartonadas que se acompañan con una irritante proliferación de modelos matemáticos que olvidan por completo al hombre y a la realidad. No se leen ni se escuchan en tales estudios y foros soluciones realistas, propuestas viables. Seguimos

en las discusiones bizantinas sobre la estructura de la tenencia de la tierra, anclados en trajinados patrones ideológicos. Por ello refresca el ánimo leer esta obra, que tiene mucho más que los aspectos relevantes que me ha permitido mencionar la acostumbrada brevedad de un prólogo. Pero no basta con leerla. Imitemos a Carlos Gustavo y, siguiendo su ejemplo, tornémonos en apóstoles de la causa del mejoramiento y restauración del agro colombiano para que vuelva la paz, la tranquilidad, la producción y el empleo a nuestros campos. Así que divulguemos esta obra. Seamos multiplicadores de sus propuestas. Hay que tornarlas realidad.

Gilberto Arango Londoño
Santa Fe de Bogotá, julio de 1999

PRESENTACIÓN



Los temas relativos a la sustitución de cultivos ilícitos y a la guerra que se vive en Colombia, altamente interdependientes en las zonas más violentas, permanecen como una especie de “conjunto vacío” atrapado en la retórica. De suerte que ninguna de las partes comprometidas en ese flagelo y en el conflicto político y social que devoran al país parece contar con una agenda que responda apropiadamente a su etiología y, por ende, que garantice la erradicación efectiva de aquéllos y una negociación exitosa en torno de la reconquista de la concordia, con resultados sólidos y duraderos.

El campo, que es el escenario donde con mayor crudeza se han vivido tanto la expansión de esas actividades clandestinas como la violencia en todas sus manifestaciones, tiene que ser el principio y la base de la reconstrucción de la normalidad y la convivencia. Y de la agricultura lícita, cuya importancia es más de índole geopolítica que puramente económica por ser el instrumento más idóneo de ocupación civilizada y productiva del territorio nacional, tiene que partir el contenido de dicha agenda.

Así las cosas, en este libro presento una propuesta práctica alrededor de uno de los elementos esenciales de cualquier política eficaz de sustitución de cultivos ilegales y de un pacto social que pretenda conducir a esta Nación hacia la paz, consistente en un desarrollo agroempresarial y una Reforma Agraria con fundamento en la construcción de una agricultura de plantación. O sea de renglones permanentes y semipermanentes, intensiva en capital, con alta agregación de valor y de carácter asociativo, la cual debe constituir uno de los puntos focales del uso productivo de

los predios rurales que sean adjudicados a la población campesina con genuina vocación agrícola.

Permítanme los lectores expresar mi reconocimiento al Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), por haberme invitado a contribuir a este ejercicio de reflexión desde el ángulo de mi experiencia personal en la agricultura, la banca, la cátedra universitaria y la empresa privada de Colombia. Así mismo, al Fondo de Financiamiento del Sector Agropecuario (Finagro) por la oportunidad que me brindó de repasar y profundizar mi conocimiento sobre la situación actual del crédito rural. A la Federación Colombiana de Ganaderos (Fedegan) por haberme contado varias veces como consultor y conferencista suyo en torno de la política ganadera. Igualmente a la Federación Nacional de Arroceros (Fedearroz), a la Sociedad de Agricultores de Colombia (SAC) y demás gremios afiliados, y a las diversas asociaciones campesinas del país y a sus dirigentes, por su amistad institucional y personal de siempre, la cual me ha motivado a cometer la osadía de garrapatear algunas ideas en torno de lo que, a mi juicio, debemos intentar hacer de la agricultura al servicio de la paz.

No sobra señalar lo que es apenas obvio. Es decir, que las afirmaciones aquí contenidas constituyen responsabilidad exclusiva del autor. Y, por tanto, que los yerros e imprecisiones que se pudieren encontrar en el texto también son únicamente suyos.

Carlos Gustavo Cano
Santa Fe de Bogotá, julio de 1999

INTRODUCCIÓN

Las funciones que tradicionalmente le ha atribuido al sector agropecuario la teoría económica son la producción de alimentos; la generación de divisas provenientes de las exportaciones y de la sustitución de importaciones; el suministro de las materias primas requeridas por la industria nacional; el crecimiento del ahorro y la inversión a disposición de su proceso de capitalización y de otros sectores productivos; la generación de empleo; y la redistribución de la riqueza y el ingreso.

Adicionalmente, a medida que avanza la urbanización en el país, fenómeno demográfico que implica que cada día más familias se sustraen de la producción de sus propios alimentos, su importancia adquiere mayores perfiles estratégicos desde el punto de vista de su aporte a la estabilidad social en campos y ciudades, y de su contribución al control de la inflación, el más gravoso impuesto a los pobres y, por ende, fuente perversa del malestar colectivo.

De otra parte, el comportamiento de los precios de los alimentos, principal componente de la canasta familiar de los colombianos, depende fundamentalmente del volumen, vigor y eficiencia de su producción. Así mismo, no obstante la progresiva interdependencia de las economías nacionales, no es posible garantizar siempre la disponibilidad de la oferta alimentaria foránea con la oportunidad y en las cantidades necesarias para afrontar eventuales circunstancias de escasez doméstica, debido al carácter altamente imprevisible de la actividad agrícola en todo el mundo, y al indiscutible hecho de que la única necesidad vital cuya satisfacción es inaplazable es la nutrición. Aparte de que la sustitución de la producción nacional de alimentos por

importaciones no ha contribuido a reducir la inflación debido a que mientras aquella está representada por centenares de miles de pequeños productores que carecen del más mínimo poder de influir en los mecanismos de formación de los precios, éstas están controladas por estructuras oligopólicas que generalmente terminan apropiándose de las rentas originadas en los subsidios provenientes del exterior.

La reducción paulatina de la proporción del sector primario formal dentro del Producto Interno Bruto (PIB), que hoy ocupa el 15%, genera el 27% del empleo y responde por el 31% de las exportaciones del país —excluyendo el sustancial aporte clandestino de las 110.000 hectáreas y las 60.000 familias campesinas exclusiva y directamente ocupadas en cultivos ilícitos—, lejos de reflejar su menor importancia relativa, lo que indica es la alta prioridad que el Estado y la sociedad le deben otorgar a fin de que la tranquilidad pública esté a salvo de las más graves catástrofes convencionales, como son el hambre y la carestía, y de la más grande tragedia nacional, encarnada en la violencia y el narcotráfico. Quien controle el campo dominará la Nación. Tal ha sido la lección de la historia apropiadamente resumida por un destacado pensador norteamericano¹, la cual sugiere que si nuestro flamante Estado no lo hace, otros terminarán supliéndolo, como en efecto ha venido ocurriendo, con particular virulencia durante las últimas cuatro décadas, fenómeno que le imprime a la agricultura una importancia de índole mucho más geopolítica que meramente económica dentro del propósito superlativo de la pacificación nacional.

Ahora bien, sólo en la medida en que se desarrolle el agro, crezca el ingreso de sus moradores, la producción

1 Samuel P. Huntington, *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*, Simon & Schuster, Nueva York, 1997. Véase también, del mismo autor, *La tercera ola*, Ediciones Paidós, Barcelona, 1994.

primaria se incremente a costos razonables, y la sociedad pueda atender satisfactoriamente sus necesidades alimentarias, mayor capacidad de compra podrá destinarse a la adquisición de bienes manufacturados y servicios, incrementándose la propensión marginal a su consumo y, por ende, la absorción de empleo en los centros urbanos para que la mano de obra se desplace de las áreas rurales a las urbanas.

Tal tendencia, que supone el incremento proporcional de las personas dedicadas a tareas diferentes de las rurales, representa un verdadero reto a la producción alimentaria. En efecto, con la elevación del nivel de vida de los estratos más pobres de la comunidad, vía el crecimiento y el mejoramiento del empleo, la elasticidad-ingreso de la demanda por alimentos en dicho segmento, por ser más alta que el promedio nacional, tendrá un formidable efecto propulsor de los consumos. Además, los niveles de nutrición básica de vastas masas de la población aún dejan mucho que desear.

No puede afirmarse, pues, que Colombia esté acercándose a un estado de saturación en los rubros tradicionales de la canasta familiar. Por el contrario: el sector agropecuario debe prepararse para responder con oportunidad, eficiencia y suficiencia al desafío que significa una demanda efectiva en pleno crecimiento, aún no satisfecha en lo más elemental de la nutrición humana.

En cuanto se refiere a las relaciones de la agricultura con la industria, su desenvolvimiento está mutuamente condicionado. En primer lugar, el mercado nacional, aparte de su ampliación en renglones primarios con mínima elaboración, continuará evolucionando hacia bienes con mayor valor agregado, particularmente si se tiene en cuenta el impacto sobre los hábitos de la población y su comportamiento cultural derivado del desarrollo y de la apertura de la economía, y del más estrecho contacto con otras latitudes.

En segundo lugar, los efectos multiplicadores entre ambos sectores tenderán a acentuarse paralelamente con la integración de la economía nacional, al interior de sí misma y con otros países. Tal proceso se hará más notorio a través de sus eslabonamientos insumo-producto hacia atrás, resultantes de la modernización agrícola en términos de bienes de capital y bienes intermedios. Hacia adelante, como resultado de la demanda de la industria por materias primas de origen agropecuario. Y hacia atrás y hacia adelante, por la demanda del sector primario por servicios de transporte, comercialización, almacenamiento, distribución y financiación².

El modelo cepalino de sustitución de importaciones desprotegió al agro a través de altos aranceles a los rubros industriales, bienes de capital, maquinaria y equipos; de una tasa de cambio fuertemente sobrevaluada³; y de un gasto público altamente concentrado en las áreas urbanas, de cuyo total la proporción dirigida al campo hace 20 años ya era apenas del 8%⁴, y hoy de no más del 4%.

En cuanto a la inversión se refiere, ha sido notorio su decaimiento. Mientras que desde la década de los cincuenta hasta la mitad de la de los setenta fue evidente el énfasis en la mecanización, la adecuación de tierras y la investigación y transferencia de tecnología, las cifras de los últimos quinquenios revelan un alarmante estado de postración en esos frentes.

En el país no se volvieron a construir distritos de riego de envergadura, y los pocos iniciados por el Incora, como María la Baja en Bolívar, la Doctrina en Córdoba, Lebrija y el Zulia en los Santanderes, el Juncal y San Alfonso en el

2 Misión de Estudios del Sector Agropecuario, Estrategias y políticas para el desarrollo agropecuario en Colombia, Bogotá, mayo de 1990.

3 Jorge García, *The Effects Exchange Rate and Commercial Policy on Agricultural Incentives in Colombia*, IFPRI, 1981.

4 Roberto Junguito, *Sector agropecuario. Colombia Siglo XXI*, Tomo II, Cámara de Comercio de Bogotá, 1991.

Huila, entre otros, no fueron concluidos como habían sido proyectados. Por tanto, la frontera potencialmente cultivable bajo riego regulado se estancó, quedando apenas la posibilidad de ampliar la producción bajo la frágil y arriesgada modalidad del secano. En cifras, la inversión pública del Gobierno Nacional en adecuación de tierras pasó de equivaler, con relación al valor total de la producción agropecuaria nacional, del 1,5% en el período 1962-1967 a menos del 0,2% actualmente, sólo destinada a la rehabilitación precaria e insuficiente de los distritos de riego ya existentes. Y en investigación y transferencia de tecnología del 1% con relación al producto agropecuario durante la segunda mitad de la década de los sesenta, descendió a menos del 0,4% en los noventa, cohabitando con una excesiva y desarticulada dispersión institucional representada en Corpoica, el ICA, Colciencias, numerosos centros de investigación no gubernamentales, universidades y fondos parafiscales, bajo la égida apenas teórica de un Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología carente de liderazgo y de capacidad de orientación definitiva.

Este último factor merece una reflexión adicional. En los países industrializados se ha consolidado una segunda revolución tecnológica en la agricultura, con base en la generación apropiable de conocimientos científicos por parte de las más grandes transnacionales que van tras el mercado de las zonas templadas del planeta, las cuales, a su vez, también son las más ricas. Por tanto, no es de extrañar que en América Latina solamente los países miembros del Mercosur —en especial Argentina, Chile y el sur de Brasil— se destaquen por haber podido acceder, principalmente a través de inversión directa extranjera, a dicho acervo tecnológico, diseñado exclusivamente para condiciones agroecológicas análogas a las suyas, que ya cuenten con la segunda extensión más grande del mundo cultivada en plantas transgénicas, y que sean los de mayor crecimiento en términos de producción, productividad y competitividad agropecuaria entre todos los de la región.

En contraste con esta realidad, es muy reducido el inventario tecnológico apropiado de donde las áreas tropicales del hemisferio puedan transferir conocimiento y materiales genéticos a su agricultura con la misma facilidad y prontitud que en el caso de las zonas templadas, lo cual configura un verdadero pronóstico reservado para la sostenibilidad económica de nuestro sector en el futuro cercano, en caso de no mediar un formidable esfuerzo para conectarnos con las fuentes internacionales más avanzadas en las ahora llamadas "ciencias de la vida", para fortalecer sustancialmente la investigación básica y adaptativa acorde con nuestras específicas condiciones agroecológicas y con nuestra biodiversidad, y, lo más importante y urgente, para garantizar el relevo generacional requerido por semejante propósito nacional. Así las cosas, la innovación tecnológica en adelante debe partir de la demanda; sintonizarse con una estrategia exportadora de alto valor agregado hacia los consumidores de más alto poder de compra en el mundo; centrarse más en los usuarios que en las propias instituciones; responder a una estrategia focalizada en unas cuantas prioridades hacia donde deben apuntar de manera sincronizada todas ellas; volver a vincularse con los mejores centros de enseñanza del país y del resto del mundo; y descentralizar su ejecución a través de organismos más pequeños que los tradicionales institutos nacionales de investigación, y más especializados en el ámbito de cada región.

El crédito institucional para el sector, que había recibido singular impulso con la expedición de la Ley 5a. de 1973, también sufrió suerte similar. En efecto, en la práctica se desmontaron las inversiones forzosas de la banca comercial en instrumentos destinados a su financiamiento, y los intermediarios privados optaron por considerar la cartera agrícola como la de mayor riesgo en todo el sistema, no sólo debido al fenómeno de la violencia, sino también como consecuencia de la virtual desaparición de la presencia del Estado en materia de sus responsabilidades públicas fren-

te al campo. De otro lado, los recursos propios de la Caja Agraria, destinados primordialmente al crédito de fomento para la economía campesina tanto de subsistencia como mercantil, se extinguieron en su totalidad. Al finalizar el año 1985, el área financiada por la institución ya había caído a menos de la mitad con relación a la cobertura alcanzada tres años atrás, y hoy es absolutamente insignificante.

En términos de maquinaria agrícola, la situación no es menos crítica. La pobre dotación de equipos de labranza y recolección es alarmante, y su evolución reciente es muy preocupante, al punto de revelar con claridad un alto grado de obsolescencia y una acelerada descapitalización del campo, en momentos en que las necesidades de modernización de la agricultura son apremiantes.

Mientras en 1978 se importaron cerca de 2.000 tractores, el promedio actual no pasa del medio millar⁵, cifra que incluso se compara muy desfavorablemente con la de hace medio siglo, que ascendía a 300⁶. Y se estima que solamente una quinta parte del área potencialmente mecanizable está explotada bajo esas condiciones, en tanto que nuestro promedio de 6 tractores por cada 1.000 hectáreas dista mucho del promedio de 17 en el mundo. Similares consideraciones cabe hacer sobre el caso de las cosechadoras y los implementos, cuya situación a comienzos de la década ya era crítica, y hoy mucho peor⁷.

La economía campesina se caracteriza por la producción agropecuaria en pequeños predios —700.000 inferiores a cinco hectáreas—, con la incorporación predominante e intensiva de mano de obra familiar, insignificantes índices de mecanización, incipiente dotación de servicios públicos esenciales y alto grado de informalidad con respecto

5 Fuente: Incomex.

6 Jesús Antonio Bejarano, *Economía y poder*, SAC, 1987.

7 *El sector agropecuario: una mirada al futuro*, SAC, Documento presentado ante el Congreso Agrario Nacional, Medellín, 27 al 29 de noviembre de 1991. (En mimeógrafo).

a la comercialización, la tecnología y el crédito institucional. De acuerdo con el criterio de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), dos terceras partes de la población rural del país subsisten en condiciones de extrema pobreza, índice que, dentro del concierto de la pobreza total en el ámbito nacional, supera el 50%.

Se estima que no menos de siete millones de personas dependen directa y permanentemente de esta modalidad de vida y de explotación de la tierra —la economía campesina—, la cual reviste singular importancia estratégica dentro de la economía nacional, como quiera que aporta el 60% de los alimentos producidos y consumidos en el país, el 30% del café y el 20% de las materias primas para la industria.

Sin duda alguna, entonces, de cara al siglo XXI, su papel de principal fuente de alimentos para el país y su contribución a las exportaciones seguirán siendo de fundamental importancia. Además, por su fragilidad originada en la desprotección, estará mucho más expuesta y vulnerable a los efectos de la competencia internacional de los productos subsidiados del exterior. Por ende, la intervención del Estado en la economía agrícola y campesina es indispensable, a la luz de los más elementales criterios de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional, tal como lo ordena la Constitución Nacional.

Adicionalmente, en un país como Colombia, cuyo territorio aún no ha terminado de ser debida y legítimamente conquistado y controlado por sus habitantes, y cuyo tejido social aún dista mucho de haberse construido y consolidado en su mayor parte, la agricultura tiene que jugar un papel que trascienda sus tradicionales funciones puramente económicas, de suerte que se convierta en una herramienta de ocupación pacífica y productiva de la geografía nacional. Así las cosas, como se afirmó antes, la índole de la relevancia del agro tiene que ser entendida desde el ángulo geopolítico, en contraste con argumentos de mera estirpe clásica. Dentro de tal contexto nacen las reflexiones que siguen.

PRIMERA PARTE

**AGRICULTURA, REFORMA
Y DESARROLLO ALTERNATIVO**

I. DE LA CRISIS A LA COMPETITIVIDAD

Como se sabe, el principal escenario donde históricamente se ha gestado con mayor crudeza la violencia política y la delincuencia común en Colombia, el conflicto guerrillero, el narcotráfico, la pobreza y la desigualdad social, es el campo.

Y mientras la mitad de sus moradores —como hoy está ocurriendo— no tenga nada que ganar apoyando al Estado, ni nada que perder contemporizando con la producción de drogas ilegales y la subversión, no será posible recuperar de manera sólida y duradera la convivencia, por más estrategias represivas, más ejercicios de reconciliación y más diálogos que se pongan en marcha.

En otras palabras, la paz hay que comenzar a hacerla primero con los hombres del campo, no únicamente con los guerrilleros. Sólo así será posible garantizar un ambiente propicio para la negociación útil y exitosa de la reconciliación con las cúpulas de los movimientos subversivos. Y luego avanzar, verdaderamente, en el control del crecimiento de los cultivos ilícitos.

Ahora bien, durante más de sesenta años, a partir de la reforma constitucional y de la Ley 200 de 1936, se ha pensado en este país que un profundo proceso de redistribución de la propiedad de las tierras rurales es un requisito indispensable para alcanzar más altos grados de desarrollo, justicia social y paz¹, dentro de criterios de competitividad, equidad y sostenibilidad.

1 Véanse por ejemplo, Beatriz Castro de Posada (Compilador y editor), *Ensayos selectos de Antonio J. Posada sobre economía agrícola colombiana*, Impresora Feriva Ltda., Cali, 1986; Antonio García, *Dinámica de las Reformas Agrarias en América Latina*, Editorial La Oveja

Sin embargo, probablemente no exista una mayor frustración colectiva frente a cualquier otro empeño nacional que la que los colombianos sienten ante la tan anhelada Reforma Agraria. En primer lugar, por el insignificante alcance concreto que dicho programa ha tenido en términos de la porción de las tierras aptas para usos agrícolas efectivamente objeto de adquisición y adjudicación. En segundo lugar, por el reducido número de las familias supestamente favorecidas. Y, por último, por la muy lamentable suerte económica que ha corrido la inmensa mayoría de quienes las han recibido².

No obstante, las circunstancias del presente no son las mismas de ayer, ya que el interés de los distintos agentes económicos sobre la tierra ha cambiado sustancialmente. Para empezar, hoy la máxima presión sobre las acciones públicas en este frente ya no proviene tanto de los campesinos que no poseen tierra como de los mismos propietarios —grandes, medianos y pequeños—, quienes acosados por la guerrilla y la crisis generalizada del sector no ven otra salida que la venta de sus predios al Instituto de la Reforma Agraria, o a los narcotraficantes³, en contraste con un número cada vez mayor de pequeños cultivadores de

Negra Ltda., Bogotá, 1970; Antonio García, *Atraso y dependencia en América Latina*, Editorial El Ateneo, Buenos Aires, 1972.

2 Minagricultura-Incora, *25 años de Reforma Agraria en Colombia*, Bogotá, 1988, y Minagricultura-DNP, *Misión de Estudios del Sector Agropecuario*, Editorial Presencia, Bogotá, 1990.

3 "En las zonas de cultivo ilícito la guerrilla reemplaza al Estado, hace cumplir sus propias leyes y proporciona servicios educativos y policiales a la población". La guerrilla puede imponer sus leyes porque es fuerte y cuenta con recursos económicos, los cuales provienen principalmente de la excelente rentabilidad de la producción de cultivos ilícitos. En 1966 el valor agregado total de la industria de heroína y cocaína basada en materia prima colombiana era de aproximadamente US\$1.200 millones anuales (más del doble de las exportaciones de flores). Los cultivos de coca generaban más de 40.000 empleos directos (mucho más que la palma de aceite, que genera 30.000). Y las hectáreas cultivadas en coca y otros rubros

coca y amapola, criminalizados por la legislación vigente, que se ven forzados por tal razón a buscar la protección de la guerrilla a su desesperada actividad de subsistencia.

Todo ello en medio de la apabullante corrupción causada por la excesiva discrecionalidad del Estado –y su absoluta insuficiencia– en materia de compra y adjudicación de predios, de la represión masificada de las fumigaciones, y de los efectos provocadores y multiplicadores de los barones de las drogas sobre el paramilitarismo, sin haberse disminuido en un ápice la postración económica y el atraso en las áreas rurales⁴.

Adicionalmente, en esta era de la globalización de la economía, de la transición demográfica, de la creciente urbanización, del cada vez más frecuente trabajo de la mujer fuera del hogar, y de los consiguientes cambios en los hábitos de consumo de comida, la porción de valor que aporta la tierra a las cadenas agroalimentaria y agroindustrial es francamente irrisoria.

Así mismo, si se tiene en cuenta que la producción primaria apenas equivale en promedio a una sexta parte del valor de los productos finales en el plato o en manos de los consumidores, y que la clave de la competitividad contemporánea yace en los procesos de agregación de valor que comienzan más allá de la puerta de los predios rurales⁵, es fácil comprender que la llamada Reforma Agraria no puede limitarse al mero reparto de la propiedad predial,

ilícitos superaban las 100.000 (casi la mitad del área dedicada al arroz). Hoy todas esas cifras han sido superadas, como se verá adelante. Véase Francisco E. Thoumi, *Economía política y narcotráfico*, Tercer Mundo Editores, Bogotá, 1994; Francisco E. Thoumi (editor) y otros, *Drogas ilícitas en Colombia*, PNUD y Dirección Nacional de Estupeficientes, Editorial Ariel, Santafé de Bogotá, 1997.

4 The World Bank, *Poverty in Colombia*, Washington D.C., 1994.

5 John M. Connor, *Food Processing*, Lexington Books, Purdue University, 1988. Véanse también algunos estudios de caso en Suramérica en Michael Fairbanks y Stace Lindsay, *Plowing the Sea*, Harvard Business School Press, Boston, Massachusetts, 1997.

como si de sus títulos pudiera surgir la solución para la miseria campesina.

Para empezar, lo que necesitan los moradores y trabajadores del campo con genuina vocación de agricultores no son sólo tierras desnudas, aun suponiendo que sean las más fértiles y mejor localizadas, sino principalmente fuentes de ingreso permanente, empleo bien remunerado y, sobre todo, posibilidades reales de acumulación de capital, las cuales constituyen la única salida para poder superar su secular atraso y su miseria. Y ello únicamente se puede dar a partir de agronegocios debidamente montados y en plena marcha, que hay que construir sobre aquéllas.

O sea que es preciso crear una nueva agricultura, no por parte directa de las tradicionales agencias del Estado, ni de labriegos poco preparados y abandonados a su suerte, sino de Unidades Ejecutoras especializadas y con sólida orientación empresarial, autónomas e independientes, las cuales, de análoga manera al papel desempeñado por ingenieros y arquitectos en programas supervisados de auto-construcción de vivienda, se encarguen de dirigir tan delicada tarea, con créditos que se ajusten al real flujo de caja determinado por el ciclo vegetativo de cada plantación, es decir, con financiación de verdadero largo plazo. Y, ulteriormente, que induzcan su integración con la transformación primaria, el transporte y la comercialización a través de esquemas asociativos entre los mismos productores, o de éstos con otras empresas y empresarios; además, eventualmente y de ser conveniente y necesario, con la participación complementaria, transitoria y promocional de un Fondo de inversiones de capital de riesgo que acompañe el inicio de estos desarrollos en sus etapas de poscosecha de forma similar a lo que fue el papel del Instituto de Fomento Industrial en la primera fase de la industrialización de la economía colombiana.

No se trata, pues, de hacer de los campesinos propietarios de pedazos inútiles de tierra, sino de generarles fuen-

tes de ocupación rentable, empleos bien remunerados, capacidad de acumulación de capital, y posibilidades reales de participar activamente, en calidad de accionistas o copropietarios, en el capital y el engranaje agroempresarial moderno de las etapas de agregación de valor que reclaman los nuevos tiempos.

Ello debe ser así a la luz de las tendencias fundamentales que están transformando profundamente el sector primario, ante las cuales es preciso actuar consistentemente si en verdad se quiere sobrevivir a la competencia internacional. Entre éstas cabe señalar la continuación de la caída de los precios reales de los productos básicos y las materias primas de origen agropecuario. Por tal razón es necesario aumentar y reorientar los esfuerzos públicos y privados hacia el desenvolvimiento del segmento de los alimentos y demás productos de origen agropecuario del más alto valor agregado posible.

En cuanto a la evolución de los hábitos alimenticios de los consumidores, es evidente que están provocando un crecimiento inusitado de la demanda por los llamados alimentos de conveniencia (fáciles de preparar o ya preparados), como lo ilustra el hecho de que los hornos microondas hayan adquirido una popularidad similar a la de los televisores. Igual fenómeno está ocurriendo con la seguridad de los productos desde el punto de vista de su inocuidad, naturalidad, salubridad y asepsia, y con los denominados orgánicos –libres de plaguicidas–, cuyo mercado, no obstante ser aún reducido –0,3% de la canasta familiar de Norteamérica–, está creciendo a más del 30% por año, al punto de que se estima que sólo allí habrá alcanzado un tamaño cercano a los US\$10.000 millones el primer año del entrante milenio.

De otra parte, está aumentando notablemente el grado de concentración de la producción. Es así como se observa que, a medida que se desarrollan las naciones, el número de unidades o núcleos productivos disminuye y su área media se incrementa, de suerte que una cantidad más re-

ducida de agroempresas más eficientes atenderá las exigentes demandas de unos consumidores cada vez más sofisticados y amantes de la buena salud y el confort. Así mismo, cada día es más apremiante la integración vertical para alcanzar economías de escala y especialización, lo cual se refleja en la cooperativización o asociación de los más pequeños y medianos productores, no en la propiedad de la tierra, sino en las etapas de poscosecha como el almacenamiento, el procesamiento, el transporte y la comercialización. No se debe olvidar que al menos cinco sextas partes de la agregación de valor en los circuitos agroalimentarios modernos se generan más allá de la puerta de los predios, y es en ese trecho donde yace la clave de la competitividad.

II. LOS CONSENSOS DE WASHINGTON

Joseph E. Stiglitz, vicepresidente del Banco Mundial y jefe de los economistas de ese organismo, después de haber deambulado por los terrenos del neoliberalismo de los llamados *Chicago boys*, está ahora cuestionando de manera magistral los paradigmas traídos a la teoría por aquellos⁶, los conspicuos seguidores del profesor Milton Friedman.

En efecto, Stiglitz, al igual que otros notables economistas del presente, ha bautizado como Consenso de Washington al foro virtual donde desde el fin de la segunda guerra mundial suelen concurrir las instituciones portadoras de la sabiduría económica convencional del capitalismo occidental, entre ellas la que ahora él mismo ayuda a orientar como segundo al mando y el Fondo Monetario Internacional. Estas instituciones, en su calidad de dueñas de la "verdad revelada", se han encargado, desde su creación, de dictarles cátedra en materia de doctrinas económicas a todos los países en desarrollo que se mueven bajo la égida política y económica de los norteamericanos.

Del Banco en particular ha dependido en no poca medida la suerte económica, política y social del Tercer Mundo durante la era de la posguerra, pero particularmente a partir de la década de los años sesenta cuando su entonces presidente Robert McNamara planteó como su principal objetivo hacia adelante el combate contra la pobreza. En efecto, ha sido por cuenta de sus propios dictados que bue-

6 Joseph E. Stiglitz, *Distribution, Efficiency and Voice: Designing the Second Generation of Reforms*, The World Bank, Brasilia, Brasil, 1998. Véase también del mismo autor, *Whither Socialism?*, MIT Press, Cambridge, Massachusetts, 1997.

na parte de los países en desarrollo ha zigzagueado de extremo en extremo, con sus espectaculares bandazos en materia de la aplicación de sucesivos modelos abiertamente contradictorios entre sí. Como se sabe, la entidad defendió en el pasado reciente de manera recia el capitalismo clásico de índole desarrollista, y a renglón seguido estuvo del lado de la justicia social de corte redistributivo. Predicó la industrialización a ultranza con base en políticas de sustitución de importaciones que compartió con la Cepal, para luego pasar a atacarlas acerbamente por proteccionistas. Y predicó, presionó y financió en otros momentos el crecimiento del tamaño del Estado como factor fundamental del desenvolvimiento de los pueblos, y en poco tiempo cambió hacia la defensa e imposición de políticas neoliberales en favor de su empequeñecimiento y de las privatizaciones a granel.

En este ir y venir de ideas, estilos, doctrinas y modas ha pasado por el Banco toda suerte de consultores, profesores, investigadores, burócratas y aprendices, en su mayoría completamente aislados de las realidades geopolíticas y sociológicas del mundo supuestamente servido por ellos, lucrándose en sus respectivas experiencias personales de un proceso de prueba y error al que han sido sometidas durante cincuenta años las comunidades más atrasadas de la tierra. Pero no únicamente en el oficio de prestarles el dinero, sino, lo que es mucho más delicado, en la determinación hasta el más mínimo detalle sobre cómo gastarlo, incluyendo el diseño y la supervisión directa de los proyectos que financia, y la exigencia a las naciones beneficiarias de adoptar políticas económicas y de otro orden que a ellos, en su leal saber y entender, sin responsabilidad política alguna, se les antojan necesarias para garantizar el éxito de las inversiones. El resultado es desolador: la brecha que separa hoy a las regiones ricas de las pobres es la más grande de la historia, como lo ha mostrado Robert Heilbroner⁷.

7 Catherine Caufield, *Masters of Illusion*, Henry Holt, Nueva York, 1996.

Como bien se sabe, el último Consenso de Washington, que data de finales de la década de los años ochenta, recomendó y forzó —en especial a los latinoamericanos y a los países miembros de la antigua Unión Soviética, con disímiles grados de docilidad y efectividad— el camino de una apertura acelerada y sin barreras; la reducción del tamaño del Estado a través de las privatizaciones de empresas públicas; la consagración del libre juego de las fuerzas del mercado como el elemento óptimo e indispensable para la eficiente asignación de los recursos en la economía; la eliminación de los subsidios, en especial los pocos que existían para los agricultores; el marchitamiento de la intervención estatal en la economía; la supresión de las políticas de corte sectorial; y la liberación del mercado de capitales.

Los fines fundamentales que plantearon los auspiciadores de tan uniforme y elemental recetario en cada país fueron la reducción de la inflación, en lo posible a niveles de un dígito; la caída sustancial del gasto público y la consecuente disminución del déficit fiscal; el incremento del producto interno bruto per cápita; la estabilidad de los agregados macroeconómicos; y el desarrollo de la infraestructura. No obstante la eficacia de las medidas a la luz de los resultados buscados en la mayoría de las naciones latinoamericanas, Stiglitz simplemente exclama: “Está bien. ¡Pero el desarrollo aun así no llega!”

Las razones de semejante paradoja se resumen en que el último Consenso de Washington y sus obedientes seguidores criollos han confundido los medios (baja inflación, reducido déficit, aumento del PIB, estabilidad macroeconómica, crecimiento de la infraestructura, etc.) con los fines (los verdaderos significados del desarrollo). En que muchos monopolios públicos simplemente pasaron a manos privadas, sin mejorar el ambiente de competencia, especialmente en México y Chile, pues en Colombia éste no ha sido el caso debido a que el Estado jamás fue tan grande como empresario. En que no se dictaron normas sobre

el control del mercado financiero y sobre el estímulo y la defensa de la competencia, cuya ausencia ha provocado irreparables daños contra la equidad y el mismo crecimiento. En que se olvidó la política de ciencia y tecnología, como si sus contenidos los pudiera generar espontáneamente el mercado. Y, finalmente, en que no se renovaron las instituciones.

Para comenzar, es menester recordar que el desarrollo real tiene que tener un rostro esencialmente humano, y que sus expresiones más genuinas se tienen que materializar principalmente en la salud y la educación de alta calidad, sin discriminaciones ni exclusiones. En la equidad. En la transformación de la sociedad hacia más altos niveles de bienestar durable. En una democracia verdadera e institucionalmente renovada y moderna. Y, en últimas, en un ambiente de auténtica paz.

Adicionalmente hay que corregir otras tres grandes fallas que el Consenso de Washington no advierte y, por consiguiente, en las cuales cae. En primer término, la incapacidad de los sectores privados y estatales más avanzados y dinámicos de penetrar en la totalidad de la sociedad, hasta sus capas menos favorecidas, lo cual ha resultado en una economía dual donde coexisten el atraso y la miseria con la modernidad y la opulencia. En Colombia se vive este fenómeno con particular dramatismo. En segundo lugar, tratar el desarrollo como un problema estrictamente técnico y universalmente homogéneo, olvidando que la racionalidad económica de la gente cambia a través del tiempo y el espacio, y también entre culturas. La racionalidad de los europeos y de los norteamericanos es diferente a la de los africanos y los latinoamericanos, y la de hoy lo es a la de ayer. Y, por último, no se puede ignorar que históricamente el desarrollo de Estados Unidos y Europa fue liderado por unos estados muy fuertes y activos.

Varias conclusiones clave se derivan de estas reflexiones, a saber:

- Para alcanzar el desarrollo real se requieren varios y diversos elementos adicionales al más reciente Consenso de Washington. Si no fuera así, los países miembros de la antigua Unión Soviética, que lo adoptaron fielmente en toda su plenitud, no habrían caído a la tercera parte del producto interno bruto que ostentaban hace diez años. Y ocho provincias de la China, donde difícilmente se sabe que existe Washington, si fueran consideradas como países no serían los de más alto crecimiento del mundo.
- Urge una segunda generación de reformas que promueva y preserve la competencia, el desarrollo de nuevas instituciones, y el diseño y puesta en marcha de novedosos modelos de organización social del aparato productivo que garanticen el acceso equitativo al mismo de los productores más pequeños.
- La más importante condición para el diseño adecuado de esas nuevas instituciones, esos modelos y esas reglas de juego, debe ser, desde el principio, la participación directa y activa de todas las comunidades afectadas, involucradas e interesadas —especialmente las locales— a fin de garantizar su sentido de pertenencia y propiedad frente a las mismas.

En conclusión, la gran enseñanza —que aunque obvia ha sido generalmente soslayada— consiste en que la eficiencia y la equidad no pueden separarse si en verdad se pretende alcanzar el desarrollo. Por tal razón, así sea indiscutiblemente conveniente, la mera reducción de la inflación, del déficit fiscal y del tamaño del Estado no necesariamente asegura la consecución de una mejor calidad de vida para la población.

III. EL AGRO: DESPUÉS DE LA APERTURA, ¿QUÉ?

Como resultado de las deficiencias e insuficiencias del Consenso de Washington señaladas antes, se ha vuelto lugar común de las discusiones gremiales, políticas y académicas culpar a la apertura de la economía de todos los males que a partir de su aplicación se le infligió a la agricultura. Sin embargo, una cosa es cuestionar el cambio de modelo *per se*, como si hubiera sido una opción viable detenerlo —o ahora echarlo para atrás—, y otra muy diferente es evaluar la forma en que dicha transformación se adelantó, el impacto de las medidas supuestamente compensatorias que posteriormente se anunciaron, y el entorno macroeconómico que acompañó el proceso.

La verdad es que el fin del comunismo y de la guerra fría, la integración y globalización de las economías, el vertiginoso desarrollo de las telecomunicaciones, la nueva revolución biotecnológica, la urbanización acelerada, el trabajo cada vez más frecuente de la mujer fuera del hogar, la transición demográfica, la transformación de los hábitos de los consumidores, y, como resultado de todo ello, los procesos de ajuste adelantados por todos los socios comerciales y los vecinos de frontera de Colombia, entre otros, constituyen acontecimientos frente a los que no es posible sustraerse ni indicado oponer ciega resistencia⁸. Lo acon-

8 Paul Craig Roberts y Karen LaFollette Araujo, *The Capitalist Revolution in Latin America*, Oxford University Press, Nueva York 1997. Véase también Victor Bulmer-Thomas (editor), *The New Economic Model in Latin America and its Impact on Income Distribution and Poverty*, Institute of Latin American Studies, University of London, St. Martin's Press, Nueva York, 1996.

sejable es responder con imaginación y sensatez diseñando y poniendo en marcha instrumentos de política diferentes a los del pasado que induzcan la transformación y modernización del perfil de la tradicional agricultura de subsistencia, y que además permitan enfrentar con eficacia las amenazas y aprovechar las oportunidades del nuevo orden de cosas.

El fondo real del problema yace más bien en el deterioro estructural de las viejas instituciones, sin haber sido suprimidas, reformadas o remplazadas por otras, en las órbitas pública y privada, capaces de orientar la reactivación y conversión de la agricultura. En otras palabras, en el virtual entierro de la política sectorial en su doble dimensión de concepto y función. Tal vez por haber creído, equivocadamente, que con la sola política macroeconómica bastaría para traer ríos de leche y miel al agro colombiano.

De otro lado, durante la última década tuvo lugar una expansión del gasto público sin precedentes en la historia reciente del país, en medio de una política monetaria excesivamente restrictiva, lo cual precipitó una impresionante elevación de las tasas de interés. Adicionalmente se liberó el mercado de capitales sin haber tenido en cuenta el poder del narcotráfico en materia de lavado de dinero mal habido, que fue además premiado con variada clase de amnistías cambiarias y tributarias. Estos hechos conformaron el más poderoso combustible que condujo a la caída del tipo real de cambio en aproximadamente 30%, y a la multiplicación del contrabando, impulsado principalmente por el mantenimiento del precio del dólar negro por debajo de la cotización del oficial. Se redujeron sustancialmente los aranceles y se eliminaron las cuotas de importación, sin haber establecido previamente una unidad de inteligencia de mercados internacionales para detectar a tiempo las prácticas desleales de comercio —especialmente en cereales, oleaginosas y productos lácteos— a fin de tomar oportunamente medidas defensoras de la producción doméstica dentro del marco permitido por la Organiza-

ción Mundial de Comercio. Se le dio término a los incentivos a las exportaciones, a los precios de sustentación y a la intervención estatal en el mercadeo de bienes y servicios de origen agrícola, especialmente cereales y oleaginosas de ciclo corto, sin haber puesto al servicio y bajo el control directo de organizaciones de los productores una real política de conversión hacia renglones más promisorios. Y se suprimieron los subsidios a la tasa de interés del crédito rural y las inversiones forzosas para financiarlos, sin haber creado las condiciones para evitar que la banca comercial se retirara de la oferta crediticia, especialmente la dirigida a la masa campesina.

A cambio, se creó una maraña de disposiciones estrictamente normativas, indudablemente positivas y en la dirección correcta, pero sin herramientas organizacionales eficientes, ni fondos presupuestales suficientes, ni agentes de cambio idóneos para mercadearlas y promoverlas entre sus supuestos beneficiarios. Entre ellas cabe destacar las contenidas en la Ley 103 de 1993 –apenas reglamentada en una parte–, el Incentivo a la Capitalización Rural (ICR), el Certificado de Incentivo Forestal (CIF), y las nuevas disposiciones sobre adecuación de tierras y Reforma Agraria que le pasaron la iniciativa en tales materias a los propios usuarios.

Los resultados están a la vista. Déficit fiscal cercano al 6% que ha conducido ahora a un sustancial recorte en la inversión pública y a una fuerte caída en la demanda agregada, hasta colocar el aparato productivo en la más grave crisis macroeconómica de la historia reciente de Colombia. Déficit comercial del 6%. Desempleo abierto del 19% en el sector urbano. Y, en el campo, setecientos ochenta mil hectáreas, antes cultivadas predominantemente en cereales y oleaginosas de ciclo corto, ociosas y sin planes de conversión en el corto plazo hacia alternativas más competitivas. Ciento ochenta mil familias campesinas, es decir un millón de personas, engrosando las filas de los nuevos desempleados, de los desplazados y de los pobres absolu-

tos de las provincias rurales. Fracaso de los programas de erradicación de cultivos ilícitos. Contrabando incontrolable e incuantificable, e importaciones legales de todo tipo de comida y de materias primas de origen agropecuario que superan en seis veces a las que se realizaban hace exactamente el mismo número de años. Marchitamiento de la inversión en maquinaria y equipo y en adopción de nuevas tecnologías, que igualmente se ha reflejado en la po-brísima demanda por los nuevos incentivos y por el crédito. Parálisis en materia de nuevos proyectos de adecuación e irrigación de tierras. Aumento desaforado de la deforestación, avivado por el crecimiento de la pobreza rural, sin mediar la acometida de proyectos importantes en forestación. Sobreoferta de tierras al Incora y demanda insatisfecha por las mismas debido a falta de fondos. Y, finalmente, alarmante descapitalización humana materializada en el abandono de las mejor organizadas empresas agropecuarias por parte de sus propietarios y administradores profesionales, y en el profundo desgano de las nuevas generaciones frente a las carreras universitarias relacionadas con el sector.

Resulta simplemente imposible imaginar una estrategia de paz que no comience por darle el más drástico y prolongado viraje a la conducción de los asuntos rurales del país, pues su problemática constituye el escenario donde con mayor crudeza se ha vivido la descomposición de la concordia ciudadana, y desde donde millones de campesinos han sido expulsados a las grandes ciudades. Es evidente que mientras esta población desplazada y errante no tenga nada que ganar rodeando al Estado, ni nada que perder tolerando resignadamente a la guerrilla, el conflicto jamás podrá resolverse en favor de la llamada legitimidad constitucional, por más diálogos y estrategias represivas que se apliquen.

¿Qué hacer, entonces, en materia de política agrícola? Pues comenzar por resolver el vacío institucional que dejó la puesta en marcha de la apertura. En términos del profe-

sor Douglass North, premio Nobel de Economía, la falta de instituciones idóneas y modernas y de nuevas y claras reglas de juego que se adapten y conduzcan al cambio conforma uno de los más formidables obstáculos para el desarrollo de los pueblos pobres, sin cuya superación no será posible que las solas medidas de orden legal o económico produzcan los efectos buscados⁹. La razón no es otra que el hecho incontrovertible de que las llamadas señales del mercado en las áreas rurales de los países atrasados simplemente no funcionan de la misma manera que las de Holanda o California. Donde el Estado, ahora en plan de racionalización, ya cumplió con dos funciones fundamentales: (a) la dotación plena de infraestructura física y social con recursos públicos; y (b) la cofinanciación, la mayoría de las veces mediante subsidios o cesión de bienes de capital públicos a través de comodatos o concesiones, en favor de organizaciones empresariales de productores con fuerte acumulación de capital.

9 Douglass C. North, *Structure and Change in Economic History*, W. W. Norton & Company, Nueva York-Londres, 1981.

IV. FONDO DE INVERSIONES PARA EL AGRO

En consecuencia, urge conformar un bien dotado Fondo de Inversiones para la Reconstrucción del Agro, con un diseño que le permita participar accionariamente, de forma complementaria, promocional y rotatoria, en el capital de nuevos agronegocios que se constituyan en asocio de campesinos, profesionales del agro, agroempresarios y otros inversionistas del sector privado, con el propósito de compartir el riesgo en nuevos proyectos de amplio espectro y magnitud significativa tendientes a crear efectos de demostración dentro del contexto de una política de modernización y conversión de la agricultura. Y dirigido prioritariamente a los procesos de poscosecha, en asocio de los agricultores.

Entre las fuentes de financiación de dicho Fondo, que bien podría ser sólo de índole fiduciaria y sin burocracia alguna, o administrado por una institución ya existente como más adelante se sugiere, se debería contar con recursos de la banca multilateral como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Mundial, el Fondo Emprender, de regalías provenientes de concesiones para el uso del subsuelo a empresas nacionales y multinacionales de minería y petróleo y de concesiones para el uso del espectro electromagnético, del Fondo Nacional de Tierras del Incora, del IFI, y de los Bonos para la Paz, tal como lo sugirió el Consejo Gremial Nacional y los estableció la última reforma tributaria, los cuales serán administrados por el Plan Colombia como uno de los principales componentes del Fondo de Inversiones para la Paz (FIP). Igualmente es preciso impulsar instituciones que contribuyan a inducir y orientar el cambio. Ahí está el ejemplo de la Fundación

Chile, la cual fue capaz de transformar profundamente el aparato de la agroindustria, la fruticultura, la silvicultura y la pesca de ese país austral, mediante el método de crear unos cuantos efectos de demostración para propiciar el cambio y vencer la resistencia al mismo. Su modelo constituyó el fundamento, en el momento en que se inició la apertura de la economía, del diseño y fundación de la Corporación Colombia Internacional (CCI)¹⁰.

La CCI infortunadamente se ha visto forzada a alejarse de su objetivo esencial por no haber podido contar con el capital semilla requerido para acometer semejante tarea. Pero está llamada a reencontrar su ruta inicial y ser provista de los recursos necesarios para poder ejercer el papel estratégico para el cual se fundó, antes de ensayar la creación de otras entidades. En suma, debe convertirse de inmediato en el organismo administrador del propuesto Fondo, pues su diseño organizacional y su experiencia la habilitan para tan crucial misión.

Ahora bien, para la concepción de los nuevos agronegocios y la transformación de los campesinos de subsistencia en empresarios modernos con capacidad de ahorro e inversión y acumulación de capital, se impone la aplicación de cinco enfoques diferentes a los tradicionalmente empleados, a saber:

- Observar una orientación fundamental hacia el mercado, en contraposición a la tendencia secular de mirar primero la vocación del suelo.
- Concebir el proceso completo producción/comercialización como una cadena de agregación de valor desde las granjas hasta los consumidores, en vez de continuar atados exclusivamente a la categoría de la producción

10 Corporación Colombia Internacional, *Informe Anual 1993*, Bogotá, 1994. El autor estuvo al frente del proceso de su diseño, promoción y fundación entre 1993 y 1995.

primaria que sólo cubre hasta la puerta de los predios rurales.

- Aplicar el concepto de la concentración y especialización en la siembra de unos pocos productos en unas cuantas regiones, en contraste con la dispersión excesiva que ha provocado el afán por apostarle a todo lo que dé la tierra.
- Hacer un esfuerzo mucho mayor en la adopción de las más modernas y probadas tecnologías disponibles en el mundo en procesos productivos y empresariales concretos, en contraste con el tradicional énfasis en la investigación y generación de nuevos conocimientos por puro prurito académico, y en su transferencia sin consultar antes las preferencias de los consumidores y las tendencias de la demanda efectiva en el mediano plazo.
- Crear una nueva clase de agroempresa, de tipo asociativo, más integrada verticalmente, de suerte que pueda controlar mejor los procesos de transformación agroindustrial y comercialización, e incorporar con mayor eficiencia y realismo los criterios anteriormente mencionados a las cadenas productivas.

A fin de cumplir con eficacia dichos propósitos, es necesario crear actividades con valor demostrativo de índole agroempresarial alrededor de unos pocos renglones productivos en algunas regiones cuidadosa y previamente escogidas del territorio nacional, a partir de los cuales se pueda adelantar una tarea de difusión y capacitación basada en el "liderazgo a través del ejemplo". En tal sentido, de un lado, hay que promover la constitución de esquemas asociativos cuyo principal objetivo sea inducir la ampliación de la base agrícola por parte de los mismos cultivadores, en su mayoría propietarios de predios de reducido tamaño y con muy limitada capacidad económica, y de beneficiarios de la Reforma Agraria. Y ofrecer servicios de asistencia integral en tecnología apropiada, infor-

mación de mercados, control y aseguramiento de la calidad, y administración, respaldado en su propio personal técnico, y en las experiencias que se deriven de esos proyectos de inversión pioneros.

Finalmente, dichos proyectos, por su naturaleza y metodología, están llamados también a generar opciones alternativas a los cultivos ilícitos. Así las cosas, se deben adelantar estudios de mercado y factibilidad técnica y económica necesarios para identificar oportunidades de inversión lícita y rentable en zonas de alta concentración de cultivos ilícitos. Promover, con base en ellos, proyectos de Reforma Agraria y la formación de empresas complementarias de capital privado y mixto con efectos demostrativos sobre las regiones y las comunidades circundantes, procurando la vinculación de grupos económicos de la Nación y el extranjero. Prestar, como apoyo al efecto demostrativo de estas empresas, servicios de asistencia técnica integral a los pequeños y medianos productores, transferencia y adopción de tecnología, capacitación y formación laboral, y planificación y supervisión del crédito. Y trabajar en conjunto con las autoridades económicas, según el caso, en la divulgación, la adaptación, la flexibilización y la adjudicación de incentivos y subsidios a la capitalización rural.

V. CRITERIOS PARA INVERSIONES Y PRODUCTOS

Los proyectos de desarrollo agroempresarial, Reforma Agraria y sustitución de cultivos ilícitos que aquí se proponen para efectos de demostración, deben focalizarse hacia unos cuantos productos y unas cuantas regiones, de acuerdo con los criterios y otras modalidades que a continuación se enuncian.

- *Ordenamientos tipo cluster.* En primer lugar, conformar núcleos productivos con definida especialización alrededor de unos pocos renglones seleccionados, o sea ordenamientos espaciales tipo *cluster*, en la terminología del profesor Michael E. Porter de la Universidad de Harvard¹¹. Tal condición suele generar sinergias internas y externas de economías de escala y eficiencia en productividad, transformación primaria, mano de obra, servicios y comercialización.
- *Focalización científica y tecnológica.* En segundo término, focalizar el esfuerzo del aparato técnico de Corpoica y la totalidad de los fondos disponibles en Colciencias para ciencia y tecnología agropecuaria, con el soporte científico del Centro Internacional de Agricultura Tropical (CIAT)¹² y el concurso del Servicio Nacional de

11 Michael E. Porter, *The Competitive Advantage of Nations*, Free Press, Nueva York, 1990.

12 El CIAT, que hace parte del Consultative Group on International Agricultural Research (CGIAR), desde su fundación en Palmira tuvo como prioridades el arroz, la yuca, los pastos y el frijol. Al menos en el caso de los intereses superlativos de Colombia en el mediano y largo plazo, es tiempo de replantear sus estrategias a la luz del análisis y las consideraciones aquí consignadas.

Aprendizaje (SENA), hacia la adopción rápida de tecnologías ya conocidas y probadas en las zonas y renglones escogidos¹³, declarándolos propósitos nacionales de máxima prioridad con un horizonte de por lo menos 15 años, mediante la creación de efectos de demostración empresarial, mucho más importantes que las minúsculas y aisladas tareas de investigación pura y transferencia convencional dispersas en todo el universo de productos que han existido en la diversa y heterogénea geografía nacional. Dentro de este orden de ideas, pensando en el mediano plazo y en la sostenibilidad del proceso, Corpoica y el ICA deberían compartir con las universidades especializadas en las disciplinas científicas relativas a la producción primaria y a su transformación agroindustrial sus granjas experimentales, al estilo de las *land-grant universities* que fueron el puntal del desarrollo agrícola norteamericano¹⁴. Así se crearía una fecunda relación entre la realidad empresarial, los centros de adopción de tecnología y los centros de formación de la nueva generación de recursos humanos que requiere la agricultura del futuro.

- *Reforma Agraria con alto valor agregado.* En tercer lugar, aplicar el mecanismo a un gran programa de Reforma Agraria genuinamente integral, que no se limite al reparto de tierras ociosas o desnudas, sin infraestructura de vías y agua —como hasta ahora en general ha sido—, sino que se caracterice por la incorporación de nuevas extensiones a la producción eficiente y con alto valor agregado —en los mismos sitios de la producción primaria—, de suerte que sus beneficiarios, organizados en

13 Colciencias, *Nuevas tecnologías para recrear el agro*, Bogotá, 1993.

14 Willard W. Cochrane, *The Development of American Agriculture: A Historical Analysis*, University of Minnesota Press, 1979. Véase también Robert G. F. Spitze (editor), *Agricultural and Food Policy*, 1990, University of Illinois Board of Trustees.

esquemas asociativos de índole empresarial, estén en plena capacidad de adecuarlas, sembrarlas, montarlas, desarrollarlas e integrarlas verticalmente hacia adelante con el procesamiento agroindustrial y la comercialización.

Ahora bien, sin duda la decisión más delicada que hay que tomar en este proceso de construcción de agricultura nueva por parte del campesinado, es la selección de esos cuantos renglones productivos y esas cuantas regiones agroecológicas de acuerdo con los criterios anteriormente expuestos, a fin de comenzar cuanto antes la ejecución de unos cuantos proyectos a partir de los cuales se irradien efectos de demostración, dentro del contexto de desarrollos agroempresariales modernos e intensivos en capital, y de una Reforma Agraria igualmente integral y con alto valor agregado. Los renglones escogidos en primera instancia deberían ser plantaciones permanentes y semipermanentes, con potencial de mercado y disponibilidad de tecnología y habilidad gerencial probadas, como por ejemplo la palma de aceite, cuya área actual (150.000 hectáreas) se podría multiplicar sin mayores dificultades al menos por cuatro veces en el corto plazo, y, de todas maneras, como meta mínima, se debería doblar en el muy corto plazo¹⁵.

15 Según el Boletín informativo de Fedepalma del mes de enero de 1998, "queda claro para todos que las necesidades de aceites y grasas en el ámbito mundial son cada día mayores, los países en vía de desarrollo están mejorando su nivel de vida y, por ende, su capacidad adquisitiva. La exigencia de aceite de estos países crecerá de tal manera que las áreas de tierra necesarias para producir volúmenes demandados difícilmente se encontrarán en los países de clima templado. Por esto, la palma de aceite está llamada a suplir esta demanda. Los países tropicales tienen bajo su responsabilidad el abastecimiento de aceites del mundo". Y en *El Palmicultor* (enero de 1998) aparece la siguiente declaración del vicepresidente de la Junta Directiva de Fedepalma: "Los palmicultores colombianos debemos fortalecer nuestro liderazgo regional. Es evidente que las palmas se van a sembrar con o sin nosotros, con nuestro Gobierno o

Igualmente la siembra y explotación industrial de especies maderables del trópico –nativas y foráneas–. Y caucho y cacao, tal como ha sido la rica y exitosa experiencia de Malaysia con las comunidades campesinas, cuyos resultados coadyuvaron sustancialmente al control de la agricultura ilícita y a la erradicación del virulento conflicto guerrillero que hasta no hace mucho tiempo también azotó a esa nación de condiciones agroecológicas similares a las de Colombia. Así mismo, cítricos –tangelo, toronja y naranja–, cuya creciente demanda doméstica comienza a evidenciar los efectos de la transición demográfica en términos del envejecimiento de la población y de la consiguiente y progresiva preocupación por la salud. Y otras frutas tropicales requeridas por la dinámica industria de jugos naturales que se está desarrollando localmente (Tutti Frutti, Orense, Hit, Alpina, Postobón, entre otros), cuya más clara oportunidad yace en el espectacular y sostenido incremento de su demanda doméstica, y cuyo más formidable tropiezo consiste en las severas restricciones de la oferta de materias primas nacionales¹⁶. Al punto de que semejante situación la ha llevado a depender en más de tres cuartas partes de las importaciones, en las cuales hasta los países vecinos Venezuela y Ecuador vienen participando crecientemente.

Los préstamos que actualmente se negocian con la banca multilateral deberían concentrarse en estos frentes, y canalizarse a través del propuesto Fondo.

sin él. Aprovechemos las bondades que ofrece el cultivo para contrarrestar las dificultades que ofrece el medio. No esperemos que el mercado se supla desde nuestros países vecinos y desperdiciemos una de las pocas oportunidades agrícolas que le quedan al país”.

- 16 La revolución de los jugos constituye otra sin igual oportunidad para la promoción de una Reforma Agraria basada en una nueva agricultura de plantación de base campesina. Véase Corporación Colombia Internacional-Uniandes, *Análisis internacional del sector hortifrutícola para Colombia*, El Diseño Ltda., Bogotá, 1994.

El Centro de Estudios Ganaderos y Agrícolas (CEGA), en un documento sobre la agenda de modernización productiva para la Misión Rural¹⁷, ofrece sólidos argumentos que también apuntan en esa dirección, es decir, hacia la conveniencia de apoyar el desarrollo de la agricultura tropical de plantación. En efecto, define y observa el comportamiento de los siguientes tres grupos de renglones de la agricultura nacional desde que se inició la apertura de la economía:

- *Los cultivos transitorios transables* (como sorgo, algodón, soya, maíz, cebada, trigo y arroz), desarrollados al amparo de una política de sustitución de fuentes externas basada en barreras arancelarias, cupos administrados de importación, crédito subsidiado, e instrumentos de apoyo a los productores como los precios de sustentación. Todos ellos entraron en crisis ante la competencia foránea, con excepción del arroz, que hasta cierto punto ha logrado defenderse por sus buenos niveles de productividad y eficiencia en unas pocas zonas del país, gracias a su acervo investigativo y a la transferencia tecnológica impulsada desde la época de la llamada revolución verde.
- *Los denominados productos no transables*, en su mayoría propios de la economía campesina (como frutales de ciclo corto, hortalizas, tubérculos y legumbres), cuya dinámica ha dependido del mercado interno sin presencia ni impacto significativo de las políticas sectoriales tradicionales, ni efectos notoriamente adversos de la competencia internacional.
- *Los cultivos permanentes*, en su mayoría con vocación exportadora o claras ventajas competitivas en el ámbito interno (como café, banano, plátano, cacao, flores, azúcar, caña panelera, palma de aceite, frutales de ciclo

17 Centro de Estudios Ganaderos y Agrícolas, CEGA, *Misión Rural: agenda de modernización productiva*, Santafé de Bogotá, octubre 31 de 1997.

mediano y pastos para explotaciones pecuarias intensivas), con alto grado de integración vertical hacia adelante, y unidades de producción con economías de escala y gerencia especializada. Este segmento en general no sólo no se afectó con la apertura, sino que aun en medio de las dificultades del país y de su economía pudo crecer de manera importante.

Sobre el particular cabe destacar el aumento de los cultivos permanentes y la disminución de los transitorios. De un lado, los primeros elevaron su participación dentro del PIB agropecuario del 23,1% en 1970 al 35,3% en 1996. Del otro, entre 1990 y 1996 mientras la tierra dedicada a cultivos transitorios se redujo en 780.000 hectáreas, la ocupada en los permanentes se incrementó en 330.000 hectáreas. Y, por último, durante ese mismo lapso, mientras el volumen de producción de los transitorios se redujo en más de un millón de toneladas (en su mayoría cereales), el de los permanentes distintos al café aumentó en más de tres millones de toneladas¹⁸.

Finalmente, existen tres ventajas más de la agricultura de plantación o permanente y semipermanente en un país como Colombia, a saber:

- Emplea sistemas intensivos de uso de la tierra y de alto valor por unidad de superficie.
- Las posibilidades de agregación de valor en los mismos sitios de la producción primaria –siempre y cuando se den las economías de escala necesarias derivadas del ordenamiento espacial tipo *cluster* y del tamaño de las plantaciones– son amplísimas. Así las cosas, hay que pensar en el caso de la palma en plantas de extracción, refinación, empaque y comercialización (la hacienda Las Flores en Codazzi es un buen ejemplo, lo mismo

18 *Ibíd.*

que el proyecto agroindustrial de Coto Sur en Costa Rica, y el de Palmonagas en Venezuela). Y en el de la forestación, en aserraderos y en fabricación de piezas para muebles y vivienda (como en Chile), etc.

- La agricultura de plantación genera empleo permanente y bien remunerado, capacidad de ahorro y de acumulación de capital, cultura de mediano plazo y arraigo y sentido de pertenencia sobre el espacio que con la actividad se ocupa. Es decir, sentido, concreción y materialización de la propiedad de algo productivo y verdaderamente rentable en presente y futuro. Algo fundamental, absolutamente esencial, a fin de poder satisfacer el propósito de ganar aliados para la recuperación de la concordia en los campos y de sustituir cultivos ilícitos por alternativas duraderas.

No obstante las consideraciones anteriores, por razones de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional los productores de cereales y oleaginosas de ciclo corto no pueden quedar abandonados a su propia suerte. Por el contrario. El valor de los subsidios del pasado —otorgados de manera indirecta u oculta a través de los precios de sustentación, la intervención del Idema, la tasa de interés de los créditos, los aranceles y cupos de importación, los certificados de reembolso tributario (CERT), etc.— debe ser remplazado por ayudas directas a ellos como lo permite la Organización Mundial de Comercio, o sea sin distorsionar el mecanismo de formación de precios y de manera transitoria mientras afianzan su competitividad o convierten su actividad hacia otros frentes.

A manera de ilustración, he aquí tres ejemplos bien conocidos¹⁹:

19 Roberto Junguito y Enrique Ospina, *Subsidios, integración económica y políticas de libre comercio en la agricultura de las Américas*, Banco de la República, Santafé de Bogotá, julio de 1997.

- El Programa de Apoyos Directos al Ingreso del Productor (Procampo), de México, esquema que operará durante un lapso de 15 años, mediante el cual el Estado le hace transferencias directas a los productores de aproximadamente US\$1.000 millones por año, orientadas a que éstos puedan confrontar la competencia internacional mientras deciden seguir o sustituir su actividad agrícola por alternativas más rentables, incluso no agrícolas. Reemplazó al sistema tradicional de subsidios consistente, como sucedía en Colombia, en precios de sustentación, subvenciones al crédito y otros instrumentos similares, cuyo costo estimado por año ascendía a esa misma suma²⁰.
- La *Federal Agricultural Improvement Act of 1996*, de Estados Unidos, la cual creó un sistema para reemplazar durante un lapso de transición de 7 años a los tradicionales pagos por deficiencia, los planes de apoyo a los precios agrícolas y los programas subsidiados de manejo de la oferta y de inventarios por parte de la *legendaria Credit Commodity Corporation*, por un programa de pagos directos a los cultivadores. Sin embargo, el monto anual de dichos pagos se mantendrá en los mismos US\$5.000 que costaban los programas anteriores.
- La Política Agrícola Común de la Unión Europea, al igual que la norteamericana en fase de transición hacia un sistema desligado del manejo artificial de precios, de las existencias excedentarias y de las exportaciones, y basada en ayudas directamente entregadas en dinero a los productores por los mismos montos anteriores, manteniendo así mismo los subsidios directos a la inversión en bienes de capital, maquinaria y equipos a través del Feoga.

20 Procampo 1994-1998, *Claridades agropecuarias*, Sagar-Aserca, México, diciembre de 1988.

VI. LOS CLUSTERS, FUNDAMENTO DE LA COMPETITIVIDAD

Por constituir pieza fundamental de la competitividad del tipo de agricultura aquí propuesto –una nueva agricultura para la paz–, es preciso comprender cabalmente el concepto de *cluster*, en no pocas ocasiones mal tratado y mal entendido por la sabiduría convencional. De igual manera resulta necesario conocer su estrecha dependencia de las características propias de cada punto de la amplia y diversa geografía nacional en términos de factores tales como el conocimiento, las relaciones personales e institucionales, y la motivación, los cuales se comportan en la realidad como los ejes de la competencia frente a sus más distantes rivales, independientemente de las ventajas comparativas, naturales o agroecológicas para producir tal o cual cosecha.

Todo ello para tener muy en claro que las iniciativas regionales y locales, la movilización de sus gentes, la construcción de consensos en las provincias, la organización social de su producción, y su articulación con otros segmentos de la economía lugareña –es decir, lo que ordinariamente se denomina mesoeconomía–, suelen ser elementos tan determinantes y no menos importantes que las meras variables macroeconómicas. Dicha realidad debe constituirse en un imperativo categórico para sacar la descentralización económica y política del Estado del ámbito de la retórica en que desde el principio de nuestra historia republicana ha permanecido, y trasladarla al plano de lo concreto. Y para que los habitantes de cada poblado vean con razonable optimismo que su concurso directo en el desarrollo de sus respectivos lugares jamás podrá suplirse con acciones externas que provengan de instancias supuestamente superiores.

Dentro de este orden de ideas, no es aventurado afirmar que la verdadera génesis de la guerra que se vive en Colombia no data de hace cuarenta o cincuenta años, como se suele afirmar, sino del siglo pasado, desde el comienzo de la confrontación entre el centralismo y el federalismo. En otras palabras, el actual conflicto armado que padece el país —de connotaciones sociales, políticas y económicas— en un altísimo grado no es otra cosa que la prolongación de aquella. Y como el centralismo siempre ha triunfado, siempre ha perdido la paz. Solamente cuando se emprenda la reconstrucción nacional —en lo político, en lo social y en lo económico— partiendo desde lo local, será posible la cesación de tan honda y larga tragedia.

El vocablo inglés *clusters* —del cual no hay en el idioma español una traducción satisfactoria— se refiere a masas críticas localizadas en sitios específicos donde se ha alcanzado éxito competitivo en un campo determinado de la actividad económica. Se trata de concentraciones geográficas de individuos, familias, empresas y/o instituciones interconectadas entre sí alrededor de aquél²¹. Incluyen, por ejemplo, proveedores especializados de insumos para los procesos de producción tales como componentes, maquinaria e infraestructura; prestación de servicios especializados en los renglones predominantes en la zona; disponibilidad de mano de obra experta, y sólida cultura organizacional resultante del desenvolvimiento de los mismos individuos, familias, empresas e instituciones.

De otra parte, la concentración espacial de determinados renglones permite que sus productores puedan mitigar muchas desventajas en términos de las relaciones insumo-producto accediendo a las oportunidades de abastecimiento de materias primas, servicios, elementos inter-

21 Michael E. Porter, *Custers and the New Economics of Competition*, Harvard Business Review, Boston, noviembre-diciembre de 1998.

medios y tecnologías de punta que hoy brinda la globalización, de suerte que la vieja noción de ventaja comparativa se ha tornado mucho menos relevante de lo que en el pasado era.

Entre los *clusters* más célebres de Estados Unidos se suelen mencionar Silicon Valley, en el campo de la computación y la informática; Hollywood, en cine; California, en vinos; New Jersey y Pennsylvania, en farmacéutica; Massachusetts, en instrumental médico; y Wall Street, en finanzas.

Lo que ocurra al interior de cada una de las empresas es importante. Pero el clima que se viva en el entorno inmediato de las mismas resulta vital y clave para su éxito. Por tanto, los factores locales no se pueden subestimar, ya que es evidente que la competitividad y la innovación muy pocas veces se encuentran geográficamente dispersas, y casi siempre concentradas.

El ya mencionado *cluster* del vino en California ofrece una muy buena ilustración sobre el concepto y su dinámica. Está conformado por 680 empresas; varios miles de productores independientes de uva; múltiples industrias de apoyo; almacenes generales de depósito especializados en su manejo; suministradores de maquinaria de labranza y recolección y sofisticados equipos de irrigación; productores y distribuidores de barriles, botellas, corchos y etiquetas; empresas de publicidad; un mundialmente conocido programa de viticultura y enología en la Universidad de California en Davis; compañías formuladoras y comercializadoras de fertilizantes, pesticidas y herbicidas; agencias gubernamentales especializadas en servicios públicos para la actividad; varios centros de investigación, capacitación, transferencia de tecnología y asistencia técnica; asociaciones de productores; y hasta un muy bien organizado y demandado servicio de turismo agrícola e industrial en la zona.

Otro caso de renombre universal es el de la industria italiana de modas con base en manufacturas de cuero. Su conformación incluye desde compañías fabricantes de za-

patería tan bien reputadas como Ferragamo y Gucci, hasta una multiplicidad de pequeñas y medianas firmas que abastecen una demanda global de alta clase en cinturones, ropa de cuero, carteras para mujer, guantes, zapatería deportiva, botas de alpinismo y para uso pesado, botas para ski, etc. Dicho complejo industrial está soportado e interconectado con una vasta industria productora de maquinaria para zapatería, procesamiento de cuero, servicios de corte y diseño, moldes, equipos de tintorería, máquinas, herramientas y tratamiento de maderas para elementos complementarios como taconería.

La cuchillería en Solingen (Alemania), los instrumentos musicales en Seki (Japón) y los fármacos en Basilea (Suiza), completan el cuadro de los ejemplos más conocidos y mencionados en el ámbito internacional. Mientras que en el ámbito nacional se destacan el café en el Gran Caldas, el azúcar en el Valle del Cauca, el banano en el Urabá antioqueño y Santa Marta, y las flores en la sabana de Bogotá. Y también, en el resto del continente, el brócoli en Guatemala, el tomate en Culiacán (México), la industria del salmón en Chile, la naranja en Brasil y la piña en Costa Rica.

Los *clusters* estimulan al mismo tiempo la competencia y la cooperación. La primera está destinada a ganar y retener clientela tradicional y nueva. La segunda, generalmente de índole vertical, comprende industrias relacionadas e instituciones locales. De esa manera, representan una modalidad de organización espacial de la producción a través de la cual se articulan cadenas de agregación de valor que generan espíritu de superación, colaboración y confianza entre los empresarios; incluso, como afirma Porter, bajo circunstancias en que por cualquier razón no sea posible formalizar nuevas sociedades, redes o alianzas para su integración vertical, pues *clusters* de empresas, pequeñas unidades de producción e instituciones independientes informalmente ligadas entre sí, también pueden representar en su conjunto una forma organizacional sólida que

garantice eficiencia, eficacia, flexibilidad, innovación, generación de nuevos negocios y, en últimas, competitividad.

Así las cosas, la competitividad constituye el resultado más relevante de un ordenamiento espacial de esa naturaleza, y le permite a cada actor individual beneficiarse como si por sí solo tuviera grandes economías de escala, o como si fuera socio formal de un conglomerado de mucho mayor tamaño que el de su firma. De suerte que puede operar más productivamente; acceder con más facilidad y a menor costo a la tecnología y a la información que su actividad requiere; disponer de una oferta de mano de obra experimentada sin tener que asumir altos costos de selección y capacitación; manejar niveles más bajos de inventarios; y beneficiarse de la reputación de su respectiva localidad como centro productor eficiente y confiable de los bienes y servicios que sus más exitosos empresarios ofrecen al mercado. De otra parte, la emulación entre colegas siempre es estimulante, y constituye un ingrediente sin igual para la innovación. Y es precisamente la innovación el segundo resultado más relevante de los *clusters*.

Otros efectos no menos importantes suelen reflejarse en la reducción del riesgo que tanto para nuevos inversionistas como para los intermediarios financieros representan las actividades productivas atadas a ordenamientos espaciales como los aquí descritos. El asunto se torna especialmente importante en el caso de la agricultura colombiana, a la que, como se sabe, la banca –incluida la estatal– virtualmente le ha dado la espalda.

Ahora bien, los *clusters* no siempre tienen su origen en una vocación exclusivamente exportadora, como suele pensarse cuando se habla de actividades económicas promisorias. En efecto, en no pocas instancias una gran demanda local puede ser el requisito previo y la clave para su desarrollo. Es el caso de las industrias de irrigación en Israel, de la tecnología ambiental en Finlandia, de los cítricos en la Florida, y de los equipos de golf en el sur de California. Su localización tampoco tiene que limitarse necesariamente a

sitios donde predominen bajos costos de mano de obra, impuestos o servicios públicos, pues la productividad derivada de la concentración geográfica de actividades ligadas entre sí, mucho más que esas aparentes ventajas, representa una variable que realmente cuenta mucho más para definir su competitividad. Un buen ejemplo sobre el particular lo constituyen las flores en Holanda y los productos lácteos en Dinamarca, y la amplísima gama de bienes y servicios relacionados con los mismos.

De ahí la importancia de articular los distintos eslabones de las cadenas productivas, ejercicio que supone un nuevo perfil de políticas sectoriales que deberían ser lideradas por asociaciones representativas de los *clusters*, en vez de los tradicionales grupos de interés gremial dedicados exclusivamente a presionar a los gobiernos de turno para favorecer en el corto plazo sus actividades independientes y aisladas. Acciones colectivas y concertadas tales como el fortalecimiento de la educación universitaria relacionada con las actividades de los *clusters*, programas de capacitación técnica y empresarial, gestiones en investigación aplicada y transferencia tecnológica integral, información útil para su desarrollo sostenible, soluciones a los problemas que impiden su desenvolvimiento competitivo, formación de consorcios tanto para las compras de sus materias primas como para el mercadeo de sus bienes y servicios finales, son componentes que en adelante deberían contener las agendas de los gremios y que deberían inspirar los diálogos entre sí y con el sector público.

En suma, las agendas de los gremios tienen que enfocarse hacia la microeconomía y la mesoeconomía de cada región, en vez de quedarse rezagas en la retórica de asuntos puramente macroeconómicos, nacionales y universales, y en el cabildeo en busca de favores públicos en beneficio de limitados grupos de particulares. Reorientarse hacia la confección y puesta en marcha de acuerdos de competitividad entre los distintos eslabones de las cadenas productivas, los cuales conforman la posibilidad más

concreta de concertar políticas sectoriales activas con los gobiernos partiendo de la iniciativa de sus protagonistas y actores²². Este ejercicio ha sido la fuente metodológica más eficaz para la identificación de nuevas oportunidades de inversión en el campo, las cuales están plasmadas en los "Agro-proyectos para la Paz", elaborados conjuntamente por el IICA y el Plan Colombia. Y preocuparse mucho más por la identificación de cuellos de botella que obstaculizan la productividad y la competitividad de cada *cluster*, y de las acciones colectivas que es necesario emprender para removerlos.

Así mismo, paralelamente al proceso de globalización de la economía, semejantes cambios en la naturaleza de dichos diálogos y agendas deben dar origen a un nuevo y muy dinámico papel de las autoridades y de los gobiernos seccionales –gubernaciones y alcaldías– frente al desarrollo de sus departamentos y municipios, pues, como ya se afirmó, adicionalmente a la política macroeconómica, la microeconomía y las variables locales ostentan un peso determinante de especialísima importancia en materia de productividad y competitividad.

22 El Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) en Colombia viene desarrollando una metodología y una tarea muy eficaces en esa dirección.

VII. PROYECTOS PARA LA PAZ

Los dos elementos que más se conocen sobre el proceso de paz en que se halla empeñando el país son la reforma política adelantada por el Congreso, y las negociaciones del Gobierno con los grupos insurgentes.

Sin embargo, ninguno de ellos puede suplir el genuino interés de quienes, sin ser los actores directos de la guerra, son en cambio sus verdaderas, silenciosas e inermes víctimas, o sea los campesinos de Colombia. Ellos son quienes ponen todos los muertos, ya sea de las fuerzas armadas, de la guerrilla o de los mismos agricultores. Quienes son objeto de las masacres, provocadas por los paramilitares y por la subversión. Quienes sufren diariamente las violaciones de los derechos humanos. Quienes engrosan las filas de los desplazados, en una proporción solamente superada en todo el mundo por Sudán. Quienes padecen la más aguda miseria de la Nación. Y quienes son objeto de la política represiva nacional e internacional contra los cultivos de amapola y coca, como si en vez de conformar la carne de cañón de la más cruel explotación de las mafias de la droga fueran vulgares y comunes delincuentes.

Por tanto, alguien o algo dentro la sociedad tiene que jugar un papel proactivo —no únicamente reactivo como el de las partes involucradas en las mencionadas negociaciones—, para hacer que el campesinado vuelva algún día a tener que ganar algo apoyando al Estado, y que perder mucho contemporizando con los grupos que en el campo se hallan al margen de la ley, como los alzados en armas y los narcotraficantes. Como se afirmó atrás, si ello no se lograre, no será posible reconquistar la concordia entre los colombianos de manera firme y duradera.

En cuanto al sector primario de la economía se refiere, en su condición de ser la principal actividad económica, actual y potencial –aunque no la única– de las áreas rurales, la propuesta sobre una agricultura nueva para la paz que aquí se presenta apunta a que dentro de estos lineamientos se diseñe y adopte una política de Estado de largo aliento y máxima prioridad.

Así las cosas, en cuanto al Fondo de Inversiones para la Reconstrucción del Agro se refiere, es preciso realizar las siguientes tareas:

- **Diseño técnico y administrativo del Fondo:** su naturaleza jurídica, sus eventuales características fiduciarias, sus posibilidades de adscribirlo a una entidad ya existente (como la CCI), sus normas y sus procedimientos.
- **Dimensionamiento financiero:** determinación del tamaño de sus operaciones, política de participación accionaria, márgenes de operación y rentabilidad requerida para su autosostenimiento.
- **Fuentes externas e internas de sus recursos.**
- **Nuevos incentivos y subsidios a la inversión privada y a los ingresos de los productores,** además de las subvenciones establecidas por el marco normativo vigente, tal como más adelante se propone: créditos tributarios, exenciones fiscales, transferencias.
- **Desarrollo práctico y operacional del Fondo.**

En cuanto a las inversiones con efectos de demostración en la agricultura, se trata de identificar grandes agroproyectos de amplia participación campesina que, bajo mecanismos de concertación con las comunidades y, en lo posible, con la participación de la empresa privada en diversos esquemas de asociación, generen economías de escala, sean integrables con las etapas de la poscosecha, y sustenten el desarrollo humano, social y económico en las zonas desde donde se pretende consolidar el proceso de paz. Ello implica adelantar las siguientes tareas:

- Seleccionar zonas y renglones dentro de un concepto de *cluster* o núcleos productivos, empleando para ello tanto criterios técnicos y empresariales como consideraciones sociales y mecanismos de participación de los campesinos, los agricultores y los empresarios en cada región.
- Garantizar una visión de cadena productiva, con probado potencial competitivo en los mercados nacionales e internacionales y componente intensivo de mano de obra, y sostenibilidad desde el punto de vista ambiental.
- Proponer proyectos de inversión partiendo de los dos puntos anteriores para ser elaborados y luego promovidos por Unidades Ejecutoras, o sea organizaciones especializadas de empresarios y profesionales del agro con experiencia previa en los rubros escogidos, en asocio de las instituciones mixtas, privadas o públicas representativas de la comunidad que en cada región se ocupen de dicha función. Pero contando siempre con la más amplia y genuina participación activa de los pequeños productores en cada área, lo cual es esencial.
- Señalar y propiciar el acceso a las fuentes de financiamiento más indicadas para las etapas de elaboración y promoción de cada proyecto. Así mismo, recomendar medidas e incentivos que induzcan el ofrecimiento de créditos de verdadero largo plazo por parte de la banca comercial, de suerte que su amortización se ajuste holgadamente a los flujos de caja resultantes de los ciclos vegetativos de las plantaciones objeto de cada programa.
- Recomendar los diseños societarios y las composiciones de capital más adecuadas para la constitución de los distintos tipos de agronegocios, preferiblemente en las etapas de poscosecha, según sea la índole de sus participantes. Por ejemplo: únicamente beneficiarios de programas de Reforma Agraria, únicamente sociedades por acciones, y combinaciones de ambas modali-

dades, contando en todos los casos con la participación accionaria –transitoria, minoritaria y promocional– del Fondo de Inversiones para la Reconstrucción del Agro.

- Adelantar la convocatoria, la promoción y la concreción de los proyectos ante los inversionistas privados y ante los beneficiarios de programas de Reforma Agraria, hasta la creación legal y la capitalización de los agronegocios que surjan de esta estrategia.

Es indispensable también acompañar la estrategia agrícola con un programa de construcción de viviendas campesinas de interés social, cercanas o aledañas a las plantaciones, de suerte que la prestación de los servicios públicos esenciales como agua potable y alcantarillado, educación, salud, energía, telecomunicaciones, seguridad, justicia y recreación se torne económica y socialmente viable.

De otra parte, dichas obras están llamadas a crear numerosas fuentes de empleo no agrícola, así como a albergar actividades de transformación primaria, servicios financieros y de diversa índole, otras oportunidades de inversión en frentes derivados del empuje económico de las plantaciones y, en fin, una vida digna y edificante de sociedad civilizada y solidaria con los intereses públicos.

De esta manera se le estaría dando cabal materialización a la importancia y al papel fundamentalmente geopolítico de la agricultura por su condición de ser la más eficaz herramienta de ocupación productiva y pacífica del territorio nacional.

Es ésta la mejor oportunidad para que el empresariado del país, encabezado por sus gremios cúpula, se vincule de una manera concreta y directa al programa de erradicación y sustitución de cultivos ilícitos y al proceso de paz en Colombia, partiendo del escenario de donde en buena medida proviene la fenomenología y la naturaleza de los conflictos económicos, sociales y políticos atrás señalados. Obviamente sin pretender con ello que se trate del único camino para reconquistar la normalidad y la concordia,

pero definitivamente sí de una área crítica donde aquél posee excelentes condiciones y experiencia para contribuir organizacional y gerencialmente a abrir espacios y alternativas productivas que les hagan recuperar a los agricultores su confianza en las responsabilidades públicas que tienen que ver con la Reforma Agraria, con el control territorial y con el desarrollo integral del sector rural, de suerte que sus moradores pronto vuelvan a tomar partido a favor del Estado, y que de aliados pasivos o contemporizadores con los alzados en armas, los narcotraficantes y los paramilitares, se conviertan en los principales interesados en su sometimiento a la ley y a la justicia.

Así las cosas, bien cabrían en este propósito uno o varios proyectos en cada una de las cinco zonas agroecológicas del país, cada uno entre 1.000 y 10.000 hectáreas según el caso, bajo la tutela y liderazgo de organismos representativos de la sociedad, con la delegación y el apoyo económico del Estado. Entre los rubros no tradicionales más viables indudablemente se hallan los siguientes:

- Palma de aceite
- Palmito
- Forestación con especies maderables tropicales
- Agroforestería y explotaciones agro-silvo-pastoriles
- Frutales (cítricos, mora, lulo, tomate de árbol)
- Caucho
- Cacao
- Productos lácteos
- Productos cárnicos
- Piscicultura
- Hortalizas semipermanentes (espárrago)
- Otros renglones semipermanentes (yuca para alimentación animal)

El resultado fundamental de este esquema tiene que ser un enjambre de nuevos agronegocios de campesinos y agricultores, gestado por organizaciones especializadas,

que demande y emplee idóneamente las subvenciones y los estímulos a la inversión que se han creado durante los últimos años al servicio de la conversión y modernización del sector y del bienestar de sus trabajadores²³, y otros que se establezcan en el inmediato futuro, pero que, debido en buena parte a que las viejas instituciones previas a la apertura aún no han sido remplazadas por otras, no han podido alcanzar las metas sociales y económicas para las cuales fueron ideados.

Ahora se trata de que esa maraña de disposiciones e instrumentos –como la Ley 101 de 1993, el ICR, el CIF, y los incentivos relativos a las nuevas leyes sobre Reforma Agraria y adecuación de tierras, entre otros– cuenten con herramientas organizacionales eficientes, fondos presupuestales suficientes y agentes de cambio idóneos para mercadearlos y promoverlos entre la población para cuyo beneficio fueron creados.

Finalmente, es necesario tener en cuenta, conocer profundamente y resolver con acciones adecuadas en cada caso los factores críticos que de ordinario se hacen presentes en procesos de cambio de esta índole, como los siguientes cinco:

- Capacitación y cultura de la población involucrada
- Disponibilidad de crédito y acceso al mismo
- Generación de ingresos durante los períodos improductivos de los proyectos
- Disponibilidad de vías de comunicación
- Infraestructura básica de salud, educación y vivienda de interés social

23 José Antonio Ocampo, *El giro de la política agropecuaria*, Tercer Mundo Editores-Fonade-DNP, Santafé de Bogotá, 1995. Y Edgardo R. Moscardi (editor), *El agro colombiano ante las transformaciones de la economía*, Tercer Mundo Editores-IICA-Fundagro, Santafé de Bogotá, 1994.

De su diagnóstico, obviamente deben desprenderse tareas de capacitación, adecuación financiera y desarrollo de infraestructura física y social, según se comenta más adelante, lo cual supone la armonización y concentración de la oferta de los diversos servicios del Estado alrededor de los mismos proyectos, regiones y grupos de la población.

Ahora bien, a manera de ilustración, se presentan a continuación dos casos ejemplares de desarrollo agroempresarial de base campesina, uno en Costa Rica y otro en Venezuela, cuyas características y experiencias arrojan luces muy valiosas para emprender sobre bases firmes los primeros proyectos de esa naturaleza en Colombia.

VIII. EL MODELO DE COTO SUR²⁴

Bajo las condiciones de suelo, humedad y clima tropical imperantes en Colombia y en otras zonas del mundo, como por ejemplo Malaysia, la palma de aceite ha pasado bien librada las más rígidas pruebas de competitividad, y ha demostrado contar con irrefutables ventajas comparativas y naturales desde el punto de vista económico. Ahora bien, en cuanto al mercado se refiere, Fedepalma estima que el consumo nacional de aceite refinado para cocina bordea las 700.000 toneladas por año, en tanto que la producción doméstica derivada de este renglón apenas alcanza al 60% de esa cifra. Y que en materia de comercio exterior, aparte del gran mercado natural que para los Llanos Orientales representa Venezuela —con un grado relativo de desabastecimiento aún mayor que el de Colombia—, existen excelentes posibilidades que ya el país

24 El autor realizó una detenida visita a las zonas de Golfito y Paso Canoa (Costa Rica), en la frontera con Panamá, donde se halla el proyecto agroindustrial de Coto Sur, en compañía de Marco Bolaños, técnico del Instituto de Desarrollo Agrícola (IDA), y Germán Cala, gerente general de Coopeagropal. Además se entrevistó con numerosos agricultores, técnicos, parceleros y campesinos de la región y sus familias. Y posteriormente invitó al ministro de Agricultura de Colombia, a los directores del Plan Colombia, el Plante, la Red de Solidaridad y el Programa de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio, y a un grupo de líderes campesinos y empresarios de María la Baja, San Pablo y Tumaco, con el objeto de enseñarles el funcionamiento y los beneficios del modelo. Este modelo de organización social de la producción basado en participación campesina que se describe a continuación, aunque parte de la palma de aceite, es perfectamente aplicable a otros cultivos permanentes como forestación, frutales, cacao y caucho.

está aprovechando con los principales subproductos de su agroindustria.

Análogas consideraciones cabe hacer en el caso de las plantaciones de frutales de ciclo mediano para la industria de jugos, cuya máxima restricción yace en su oferta agrícola, la cual no ha respondido a su muy dinámica e insatisfecha demanda nacional, fundamentalmente por carecer de una organización social de la producción que permita el acceso a la misma a los pequeños productores.

Lo mismo puede afirmarse de las especies maderables a través de la forestación comercial, la cual cuenta con la ventaja adicional, aparte de su carácter puramente agroindustrial, de constituir la plataforma para poder venderles a los países más prósperos del planeta el servicio de "secuestrar" dióxido de carbono, tal como ya lo están haciendo los costarricenses con Noruega mediante un acuerdo para eliminar 200.000 toneladas de carbono a cambio de una compensación de US\$2 millones en favor de un grupo de 382 pequeños forestadores²⁵.

Luego si se quiere aprovechar a fondo grandes opciones agrícolas como éstas y otras antes mencionadas para combatir por la vía alternativa a los cultivos ilícitos, a la pobreza y a la desigualdad en las áreas rurales, y finalmente a la violencia, el problema por resolver, mucho más que en la tecnología, en el clima o en el mercado, radica en el tipo de organización social y de reglas de juego que es preciso implantar alrededor de la producción a fin de garantizar la consecución de los objetivos relativos a la entrada y participación de los campesinos.

Se trata, entonces, de responder de manera concreta y real a la pregunta clave en el debate contemporáneo sobre la modernización y conversión de la agricultura: "¿Puede

25 Discurso de don José María Figueres, presidente de Costa Rica, el 15 de mayo de 1997 durante la inauguración de la planta agroindustrial de Coopeagropal.

la base social del crecimiento ampliarse de suerte que la gente pobre se beneficie y se posicione como participante activa de la acumulación de capital?"²⁶.

En este aspecto específico, muy cerca de Colombia, en un ambiente socioeconómico e idiosincrásico similar, se ha establecido uno de los mejores y más exitosos modelos organizacionales conocidos en la América Latina tropical que cumple con las condiciones descritas, cuyas características principales deberían inspirar los proyectos de esa misma índole en el país.

En efecto, en Costa Rica, al lado sur de la frontera con Panamá, en medio de un bloque agroecológico de tierras bien definido de 30.000 hectáreas, donde antes se asentaba una plantación bananera de la United Fruit Company –también conocida en dicho país como la Compañía Bananera–, se está llevando a cabo un desarrollo en palma de aceite cuya estructura organizacional constituye un excelente ejemplo del cual se pueden obtener las más relevantes lecciones para el caso colombiano, dentro de un contexto geopolítico de estabilidad territorial, Reforma Agraria, sustitución de cultivos y, en última instancia, de paz social.

A principios de la década de los años setenta la United Fruit comenzó a abandonar la zona debido a problemas de índole fitosanitaria y social²⁷. Tan pronto se completó su retiro, sus antiguos trabajadores invadieron los predios entre 1974 y 1975, en medio de la presión de la violencia, dirigidos por el partido de orientación comunista y apoyo

26 Michael R. Carter y Jonathan Coles, *Inequality-Reducing Growth in Latin American Agriculture: Towards a Market Friendly and Market Wise Policy Agenda*. Conference on Inequality-Reducing Growth in Latin American Market Economies. Inter-American Development Bank, Washington D.C., 28-29, enero de 1997.

27 Plagas supuestamente de difícil control con la tecnología disponible, y *contaminación* sindical e izquierdista de sus trabajadores. Sin embargo, todo parece indicar que el segundo factor pesó mucho más que el primero en la decisión de la compañía transnacional.

soviético Vanguardia Popular, y acordaron una toma de tierras y un reparto de hecho, a espaldas del Estado.

Posteriormente se hizo presente en la región el Instituto de Desarrollo Agrícola (IDA), una agencia del gobierno con carácter y presupuesto autónomos, dependiente de la Presidencia de la República, con el encargo fundamental de adelantar un programa de Reforma Agraria. Sin embargo, según lo reconocen hoy los mismos funcionarios del IDA, la redistribución de tierras que entonces se hizo sólo contribuyó a empobrecer aún más a la población supuestamente beneficiaria del programa, pues los parceleros se concentraron en cultivos de subsistencia de ciclo corto, en su mayoría los llamados granos básicos (maíz, arroz y frijol), y sin contar con capital de trabajo suficiente ni una adecuada infraestructura en términos de vías y manejo del agua²⁸.

Así estaban las cosas cuando en 1983 el BID otorgó a Costa Rica una asistencia no reembolsable a través del IICA, orientada a identificar rubros promisorios que, además, dados los riesgos políticos que se estaban viviendo por la expansión de las actividades del marxismo-leninismo en América Central, contribuyera a estabilizar la geopolítica fronteriza en esa región específica. Dos años más tarde se produjo un documento que definía los términos de un préstamo del BID para el financiamiento de un primer programa integrado agroindustrialmente, señalando como renglones prioritarios la palma de aceite, en una extensión de 4.100 hectáreas, y el cacao, en 1.200 hectáreas. A la postre, sin embargo, sólo se montó el primero, pues la tecnología disponible en ese momento en Costa Rica para el último se consideró que no estaba suficientemente probada y, por ende, que no era razonablemente confiable.

28 Como bien pueden apreciar los lectores, una situación muy similar a la vivida en todos los programas de Reforma Agraria hasta ahora adelantados en Colombia.

En el caso de la palma, por el contrario, la Compañía Bananera, antes de su retiro, ya había incursionado con relativo éxito en el cultivo. Pero para los agricultores, presa de la desconfianza y el escepticismo, tal aventura se consideraba fuera de su alcance, y apenas viable si estuviera únicamente en manos de grandes empresas transnacionales o de empresarios adinerados; primero, por tratarse de un rubro de tardío rendimiento; segundo, por exigir muy grandes extensiones para configurar mínimas economías de escala, y tercero, por carecer de esquemas crediticios asequibles a los campesinos²⁹.

No obstante, antes de comenzar en firme el proyecto, el IDA llevó a cabo dos acciones fundamentales, que a la postre coadyuvaron significativamente al arranque del proceso: la siembra de 30 hectáreas con el único fin de crear un efecto demostrativo para los pequeños agricultores de la región, y el "reclutamiento" de tres dirigentes campesinos con notable ascendencia sobre sus vecinos para ingresar al proyecto como sus primeros impulsores. Uno de ellos, don Felipe Oreamuno Fonseca, fue presidente del sindicato de trabajadores bananeros que mantuvo en jaque a la United Fruit Company durante las décadas de los años sesenta y setenta.

El programa finalmente se aprobó por ley en 1987³⁰, hecho que coincidió con la cesación de compras de cosechas por parte de la Comisión Nacional de Producción, el ente estatal hasta ese momento encargado de intervenir directamente en el mercadeo de granos básicos, es decir, el equivalente al Instituto de Mercadeo Agropecuario de Colombia. Es de destacar, de otra parte, que simultáneamen-

29 Es imprescindible resolver este cuello de botella como condición indispensable para darle viabilidad a cualquier proyecto campesino, pues de lo contrario no sería posible reducir la desigualdad a través del crecimiento. Véase Carter *et al.*

30 Ley de la República número 7062 del 23 de abril de 1987, mediante la cual se le da origen al Proyecto Agroindustrial de Coto Sur.

te se estableció también un financiamiento por parte del BID al Gobierno para la construcción de 275 kilómetros de carreteras y de 240 kilómetros de drenajes primarios, que era la infraestructura mínima necesaria para emprender la conversión agrícola de la zona.

Ahora bien, mirando retrospectivamente la historia de esta experiencia, resulta claro que buena parte de su éxito se debe al hecho de haber incorporado desde el principio a la totalidad de los agricultores en el proyecto. Obviamente no todos llegaron al final, pues a lo largo del desenvolvimiento del mismo se dio un interesante y creativo proceso de selección natural, que implicó la salida de unos y la entrada de otros, períodos de intenso escepticismo y desconfianza en el mismo, y una pausada pero incesante comprobación de la real vocación agrícola de sus integrantes, lo cual indica la conveniencia de permitir, y aun de estimular, la movilidad en doble vía de sus participantes.

Para el montaje de tan vasta empresa se crearon, de un lado, la Unidad Ejecutora Coto Sur, con autonomía financiera y administración independiente, con el encargo de desarrollar físicamente el proyecto, teniendo a su servicio 18 ingenieros agrónomos previamente especializados en el cultivo, cada uno asistiendo a 35 cultivadores, y, del otro, un fideicomiso en el Banco Nacional con recursos del BID, con la responsabilidad de proveer el financiamiento a los agricultores, dirigido por una comisión interinstitucional compuesta por representantes de los ministros de Agricultura y Hacienda y del IDA, únicamente con dos funcionarios permanentes con la misión de auxiliar a los agricultores en la preparación de sus solicitudes de crédito, y de estudiarlas y aprobarlas (o rechazarlas) de la manera más expedita.

Obviamente a fin de habilitar como sujetos de crédito a los cultivadores fue preciso adelantar previamente la reestructuración de sus obligaciones, pues la mayoría se encontraba en situación de mora e insolvencia tras su fallido

desempeño en el subsector de los granos básicos, pero exclusivamente a quienes decidieran ingresar al proyecto, que iba a ser la única fuente confiable de pago de dicha reestructuración.

En 1988 se adjudicó el primero de los créditos. Éstos alcanzaban en promedio por hectárea US\$1.600 de ese año, y cubrían el 100% del costo de tres conceptos básicos, a saber: los insumos, los intereses y la mano de obra, la cual a la postre está representada por los salarios pagados a los miembros de las familias por cada labor del cultivo desempeñada por ellos. O sea que dentro del crédito está realmente contemplado el costo de vida familiar, por considerarlo parte esencial de la inversión en el cultivo. Y también se otorga un financiamiento adicional, en promedio por hectárea US\$300 de 1998, destinado a cubrir labores complementarias como por ejemplo adecuación predial y mejora de drenajes.

Los topes fijados por el fideicomiso son de US\$35.000 de préstamo en efectivo por persona natural (aproximadamente para 20 hectáreas) y US\$200.000 por persona jurídica (generalmente pequeñas cooperativas y sociedades de diversa índole entre parceleros).

El plazo es de 12 años, pero sólo desde el cuarto se comienzan a pagar intereses (durante los tres primeros éstos se capitalizan), y a partir del séptimo empiezan las amortizaciones a capital. O sea un esquema crediticio perfectamente ajustado y compatible con el flujo de fondos determinado por el ciclo vegetativo del cultivo, lo cual representa, ni más ni menos, la clave esencial para hacer viable la incorporación de pequeños productores a su desarrollo y, por ende, a programas exitosos de Reforma Agraria con base en cultivos de tardío rendimiento y altamente rentables.

Existen para el banco dos garantías, en concepto de su gerente, más que suficientes y seguras: la primera consiste en la hipoteca del predio y la plantación, cuyo valor siempre será superior al del crédito y crecerá sustancialmente

con el tiempo³¹, y la segunda, en la retención que cada agricultor pacta en el momento de entregar la fruta a la planta de procesamiento y que es igual a las cuotas que por capital e intereses debe cancelar a la institución prestamista. Es difícil que pueda darse esto en cultivos que no tengan una organización social de la producción alrededor de grandes núcleos que les permitan a sus miembros integrarse verticalmente hacia delante, y, por tanto, contar con un control razonable sobre su transformación y comercialización, a no ser que sean las grandes empresas agroindustriales y comercializadoras las que les brinden su respaldo o aval bajo modalidades contractuales, en cuyo caso, sin embargo, podría verse afectado negativamente el poder de negociación de los productores más pequeños y pobres.

La tasa de interés en la actualidad es del 20% anual, pagadera por trimestre vencido. Que en términos reales, después de descontar la inflación del 14%, se convierte en el 6%.

Hasta el año anterior se habían desembolsado los primeros US\$5 millones para 5.200 hectáreas sembradas en 533 operaciones crediticias para palma de aceite, cumpliéndose la meta de avanzar a un ritmo de 800 hectáreas por año. Así las cosas, los mismos agricultores han conformado una virtual coalición para el cambio, creando victorias de corto plazo que están derrotando a los escépticos y generando una inercia positiva de crecimiento en la dirección buscada.

Tras un cuidadoso análisis sobre los costos de producción, los rendimientos por hectárea, los precios, las opciones de ahorro e inversión de cada unidad, y el tamaño y las necesidades básicas de cada familia (5,4 miembros en promedio), se concluye que la extensión óptima por parce-

31 Si el predio ya estuviere hipotecado al IDA, éste aceptaba convertir la suya a hipoteca de segundo grado, a fin de que el Banco se convirtiera en beneficiario de la de primer grado.

la es de 12 hectáreas, de las cuales como mínimo 10 deben estar dedicadas a la palma, y el resto a otros usos meramente complementarios de la economía familiar, esos sí de subsistencia, pero jamás como la fuente principal de sus ingresos. Los resultados han sido sorprendentes en términos de la elevación del nivel de vida y el bienestar de la comunidad, de su capacidad de ahorro e inversión, y de su incorporación a la economía nacional.

Una vez las primeras plantaciones cumplieron su tercer año de edad, se procedió a abrir licitación para la construcción de la planta extractora y, un poco más tarde, para la planta de refinación del aceite, ambas con un costo total de US\$20 millones, para cuyo desarrollo y control se creó la cooperativa Coopeagropal, que recibió un crédito del BID por igual cuantía, avalado por el IDA, con la participación y aporte de todos los agricultores, quienes manteniendo la propiedad individual de sus predios, emprendieron de esa manera un proceso asociativo de integración vertical hacia adelante hasta la comercialización del producto final³². En la actualidad la entidad alcanza ventas anuales que superan los US\$20 millones, de las cuales el 25% va al mercado interno y el resto se exporta, principalmente a otros países de América Central.

Después de encuentros y entrevistas espontáneas y aleatorias, la mayoría en sus propias casas, con un buen número de familias parceleras, el balance no puede ser más positivo. Todos recuerdan la debacle económica que padecieron cuando la Compañía Bananera abandonó la región. Luego la toma que realizaron de las fincas. Posteriormente, su tránsito hacia el oficio de agricultores independientes, sin títulos de propiedad ni garantías, en renglones

32 Vale la pena resaltar que, al contrario del éxito alcanzado con esta iniciativa, los intentos de cooperativas *autogestionarias* o de propiedad colectiva sobre las tierras, similares a las primeras empresas comunitarias que impulsó el Incora, en general fracasaron.

tradicionales como arroz, maíz y frijol. Y, finalmente, tras el fracaso de su paso por estos rubros, su encuentro –que nunca habían imaginado posible– con la agricultura de plantación a través de la palma de aceite, gracias a la organización social de su producción, con la cual les llegó también la transformación de sus vidas y de su entorno: de campesinos en permanente trance de pauperización a pequeños empresarios, propietarios individuales de sus predios y socios integrados en una de las plantas de extracción y refinación más modernas del continente, y, además, sujetos confiables de crédito formal, de ahorro y de acumulación de capital, en capacidad de ampliar la órbita de sus inversiones.

Como afirmó el gerente financiero de Coopeagropal, Germán Sojo,

si usted hace un recorrido por esta zona, ve los efectos del cambio de patrón económico reflejados en las viviendas, en infraestructura vial, agua, teléfonos, porque simple y sencillamente se estableció un polo que atrajo el desarrollo. Ese polo es el proyecto Coto Sur. En el movimiento de cuentas corrientes y de certificados de depósito de los bancos de la zona sur es donde se mide la capacidad de ahorro que está generando el proyecto en los habitantes. La gente está recibiendo ingresos y tiene disponible para mejorar su casa, aumentar las áreas de producción o ahorrar dinero. El proyecto Coto Sur se originó sobre la necesidad de cambiar el esquema de producción basado en cultivos de subsistencia –arroz, frijol, maíz–, el cual no ofrecía mucha posibilidad de desarrollo, no generaba capacidad de ahorro ni de crecimiento a los campesinos. Se cambia ese esquema por un patrón productivo permanente, que tiene rentabilidad, integración y genera crecimiento económico.

IX. EL MODELO DE PALMONAGAS³³

En el estado de Monagas, Venezuela, a media hora de camino de la bella y moderna ciudad de Maturín, su capital de 400.000 habitantes, a una altura de 750 metros sobre el nivel del mar, con temperatura que oscila entre 23 y 31 grados centígrados, alta humedad relativa y una luminosidad de 2.200 horas por año, se asienta una plantación de palma aceitera de 8.000 hectáreas.

De otra parte, Monagas está en vía de convertirse en el primer estado petrolero del vecino país. En efecto, tras las reformas que dieron lugar a la apertura internacional del sector de los hidrocarburos hace cuatro años, y que facilitaron aún más la entrada de capital extranjero a su explotación, refinación y agregación de valor petroquímico, se han rehabilitado numerosos pozos que habían sido perforados durante las décadas de los años cincuenta y sesenta, y luego abandonados tras la nacionalización decretada entre 1976 y 1977. Igualmente, allí se hallan sembradas 360.000 hectáreas de pino caribe por parte de la Corporación Venezolana de la Guayana (CVG), uno de los proyectos de forestación comercial más ambiciosos del hemisferio.

En 1982 la Corporación del Oriente (Corporiente), de corte similar a las entidades autónomas regionales de Colombia, encargada de velar por el desarrollo de los estados de Monagas, Anzoátegui y Sucre, sembró las primeras 60

33 El autor también visitó detenidamente esta zona, se entrevistó con sus dirigentes, técnicos y agricultores. Igualmente con el presidente de la Junta Directiva y accionista de Mavesa, el empresario y ex ministro de Agricultura de Venezuela Jonathan Coles.

hectáreas de palma de aceite por su cuenta y riesgo, con el propósito de observar el comportamiento de la especie en el área, a la manera de efecto de demostración. Posteriormente, la Fundación para el Desarrollo de las Oleaginosas (Fundesol), creada y auspiciada por varias empresas, principalmente Mavesa, líder de la industria alimenticia venezolana y muy particularmente del sector de las grasas sólidas y semisólidas, promovió un ejercicio de planeación estratégica a través del cual identificó la palma como un rubro promisorio tanto para la región como para la industria en su condición de materia prima central.

Luego Mavesa tomó la determinación de buscar una alianza con los agricultores de la zona donde hoy está levantada la plantación, en vez de integrarse verticalmente hacia atrás de manera directa en la totalidad del área, es decir, en vez de acometer el 100% de los cultivos como parte de su *core business* vinculando a la fuerza de trabajo de la región en calidad de asalariada. Dicho en otros términos, cuidándose de no replicar el esquema de sabor feudal de las plantaciones bananeras al legendario estilo de la United Fruit Company, sino *cohabitando* con agricultores independientes, pequeños y medianos, propietarios de sus predios y cultivos³⁴.

Dicho camino implicaba obviamente contar con una fuerza organizacional suficientemente persuasiva para provocar el cambio de mentalidad, de actitud y de renglones productivos de parte de aquéllos; proveer tecnología y capacitación permanente; desarrollar entre los campesinos

34 Pero también cuidándose de no crear una estructura de meros labriegos asalariados con tierra que apenas suministran mano de obra y materias primas, sin posibilidades de acumular capital a través de su ahorro y de su inversión en los procesos de poscosecha. Tal es el riesgo de un modelo como éste, el cual podría evitarse definitivamente si se les abriera la posibilidad a los productores de ser propietarios, o al menos copropietarios o socios, de las cadenas productivas de agregación de valor.

una visión gerencial; crear una cultura de competitividad en contraposición a la tradicional cultura de subsistencia; garantizar la absorción de las cosechas, su transformación industrial y su comercialización, y allegar oportunamente los recursos financieros y crediticios para el proyecto. Con tal fin creó, a la manera de Unidad Ejecutora y adaptando a sus condiciones el modelo predominante en Malaysia de agricultura por contrato, la empresa Palmonagas, con el 100% del capital de su propiedad, diseñada para suministrar esos servicios y, además, construir la planta extractora de aceite crudo en el momento oportuno, la cual lo suministraría a la unidad refinadora de Mavesa localizada en la ciudad de Valencia. Dicha planta, que fue establecida inicialmente con una capacidad de 30 toneladas por hora de racimo de fruta fresca, se amplió a 50 toneladas por hora.

La estructura de tenencia de la tierra en la zona estaba determinada en una parte por agricultores medianos y pequeños a título individual, y en otra por el programa de Reforma Agraria sobre la propiedad predial que allí había adelantado el Instituto Agrario Nacional (IAN), pero sin mediar proyectos específicos de conversión y modernización agrícola, de suerte que los usos del suelo habían continuado concentrados en rubros tradicionales como ganadería extensiva, maíz, yuca y sorgo.

La financiación de los cultivos era provista por el Instituto de Crédito Agrícola y Pecuario (ICAP), antes Banco Agrícola y Pecuario. Los resultados económicos de la actividad eran realmente calamitosos, de modo que los agricultores prácticamente no vivían de los rendimientos de sus cultivos, sino del crédito, pues recurrentemente el Gobierno solía otorgarles moratorias y condonaciones parciales y totales³⁵.

35 Al igual que en Coto Sur antes de su conversión agrícola, ésta era una situación muy similar a la que se vive en todos los programas de Reforma Agraria tradicionales adelantados en Colombia.

Palmonagas, adoptando una actitud claramente proactiva, contrató a una firma especializada para determinar la localización óptima dentro de la región, y comenzó en 1987 con una plantación propia de 2.000 hectáreas con doble propósito, el uno comercial y el otro demostrativo. El gobierno del estado se asoció al esfuerzo, cooperando en la motivación de la población a través de los principales líderes de la Federación Campesina, el órgano gremial representativo de los productores más pequeños.

Adicionalmente, en el ámbito nacional se produjo un entorno legal altamente favorable entre 1987 y 1991, consistente en un régimen comercial que asignaba cuotas de importación de aceites y grasas en proporción al esfuerzo interno que cada importador hiciera en términos de producción propia y/o compra de materias primas nacionales, al punto de que en un lapso de cuatro años se sembraron en Venezuela 19.000 de las 25.000 hectáreas plantadas actualmente en palma. Otros cultivos importantes fueron desarrollados directamente por las empresas Bananera Venezolana y Pacasa, en considerable medida ocupando áreas antes plantadas en banano.

Es importante tener presente que hoy el 85% del consumo doméstico de grasas y aceites de Venezuela (320.000 toneladas por año) se abastece con compras externas, especialmente de productos derivados de soya y girasol de Estados Unidos, Brasil y Argentina; que de acuerdo con los hábitos de la población, la palma está destinada principalmente a la fabricación de margarinas, no al aceite para fritura o cocina, para el cual, aparte de la soya y el girasol importados, se emplea como única materia prima nacional el ajonjolí (no se descarta un cambio gradual de dichos hábitos de consumo hacia aceites de palma), y que la otra gran posibilidad de la palma que están contemplando los venezolanos, en cuya tecnología están especializados los malayos, yace en la producción de oleoquímicos como lubricantes, pinturas, cosméticos, plásticos, madera sintética, pulpa para papel, jabones y detergentes, con la gran

ventaja de su altísima biodegradabilidad, factor crítico desde el punto de vista de la protección del ambiente.

Se contrató a la firma inglesa Harrison Crofield, con vasta experiencia en palma en el sudeste asiático y en la producción de semillas, con la misión de transferir e implantar los más modernos paquetes tecnológicos en el manejo de las plantaciones. De ahí nació el Departamento Técnico, cuyos integrantes trabajan en el más estrecho contacto personal posible con los cultivadores, hecho que ha redundado en una grande y firme fuente de confianza que a la postre ha sido la clave para vencer el escepticismo de los campesinos sobre las bondades de su conversión.

En materia de crédito, Mavesa lo asume en su totalidad, y lo reasigna a los productores con plazos hasta de 15 años, en promedio de US\$2.500 por hectárea, 4 años muertos durante los cuales los intereses no se pagan y se acumulan, y amortizaciones de capital e intereses a partir del quinto año. Dichos créditos también incluyen, como en el caso de Coto Sur, el pago de la mano de obra familiar por labor desempeñada en el cultivo durante su etapa improductiva.

El precio de compra de la fruta se fija de acuerdo con una fórmula perfectamente conocida y concertada con todos los agricultores, que está atada al precio internacional del aceite, y que toma en cuenta factores técnicos como el contenido de aceite, de cebo y de acidez, entre otros, hasta conformar un segundo precio para la calidad inferior hasta con un 11% de descuento sobre el primero.

En la actualidad las 8.000 hectáreas de la plantación se encuentran distribuidas de acuerdo con los siguientes sistemas de tenencia y explotación:

- La mitad de la plantación, o sea 4.000 hectáreas, de propiedad de Palmonagas, dividida en dos unidades prediales.
- 15 empresas campesinas comunitarias, con 130 socios, en 1.352 hectáreas. Promedio por agricultor, 10,4 hectáreas.

- 30 productores campesinos, en 763 hectáreas. Promedio por agricultor, 25,4 hectáreas.
- 4 empresas comunitarias de profesionales del agro, con 17 socios, en 541 hectáreas. Promedio por agricultor, 31,8 hectáreas.
- 10 profesionales del agro, en 556 hectáreas. Promedio por agricultor, 55,6 hectáreas.
- 6 productores independientes, en 753 hectáreas. Promedio por agricultor, 125,5 hectáreas.

O sea que, aparte de la porción cultivada directamente por Palmonagas, existen 65 unidades de producción (conocidas también como unidades de crédito), de tamaño y composición heterogénea, con 197 familias propietarias, en una extensión de 3.964 hectáreas, que conviven en plena armonía.

Los resultados económicos y sociales son notoriamente positivos. Como se afirmó antes, es de destacar la gran confianza de los agricultores en el personal técnico de la empresa, que actúa además como un excelente catalizador de las relaciones entre ésta y aquéllos. Es notable así mismo el nivel de satisfacción con la experiencia, al punto de que la mayoría de los entrevistados manifestó su deseo de contar con más tierra para incorporar al cultivo, y aquellos que no hacen parte aún del programa, de tener la oportunidad de vincularse en el futuro inmediato.

Entre los distintos sistemas de tenencia, aunque las diferencias no son significativas, el mejor comportamiento de los cultivos en términos fitosanitarios y de rendimiento se puede observar en las parcelas campesinas individuales.

Ahora bien, desde los ángulos de la productividad, los ingresos, los costos, el número de personas por familia y el manejo de los cultivos, se concluye que el tamaño óptimo de cada predio es de aproximadamente 15 hectáreas, dedicando como máximo el 15% a otros usos complementarios diferentes a la palma.

La diferencia con Coto Sur se explica principalmente por el hecho de que en Monagas el cultivo está montado bajo la modalidad de secano, y apenas ahora se ha emprendido un programa de instalación de riego, el cual, todo parece indicar, será acogido con entusiasmo, pues el impacto sobre la elevación de los rendimientos hasta ahora ha sido del 30%.

Finalmente, en términos sociales, la elevación del nivel de vida de la población es evidente. Sobre todo las mejoras en vivienda, vías de comunicación y en electrificación son ostensibles. Lamentablemente el sector público ha respondido con cierta lentitud en la provisión de otros servicios esenciales como agua potable y telefonía. Pero la demanda efectiva por los mismos se ha convertido en la presión más eficaz para lograrlos pronto.

X. LAS ETAPAS DEL CAMBIO Y LA CONVERSIÓN

John P. Kotter, profesor de la Escuela de Negocios de la Universidad de Harvard, ha sintetizado con singular maestría en ocho pasos los procesos más eficaces para vencer la resistencia al cambio, que es connatural a todo tipo de organizaciones humanas³⁶. Y a pesar de que casi siempre que se piensa en ello se suele suponer que sólo son aplicables a entornos urbanos, industriales, financieros o de otros servicios, en el ambiente rural también resultan favorables y particularmente útiles, en especial si se tiene en cuenta que dada la idiosincrasia de los moradores del campo, particularmente en el medio latinoamericano de aislamiento y atraso, el temor a lo nuevo y lo desconocido tiende a ser mayor, y el acatamiento a lo tradicional, la regla general.

Las siguientes son esas etapas, y su correspondiente relación con la realidad agrícola que se ha vivido en Costa Rica y Venezuela, y que es común a la situación colombiana:

- *Crear un sentido de urgencia.* Nadie puede llamarse a engaño sobre la profundidad de la crisis de la llamada agricultura tradicional, especialmente de la mayoría de los cereales y las oleaginosas de ciclo corto en las áreas rurales de la América Latina tropical a partir de la apertura de sus economías y de los programas de ajuste estructural adelantados. Para advertirlo basta con examinar las realidades de su evolución, de su mercado y de su competitividad desde finales de la pasada

36 John P. Kotter, *Leading Change*, Harvard Business School Press, Boston, 1996.

década. Al menos hay consenso en que existen graves problemas. Nadie se siente bien. El nivel de complacencia es nulo, y algunas observaciones optimistas son más bien el producto de una cultura que persigue mantener el *statu quo*, o que simplemente siente nostalgia por éste, la cual, a su turno, suele ser el mero reflejo de éxitos pasados, como bien lo señala Kotter para la generalidad de los casos, y como bien se ejemplifica en el debate sobre la llamada revolución verde de la agricultura. La visibilidad de las crisis constituye la más poderosa ayuda para crear los niveles de urgencia que requiere el cambio. Así las cosas, aparentemente en Colombia existe, al igual que en Costa Rica y Venezuela, un claro sentido de urgencia. Pero infortunadamente su clase dirigente —pública y privada— aún no se ha decidido a emprender el cambio, ni mucho menos a asumir sus consecuencias y costos.

- **Crear una coalición para el cambio.** Se trata de identificar un grupo de personas de una institución, empresa o comunidad con poder, influencia y credibilidad suficientes para impulsar el cambio, induciendo entre sus seguidores la conformación de un sentido de equipo y la unión frente a causas comunes. Aquí cabe destacar la fuerza de los llamados efectos de demostración, o sea del liderazgo a través del ejemplo, que al menos en agricultura ha sido la base para la transferencia y adopción de nuevas tecnologías, o para la siembra de nuevos productos o variedades, y en la vida de los negocios para la implantación de nuevos estilos de organización y administración. En el caso del proyecto agroindustrial de Coto Sur, este papel lo desempeñaron los tres primeros agricultores que ingresaron al mismo, caracterizados por su notable ascendiente sobre sus compañeros de oficio. Y en el de Palmonagas, la Federación Campesina, Corporiente y Fundasol. Por ello es muy importante la escogencia de los primeros actores en un proceso de cambio.

- **Desarrollar una visión y una estrategia.** O sea crear una visión efectiva para ayudar a dirigir los esfuerzos que implica el cambio, y establecer estrategias para alcanzar dicha visión. En otras palabras, identificar unas *estrellas de Belén* que le permitan entender a la comunidad el destino del cambio, es decir su sentido y justificación, y seleccionar los caminos y medios más idóneos e indicados para llegar a ellas. El concepto de visión se refiere a la imagen del futuro que se pretende construir y lograr, y, en consecuencia, a las razones que deben guiar a las personas en su esfuerzo por cambiar. Se trata de tener plena claridad sobre la dirección del cambio, de motivar las acciones necesarias para realizarlo, y de provocar alianzas entre los miembros de la comunidad en pos del mismo. Tanto en Coto Sur como en Palmonagas se creó una visión de comunidad empeñada en superar su consuetudinaria pobreza mediante la adopción de una nueva agricultura, tipo plantación, de ciclo vegetativo de mediano y largo plazo, integrada con procesos de agregación de valor hasta llegar al consumidor final. En el primer caso, presta a formar una cooperativa para operar todos los procesos de transformación y comercialización posteriores a la cosecha, y en el segundo, articulada con la gran industria privada que buscó una estrecha alianza estratégica con los agricultores y campesinos. Largo plazo y cuantiosas inversiones fuera de los propios predios rurales han sido los ejes de esa visión.
- **Comunicar la visión de cambio.** Emplear todos los vehículos posibles para comunicar de manera continua la nueva visión y las estrategias. Aquí la coalición para el cambio tiene un papel fundamental, pues sólo con la credibilidad y el liderazgo de un puñado de conductores es factible conquistar adeptos para un propósito colectivo. En esta etapa se requiere una alta dosis de pedagogía práctica, es decir, del método de *aprender haciendo*. También se produce una selección natural, a tra-

vés de la salida o deserción de muchos y la entrada de otros tantos a los nuevos sistemas de trabajo y explotación de la tierra, fenómeno que no se debe rechazar o tratar de abortar, sino, por el contrario, estimular. Entender cabalmente cuáles son las metas y cuáles los medios, sin confundir aquéllas con éstos, es fundamental para el éxito del programa de cambio. Y ese entendimiento se dará más rápidamente en la medida en que el sentido de urgencia sea más agudo, y en que lo que se quiera transmitir se presente de manera más elemental. En la nueva agricultura no es sólo de tecnología de lo que se debe ocupar la comunicación, sino sobre todo del tipo de organización social que requiere la operación y el aprovechamiento en todas las etapas de un cultivo permanente con agroindustrialización incluida. Hoy es notable y notorio el nivel de conocimiento y conciencia de los productores de Coto Sur y Palmonagas sobre la naturaleza del negocio en que están.

- *Darle poder a la base.* Una vez creado el sentido de urgencia, conformada la coalición para el cambio, desarrolladas la visión y las estrategias, y comunicadas y enseñadas a los miembros de la comunidad, es preciso eliminar los obstáculos, mediante la modificación de aquellas estructuras que debiliten o entorpezcan el proceso de innovación y cambio, y estimular por todos los medios a la comunidad para que asuma riesgos y adopte ideas y actitudes no tradicionales. En Coto Sur un mecanismo útil para este propósito fue la conformación de numerosos grupos de apoyo entre vecinos, los cuales colaboran entre sí en diversas labores de adecuación de tierras y recolección —de manera similar a la modalidad de *mano cambiada* que se practica en algunas regiones marginadas de Colombia como las riveras del río Atrato—, y además tratan asuntos atinentes al bienestar de sus familias, ajenos al cultivo mismo, y más vinculados con los servicios esenciales.

- **Generar victorias de corto plazo.** En especial tratándose de un cambio de cultivos de ciclo corto a plantaciones de mediano y largo plazo, esta etapa es fundamental, a fin de alimentar la visión del futuro con logros presentes y evitar el desfallecimiento del esfuerzo de los individuos frente a sus propias metas y a las de la colectividad. Aquí es necesario crear sistemas de recompensa o premio por los logros alcanzados en materia de la calidad de la plantación, o del control de plagas y malezas, por ejemplo, lo mismo que facilitar otros desarrollos ajenos al cultivo, como los relativos a la construcción o mejoramiento de sus viviendas, o a la provisión de servicios de salud y educación para las familias, o al fomento de microempresas. Ahora bien, a fin de mantener la cohesión social firme en torno del desarrollo del proyecto, es vital, como lo ha sido en Coto Sur y Palmognas, la participación de los miembros de las familias en las distintas labores culturales que requiere una plantación, y la correspondiente remuneración por cada labor cumplida con los recursos provenientes del mismo crédito durante los primeros años de crecimiento de la misma, para darles a entender que el proceso de agregación de valor del cultivo es producto exclusivo de su propio trabajo. En otras palabras, así se entiende que la plantación comienza a producir para ellos desde el principio, no solamente a partir de la recolección de las cosechas, y que su propio trabajo se convierte en la fuente de acumulación de su propio capital.
- **Consolidar los logros y producir más cambios.** Emplear y aplicar la credibilidad fortalecida en reformar todos los sistemas, estructuras y políticas que no se ajusten a la visión transformadora. Desarrollar, apoyar y promover los recursos humanos que se sientan comprometidos con el cambio, y vigorizar el proceso con nuevos proyectos y temas. En Coto Sur la formación de la cooperativa y la posterior construcción de sus plantas de extracción y refinación mantuvieron ocupada y con-

centrada la atención de los agricultores en la visión de futuro. Y en Palmonagas la relación de entendimiento y confianza que se ha desarrollado con la empresa, especialmente a través de sus técnicos, ha sido clave para derrotar el temor y afianzar su fe en los beneficios del cambio. Adicionalmente, la sana competencia entre ellos por mejores niveles de productividad, por la capacidad de expandir sus cultivos y por la realización de otras actividades afines o complementarias los ha mantenido activos, innovadores y comprometidos con la eficiencia. Y su cada vez más alto nivel de bienestar se manifiesta en la demanda por mejores y más complejos bienes y servicios que les están abriendo las puertas a nuevas oportunidades de inversión y a la generación de empleos no agrícolas.

- *Anclar los nuevos conceptos en la cultura.* Finalmente, mejorar la calidad de la administración, del liderazgo, de la productividad y de la atención al cliente y la orientación al mercado; articular las conexiones entre las nuevas formas de actuar y pensar, y los éxitos de las nuevas formas de asociarse para producir, y proveer los medios para garantizar el desarrollo de líderes de las nuevas generaciones. La nueva cultura es lo último que llega, o sea que representa el producto final de todo proceso de transformación. Su anclaje en la sociedad depende de los resultados de los cambios, pues es evidente que sólo podrá consolidarse una vez se compruebe su bondad. Esta última etapa aún está en ciernes en Coto Sur y en Palmonagas. Sin embargo, sus primeros efectos los ameritan para considerarlos como excelentes modelos de conversión agroempresarial, sustitución de cultivos, generación de empleos, multiplicación de la propiedad y sustancial elevación del nivel de vida de la población a través de generación de empleos e ingresos y acumulación de capital, en unas zonas donde previamente predominaban el conflicto, la desigualdad social y la pobreza rural. Estos pequeños, medianos

y prósperos agricultores tienen ahora mucho que ganar apoyando al Estado, y mucho que perder si optaren por contemporizar con quienes pretenden desconocerlo, gracias a estos modelos de organización social de la producción que lograron eludir la tendencia de buena parte de la agricultura latinoamericana de crecer pero ahondando la desigualdad rural³⁷.

37 A. de Janvry y E. Sadoulet, "Growth, Inequality and Poverty in Latin America: A Causal Analysis, 1970-1994", Working Paper, University of California-Berkeley, 1996.

XI. EL DESARROLLO ALTERNATIVO

¿DELINCUENCIA COMÚN O RACIONALIDAD CAMPESINA?

Al igual que la prostitución y la tala generalizada de bosques naturales, el cultivo de materias primas para la elaboración de drogas ilícitas no debe tratarse como una conducta meramente delictiva, sino principalmente como un resultado de la racionalidad económica de quienes lo practican. Así mismo, sus protagonistas, antes que responsables exclusivos de los graves efectos ambientales, sociales y económicos provocados por este flagelo, son víctimas de quienes realmente lo hacen posible, lo estimulan y controlan a través de las cadenas de agregación de valor que van desde la compra de las materias primas en el campo hasta su tráfico y comercialización del producto finalmente elaborado al detal.

Contrario a lo que generalmente se cree, los cultivadores de coca y amapola, así como ocurre con la mayoría de los productores primarios de los bienes básicos para la subsistencia campesina dentro de la frontera agrícola lícita de Colombia, no cuentan con poder de negociación alguno en su mercado, y, por tanto, a duras penas alcanzan unos ingresos que les permiten sobrevivir en medio de su pobreza estructural.

Y, como si fuera poco, aquellos —los cocaleros y amapoleros— están sometidos a una situación aún más próxima a un régimen esclavista que la que suelen padecer los labriegos comunes y corrientes. Se trata de una estructura de monopsonio absoluto, es decir, caracterizada por la presencia de un único comprador posible, quien, a su vez, depende de una cadena también única que llega en medio

de la clandestinidad hasta los consumidores finales en el exterior.

Dicho comprador también suele ser el proveedor único de todos los demás bienes y servicios que bajo condiciones normales les serían suministrados por el Estado o por distintos agentes de la sociedad, tales como el financiamiento previo para capital de trabajo y adecuación de tierras, la asistencia técnica, la entrega en el sitio de cultivo de las semillas y los insumos, el transporte, la compra, y el pago y la protección de las cosechas.

Naturalmente, si no existiera dicha cadena, que nace de la demanda final, tampoco existirían los cultivos, de la misma manera que donde no haya compradores para la soya, las frutas o la leche, tampoco habrá producción.

El mercado suele ser la fuerza más poderosa de los procesos económicos, pero muy especialmente de la agricultura ilícita. Por ende, en el caso de las materias primas para producir drogas altamente demandadas pero de consumo prohibido, el mercado siempre será más fuerte que la represión, y, obviamente, que las fumigaciones.

LAS FUMIGACIONES: UN GRAN FRACASO

Por tal razón, lo que han logrado las fumigaciones hasta ahora, aparte de los irreversibles daños ecológicos en contra de la naturaleza y los frágiles suelos de nuestras selvas, es el desplazamiento —y la multiplicación— de las siembras hacia lugares más remotos y menos accesibles a las autoridades y sus equipos aeronáuticos, tal como ha ocurrido, por ejemplo, con la coca desde el Guaviare hacia el Caquetá y el Putumayo, y también hacia el Magdalena Medio, al punto de que el área plantada total se estima que pasó, desde que aquéllas se iniciaron masivamente en 1994, de 40.000 a 110.000 hectáreas en la actualidad, lo cual coloca a Colombia en el primer lugar entre todos los países productores, superando por amplio margen a Bolivia y a Perú. Algo de similar proporción ha sucedido con la amapola o

adormidera, principalmente en los departamentos del Tolima, el Huila y el Cauca, y en la Serranía del Perijá.

A la luz de estos hechos no se puede menos que reconocer el fracaso rotundo que ha arrojado el programa convencional de erradicación. Baste recordar que en 1995 el entonces presidente de Colombia, ante el cuerpo diplomático en pleno acreditado en el país, prometió que en menos de 24 meses acabaría con la totalidad de los cultivos ilícitos, y que en 1988 el Congreso de los Estados Unidos adoptó una resolución mediante la cual proclamó como propósito nacional tener liberado totalmente de la afluencia de drogas ilícitas a su país en 1995.

Sin embargo, el problema hoy es mucho más grave debido a que esa política, como lo ha señalado un juicioso documento sobre el tema, "ha fallado persistentemente durante décadas porque ha optado por la retórica en vez de la realidad, y por el moralismo en vez del pragmatismo"³⁸.

No es de extrañar, entonces, que el empeoramiento de la situación haya avanzado sin cesar. Ello, a pesar de que mientras en 1980 el presupuesto federal para el control de las drogas era cercano a US\$1.000 millones y los de las autoridades estatales y locales tres veces más, y que en 1997 aquél ya era superior a los US\$16.000 millones y el de éstas equivalente a otro tanto, y que durante el mismo lapso los detenidos en las cárceles norteamericanas por violar las leyes relativas a su control pasaron de 50.000 a 400.000.

Colombia, guardadas las proporciones, ha desplegado un esfuerzo análogo. En efecto, ha gastado una suma muy apreciable en la fumigación de cultivos de coca y amapola. Pero, infortunadamente, sin haber puesto en marcha de forma simultánea una política agroeconómica vigorosa y perseverante de sustitución de los mismos por alternati-

38 Ethan A. Nadelman, *Commonsense Drug Policy*, USA, Foreign Affairs, enero-febrero de 1998.

vas duraderas, autosostenibles y rentables, dirigidas a los campesinos. De otra parte, dichos gastos y gestos han sido típicamente reactivos al narcoterrorismo y a las presiones internacionales, en vez de deliberados y proactivos.

Finalmente, cabe destacar una diferencia sustancial entre el tratamiento que las autoridades nacionales y norteamericanas le han aplicado al caso colombiano y el que rige para Bolivia y Perú. En efecto, en estos dos países el acto de cultivar no está *criminalizado*, de suerte que todos los esfuerzos de interdicción están orientados a combatir la red de compras, no a los campesinos ni a sus sementeras, independientemente de su condición de lícitas o ilícitas. En cambio, en Colombia hasta ahora se ha vivido una situación completamente opuesta, reñida con la más elemental racionalidad campesina.

EL MAYOR COSTO, PARA COLOMBIA

Ahora bien, entre todos los costos que ha tenido que pagar la nación colombiana por cuenta de este fenómeno y su equivocado tratamiento, sin duda el más alto se origina en su condición de ser la mayor fuente de financiamiento de los movimientos guerrilleros –y crecientemente de los paramilitares– a través de los servicios de protección y tutela que éstos les brindan a los cultivadores y a los narco-trafficantes que controlan la red de compras de las cosechas.

Como me lo aseveró un comandante del movimiento guerrillero Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) en el sur del Tolima: “Nosotros no cultivamos ni traficamos. Pero sí protegemos a los agricultores y a la agricultura de la zona. Y, obviamente, como cualquier Estado, cobramos contribuciones por este servicio”.

Y como ha comprobado Francisco E. Thoumi, “en las zonas de cultivos ilícitos la guerrilla remplaza al Estado, hace cumplir sus propias leyes y proporciona servicios educativos y policiales a la población. La mayor parte de los ingresos de las guerrillas en esas zonas provienen de

los aranceles a las exportaciones que cobran a la droga que sale de la región"³⁹.

De otra parte, es evidente la conexión, admitida por el propio presidente Clinton, entre los traficantes y los insurgentes⁴⁰. Ya lo había advertido, en el caso de Perú, el profesor de economía de la Universidad de Harvard Robert J. Barro, antes de la reorientación de su política contra las drogas y de que la competitividad y la consecuente virulencia del negocio se trasladaran a Colombia:

Vale la pena notar como una lección de largo plazo que la fuente clave del poder económico de Sendero Luminoso era la política de drogas del gobierno de los Estados Unidos. Los terroristas peruanos obtenían la mayor parte de sus ingresos de los servicios de protección que ellos les suministraban a los narcotraficantes locales. El gobierno de los Estados Unidos podía haber logrado el mismo resultado si les hubiera dado la ayuda en dinero directamente a los terroristas. Fundamentalmente, el problema provenía de la demanda de drogas en los Estados Unidos en combinación con la política de su gobierno de reprimir la oferta haciendo ilegal y peligroso su comercio. Si las drogas fueran legalizadas, entonces la demanda por los servicios de protección de Sendero Luminoso desaparecería junto con sus ingresos (como también los ingresos de muchos criminales en los Estados Unidos)⁴¹.

DISCRIMINALIZACIÓN Y DESARROLLO ALTERNATIVO: LA SALIDA

Barro, conocido entre la comunidad académica del planeta por su conservatismo y su monetarismo en materia económica, fue también discípulo y compañero del pre-

39 Francisco E. Thoumi y otros, *Drogas ilícitas en Colombia*, PNUD y Dirección Nacional de Estupefacientes, Editorial Ariel, Santafé de Bogotá, 1977.

40 Reportaje al diario *El Tiempo* de Bogotá el 16 de abril de 1998.

41 Robert J. Barro, *Getting It Right*, MIT Press, 1996.

mio Nobel Milton Friedman en la Universidad de Chicago, el más serio, célebre e ilustrado defensor de la legalización de las drogas en los países consumidores, junto con la revista inglesa *The Economist*. Sin embargo, en vista de la poca viabilidad de tal escenario, al menos en el corto plazo, desde el ángulo del pragmatismo es forzoso explorar al interior de Colombia otra salida menos infructuosa y nefasta que la alternativa exclusiva de las fumigaciones, y más realista que la despenalización.

Pues mientras subsistan las fallas de la política para su control del lado del consumo en su mayor mercado, y habida cuenta que por lo menos en el corto plazo la adopción de medidas tendientes a su despenalización continuará siendo muy improbable, se impone entonces la necesidad de acompañar la reorientación de las prácticas puramente represivas con medidas que en la Colombia rural consulten la racionalidad económica de las 60.000 familias campesinas y desplazadas de sus lugares de origen, que de manera directa y exclusiva subsisten hoy de los cultivos ilícitos (un número considerablemente superior a los 47.000 empleados del primer grupo económico de la Nación).

En primer lugar, ya se mencionó el absurdo contrasentido de índole etiológica y económica de tratar a los cultivadores como meros delincuentes, en vez de hacerlo exclusivamente con las redes comerciales controladas por los narcotraficantes nacionales y extranjeros, lo cual representa, de un lado, un desperdicio absoluto de los recursos gastados en tan contraproducente lucha, y una lesión incommensurable contra el medio ambiente, y, de otro, de entrada un obstáculo insalvable a la puesta en marcha de cualquier política eficaz de desarrollo alternativo.

En segundo término, cabe destacar la experiencia exitosa de otros países. Como por ejemplo Malaysia, donde luego de la ocupación japonesa durante la segunda guerra mundial, se padeció una prolongada insurgencia de guerrillas comunistas hasta la iniciación de la década de los años sesenta, lo mismo que la expansión del área

rural dedicada a cultivos ilícitos. Un factor que coadyuvó sustancialmente a la erradicación de ambos fenómenos, fue precisamente el desarrollo de los cultivos de palma de aceite y de caucho, con base en una organización social de índole genuinamente campesina para su producción integrada verticalmente hacia adelante. Así las cosas, la Federal Land Development Authority (Felda), el organismo estatal encargado de los programas de reasentamiento de la población campesina destinados a convertir en propietarios de pequeñas parcelas de caucho y palma de aceite a los más pobres pobladores de zonas rurales, en unidades integradas de no menos de 5.000 hectáreas, ha tenido reconocido éxito, al punto de que hoy más de la mitad de la producción de este país, que ocupa el primer lugar en el mundo en ambos renglones, proviene de estos pequeños productores, también los más eficientes del planeta.

Se trata de dos renglones, además de la forestación masiva, en los cuales Colombia debe poner sus ojos como una de las más promisorias opciones para inducir la sustitución de cultivos ilícitos, específicamente de la coca, por cuanto su rentabilidad y las condiciones agroecológicas son óptimas para la producción de aquéllos. Además, así como la coca es un cultivo perenne, si se quieren obtener resultados duraderos y confiables, las fuentes que se creen como alternativas de ingreso a este rubro ilegal deben ser también permanentes.

Tal como lo ha afirmado Arturo Infante, ex rector de la Universidad de los Andes y embajador de Colombia en Malaysia, en un documento oficial sobre el tema⁴²,

las dudas se desprenden del alto costo del programa (que estimó en US\$1.000 millones para 1996), de la magnitud de las externalidades ecológicas negativas y de los dudosos efectos

42 Traducción del autor. Véase Arturo Infante, *Large Scale Plantation of Palm Oil in Colombia*, Kuala Lumpur, septiembre de 1997.

de la erradicación sobre unas plantas bien dotadas por la naturaleza para sobrevivir. Si una gran población de campesinos pobres y sin trabajo se añade a esta situación, la probabilidad de fracaso aumenta con el tiempo. Por tanto, es necesario crear nuevas fuentes de ingreso en las regiones de plantaciones ilícitas con el propósito de ofrecer riqueza, seguridad y sentido de pertenencia a los trabajadores rurales, a fin de disuadirlos de sembrar para los carteles de las drogas. Si los cultivos de coca y amapola son simplemente destruidos y nada se ofrece a cambio a la población como un futuro medio de vida, es muy probable que estas personas comiencen nuevas plantaciones en el vecindario, muy pronto y sin dificultades. El creciente enlace entre la guerrilla y las mafias de la droga facilita la ocurrencia de esta posibilidad.

Así las cosas, no queda camino más lógico ni potencialmente más efectivo que acudir a la racionalidad económica campesina, que es donde se encuentran los verdaderos motivos que han conducido a una buena parte de la población rural a tomar el rumbo de los cultivos ilícitos. Es decir, acudir a la vía del Desarrollo Alternativo, pero de manera seria, contundente, afirmativa y perseverante.

Dentro de este orden de ideas, hay que comenzar por reconocer que la solución no es simplemente señalar unos cuantos rubros transitorios, de corto plazo o de subsistencia (como los granos, algunos tubérculos y la ganadería extensiva), que puedan crecer fácilmente bajo las mismas condiciones agroecológicas, y luego repartir unos cuantos créditos sin esperanza de recuperación para quienes prometan sembrarlos. Es indispensable —y principalmente!— garantizar el funcionamiento eficiente e integrado de cadenas de agregación de valor (transformación primaria y agroindustrial, transporte, mercadeo, comercialización), bajo la propiedad —así sea parcial— de los mismos cultivadores. Pues es en las etapas posteriores a las cosechas de los productos primarios —que en promedio apenas representan como máximo una sexta parte del valor de los productos finales en manos de los consumidores—, donde yace

la clave de la competitividad y de la rentabilidad contemporáneas, en especial en medio de la presente era de la globalización y de la apertura de la economía.

Así lo explicó con magistral sentido común el joven profesional Carlos Santiago Cano, quien entregó su vida al servicio de esta causa en la zona de cultivos de amapola en el Tolima:

Uno de los elementos dentro del Proyecto de Frutas de Clima Frío, que se está desarrollando bajo el concepto de cadena agroalimentaria, es la articulación a los mercados. Este elemento se ha identificado como primordial en las políticas del Plan Nacional de Desarrollo Alternativo. Por tanto merece una estrategia concreta que conste de varias herramientas, que tengan como objetivo brindar ciertas condiciones de negociación en el proceso de concertación con los representantes de la empresa privada con la que se está buscando generar alianzas estratégicas.

Desde hace ya tiempo, se han estado desarrollando acciones con miras a generar la articulación a los mercados de los proyectos agroproductivos que se han desarrollado en el sur del Tolima, el Huila y el Cauca. Estas acciones han sido resultado, muchas veces, de esfuerzos aislados y concretos para uno u otro proyecto específico, pero no han respondido a una estrategia regional conjunta.

Lo que se propone en este documento es ordenar todas las acciones, muchas veces aisladas, que se han venido desarrollando, para que respondan a una necesidad regional (gran región del Macizo Colombiano). Por tanto, es indispensable que esta estrategia sea validada en las regiones y en las distintas instituciones que han venido haciendo esfuerzos en el tema de la articulación de los mercados en la región.

A lo que se debe llegar es a unas instancias de negociación y conciliación que tengan el objetivo de generar alianzas estratégicas donde los actores principales deben ser las asociaciones de agricultores y la empresa privada (supermercados e industrias). Este proceso de negociación deberá ser apoyado por el Estado a través de sus distintas instituciones, además de organismos multilaterales y ONG. El Estado deberá garantizar la transparencia del proceso haciendo un esfuerzo para que los beneficios comerciales que arroje el proceso sean distribuidos

equitativamente y justamente entre los participantes del negocio, y deberá ser un agente catalizador.

Para llegar a estas instancias se debe hacer un trabajo previo. En primera medida se debe recolectar una información general de la situación para poder llegar con bases concretas a negociar. También se deben estudiar ciertas herramientas para ser presentadas como incentivos en el proceso de la consolidación de estas alianzas. De lo contrario, esas instancias se volverían un espacio en donde cada parte da su opinión del problema sobre bases inciertas (carreta)⁴³.

LOS TRES PASOS ESENCIALES

Ahora bien, a fin de poder alcanzar cabalmente tal propósito, sin caer en el síndrome de la "carreta" que temía Carlos Santiago, resulta esencial dar tres pasos.

Primero, acometer y poner en marcha proyectos de extensión suficiente para obtener economías de escala que justifiquen dicha integración vertical hacia adelante, partiendo de lugares que no necesariamente tienen que ser los mismos donde actualmente se hallan los cultivos ilícitos, ya sea por razones ambientales, demográficas o, simplemente, económicas.

Segundo, diseñar y aplicar modelos de organización social de la producción que les aseguren a los pequeños productores el acceso y el control de tales agronegocios.

Y, tercero, contar con un sistema crediticio cuyos términos de amortización y tasas de interés se ajusten a los flujos de caja derivados de los ciclos vegetativos de las plantaciones y de los eslabones subsiguientes de agregación de valor, incluyendo los jornales de las familias durante las etapas improductivas de tales plantaciones, y los avales que respalden satisfactoriamente ante la banca comercial sus empréstitos.

43 Carlos Santiago Cano, "Estrategia de articulación a mercados", Archivo personal, Santafé de Bogotá, marzo de 1999.

Adicionalmente, como complemento indispensable de tales proyectos, todos los servicios del Estado deben encañarse y concentrarse prioritariamente, a la manera del más firme entre los objetivos del sector público, en las zonas seleccionadas, principalmente aquellos relativos a adecuación de tierras, irrigación, construcción de vías, dotación de agua potable y energía, salud, vivienda y educación.

Finalmente, en la financiación de esta colosal política de Estado —que se confunde con la esencia de su Política de Paz y cuyos ejes deben ser el Programa Nacional de Desarrollo Alternativo, el Plan Colombia, los Ministerios de Agricultura y del Medio Ambiente y la Red de Solidaridad—, tienen que concurrir, en primera instancia, los gobiernos de los principales países consumidores de las drogas ilícitas y los organismos multilaterales de crédito donde éstos representan la mayoría accionaria, bajo el fundamento insoslayable y evidente de su co-responsabilidad en este problema, cuyas dimensiones planetarias ya nadie discute.

XII. AGROEXPORTACIONES: LECCIONES PARA APRENDER

Ahora bien, ¿cómo encadenar los proyectos productivos con los procesos de comercialización cuando éstos tienen lugar en los mercados de exportación, en vez de los domésticos? Para responder tan trascendental pregunta, cabe recordar de nuevo las enseñanzas de Douglass North, quien ha sostenido que una de las condiciones fundamentales para el desarrollo de los pueblos es la dotación de normas, reglas de juego e instituciones públicas y privadas idóneas y apropiadas a las circunstancias y a la naturaleza de los problemas que cada cual vive. De suerte que su carencia o sus falencias constituyen, por contera, uno de los más formidables obstáculos para la superación del atraso.

No bastan, pues, los buenos diagnósticos, en los cuales los latinoamericanos hemos sido particularmente prolíficos. Ni las normas y leyes escritas, en las cuales solemos ser doctos y cuasiperfectos. Ni las puras estrategias y políticas macroeconómicas, en las que recientemente —hay que reconocerlo— hemos aprendido bastante. También es preciso, absolutamente indispensable, contar con herramientas y organizaciones capaces de ponerlas en práctica y en marcha. Y del buen suceso de éstas dependerá otro factor esencial en el desenvolvimiento material de las naciones, que es la confianza de los agentes de cambio, o sea los empresarios, en las instituciones.

Más que de mera legislación, se trata, entonces, de las organizaciones de los mismos jugadores, de sus equipos, del entendimiento cabal entre ellos, sin que con tal afirmación se pretenda soslayar, naturalmente, la importancia fundamental de aquélla, pues sin su existencia y acatamiento común estos últimos no podrían actuar.

Dentro de este contexto, a manera de ilustración, se presentan a continuación de manera muy breve y general unos cuantos casos de experiencias positivas de Colombia en materia de agroexportación —dentro del universo de los renglones lícitos sin duda las más exitosas—, con el propósito, de un lado, de identificar en ellas las principales características institucionales que pueden explicar su buen suceso y, así mismo, sus dificultades, sin perjuicio de mencionar también los buenos ejemplos externos sobre los cuales éstos se han inspirado, y, del otro, aplicar estas lecciones al desarrollo de algunos de los nuevos proyectos agroempresariales que en este libro se proponen con destino a la exportación.

Hasta ahora la composición de las agroexportaciones colombianas ha reflejado una muy alta concentración en solamente tres productos, que son café, banano y flores, cuyo valor alcanza cerca de tres cuartas partes del total de las ventas externas del sector primario colombiano.

EL CASO DEL CAFÉ

Como se sabe, este grano fue hasta hace muy poco tiempo el principal rubro de la economía colombiana, no sólo como líder de las exportaciones, sino también como el más importante generador de la demanda interna para los demás renglones del aparato productivo nacional. Su desarrollo claramente se basó en las llamadas instituciones cafeteras. La primera de ellas fue la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia, fundada por los productores en 1927, con el propósito, como es inherente a la naturaleza de todos los gremios del mundo, de representar y defender los intereses económicos de sus afiliados. Pero su peculiar perfil se fundamentó desde un principio en un objetivo: organizar su comercialización; es decir, en administrar sus mercados.

Al mercado es preciso administrarlo bien, como todas las obras de los hombres, muy particularmente tratándose de los frutos de la tierra, como sucede con el petróleo y la

agricultura. Lo han hecho así –y en qué grado– los europeos y los norteamericanos, con su Política Agrícola Común y sus leyes quinquenales respectivamente. Otros pueblos son ejemplares en el desarrollo de sus sectores primarios como Australia y Nueva Zelanda a través de sus famosos e ingeniosos *marketing boards*. Y el mundo en general, por intermedio de la Organización Mundial de Comercio, que remplazó al Gatt. Luego propender por la libertad de comercio no es incompatible con su administración, como tampoco lo son las regulaciones sobre el comportamiento de los seres humanos con su propia libertad.

Pero no fue sino desde 1940 cuando los cafeteros crearon el Fondo Nacional del Café, el primer mecanismo parafiscal del país y la más eficiente y eficaz herramienta de nuestra historia frente al reto formidable de administrar los mercados de un producto. Su financiación proviene de los mismos caficultores, y obedece a la antigua máxima de ahorrar en épocas de vacas gordas para poder sobrevivir durante las épocas de vacas flacas. Sin embargo, a pesar de no provenir del presupuesto nacional, dichos recursos se consideran públicos por el hecho de que sus contribuyentes han acudido al poder coercitivo del Estado para consagrarlos como obligatorios por mandato de la ley. Y su manejo está a cargo de la misma Federación mediante un acuerdo contractual con el Gobierno, el cual se ha venido renovando desde la creación del Fondo cada 10 años mediante cláusulas que sólo buscan ajustar el funcionamiento del sistema a las condiciones de cada momento.

Ahora bien, la Federación opera de manera directa aproximadamente la mitad de las exportaciones de la rubiácea, y el resto está en manos de compañías particulares. Sin embargo, comparte con el Gobierno la fijación del precio interno del grano, y controla y le da visto bueno a los registros de exportación para todos, con base en una serie de requisitos que comienzan con el aseguramiento y la certificación de calidad, el cumplimiento de los convenios internacionales –como fue el caso durante muchos

años del Pacto de Cuotas, que ya desapareció—, la modalidad de los empaques y el peso de los embarques, etc. O sea que la Federación de los propios productores actúa, por delegación gubernamental, como organismo de vigilancia, certificación y control de las exportaciones, además de administrar los recursos parafiscales para regular y estabilizar los ingresos de aquéllos, de suerte que las fuertes oscilaciones que ordinariamente sufre el precio internacional no se reflejen de manera automática y simultánea en el precio interno.

Otra institución cafetera es Cenicafé, el centro de investigación sobre ciencia y tecnología del café, que genera y transfiere paquetes tecnológicos de nuevas variedades, y coordina el control de plagas tan nefastas como la broca.

Ahora bien, no sólo de café podemos vivir los colombianos, particularmente si se tiene en cuenta que, debido a cambios en los hábitos de consumo de la población mundial y al surgimiento de nuevos productores con mano de obra mucho más barata, el desafío para el gremio es ahora su diversificación y conversión hacia otros productos más promisorios en las zonas cafeteras menos eficientes. Y esa misión requerirá el reacomodamiento institucional en su forma, mas no necesariamente en su sustancia, que es la administración de los mercados.

A los cafeteros se les ha criticado, con algún grado de razón, por el hecho de no haber intentado mayores progresos en la integración vertical hacia adelante de su comercialización internacional. Por ese motivo no lograron superar, o siquiera morigerar, el dominio oligopsónico de las grandes compañías tostadoras del mundo como General Foods, Nestlé y Folger. Aparte de las campañas de imagen y publicidad, con la figura de Juan Valdez como emblema, se concentraron prioritariamente en el frente interno, y desaprovecharon la oportunidad de invertir más recursos de sus bonanzas en la tostión directa y la comercialización propia de café elaborado en gran escala en el exte-

rior. En tal frente los bananeros colombianos sí tuvieron un éxito relativo.

EL CASO DEL BANANO

Hasta la década de los años sesenta el imperio de la comercialización externa de esta fruta lo ostentaba la United Fruit Company, empresa que, además, era dueña hasta de los sistemas de riego y aspersión que existían en la zona bananera de Santa Marta desde los años veinte, y que en buena parte fue la causante de desórdenes políticos y sociales que exacerbaron el sentimiento anti-norteamericano de las clases populares, dándole así uno de los primeros alientos a la subversión y a los movimientos comunistas y guerrilleros, hasta que una nueva clase de empresarios surgió en la zona de Urabá con la determinación de desafiar el orden establecido por la United mediante la creación de sus propias compañías comercializadoras, la primera de las cuales fue la Unión de Bananeros de Urabá (Uniban), muy bien conocida hoy en el mundo de los negocios de la fruta.

Desde entonces, Uniban y las empresas que le siguieron han tenido que sufrir tres flagelos, mucho más dañinos que la plaga conocida como la *sigatoka negra*. En primer lugar, los embates de la guerrilla y el terrorismo en la zona de Urabá. En segundo término, el *lobby* norteamericano adverso a su emancipación comercial. Y, por último, el proteccionismo de la Unión Europea en favor de los ineficientes productores de las Islas Canarias y de sus ex-colonias africanas y del Caribe. No obstante, gracias a su organización institucional han conseguido sortear la adversidad y sobrevivir como una pujante actividad agroexportadora que de otra manera hubiera desaparecido de nuestra economía.

Su lucha deberá continuar ahora ante la Organización Mundial de Comercio hasta vencer en el terreno normativo las pretensiones de los intereses norteamericanos y europeos mencionados. Y en el ámbito interno, en asocio con el Estado, en la dotación de más y mejor infraestructura

social y física que contribuya a aclimatar la concordia ciudadana en las zonas bananeras y a afianzar su competitividad.

EL CASO DE LAS FLORES

Los floricultores colombianos son líderes en el mundo, al lado de los holandeses. Y, como en los dos casos anteriores, han entendido que solamente un buen microclima y algo de suerte no bastan para ser competitivos.

Cabe destacar que la teoría económica del efecto de demostración que desarrolló Ragnar Nurke explica en buena medida el perfil institucional que el sector comenzó a tener desde sus inicios. En efecto, fue una primera inversión extranjera en la década de los años sesenta, concretamente norteamericana, de gran dimensión y en ese momento de muy alto riesgo por falta de experiencias previas, la que despertó e inspiró su crecimiento. La idea en boga fue, junto con el cultivo, abrir compañías comercializadoras propias en los mercados de destino, en especial la ciudad de Miami, e invertir directamente en las áreas de mercadeo y ventas con la misma prioridad que en las granjas.

Al principio el éxito fue de dimensiones fenomenales. La aceptación de las flores colombianas en los mercados más sofisticados del mundo, como Estados Unidos y Europa, notable. Y la rentabilidad para los nuevos empresarios, superior al promedio de la obtenida en el resto de las agroexportaciones. La única barrera de entrada al negocio era, y sigue siendo, sus considerables requerimientos de capital para garantizar economías de escala en el cultivo y comercialización a partir de los principales puertos de recibimiento.

Sin embargo, recientemente las condiciones iniciales han cambiado. La competencia de nuevos actores en el mercado es más aguda. Es el caso de otros países latinoamericanos, entre ellos Ecuador, Costa Rica y México, y algunos del continente africano, lo cual exige afinar la institu-

cionalidad propia del sector, empezando por reducir, o eliminar en lo posible, la terrible dispersión de sociedades de comercialización medianas y pequeñas de igual o similar número de cultivos medianos y pequeños. De suerte que si no convergen todos hacia unidades de comercialización de mucho mayor tamaño y envergadura económica, podrían desaparecer por pérdida de competitividad. Ya comienza a sentirse la reacción de los empresarios; por ello se están advirtiendo cambios institucionales de fondo, siguiendo las enseñanzas del ya citado Douglass North.

Adicionalmente, como en la actualidad sucede con la mayoría de los negocios, el ingrediente de servicio que demanda la clientela tiende a crecer, lo mismo que la agregación de valor al producto original. Y uno y otra se han convertido en condiciones fundamentales sin las cuales no será posible enfrentar la cada vez más vigorosa competencia. Una respuesta a estas realidades ha sido el incremento de la exportación de *bouquets* para llegarles mucho más cerca a los consumidores finales, a partir de lo cual se abren nuevas oportunidades para otros renglones, como por ejemplo helecho de cuero, canastillas, empaques especiales, y flores secas y exóticas, hasta ahora muy poco conocidas en el mercado internacional.

De otra parte, una razón más para combatir la dispersión o fragmentación de las instituciones del sector en el campo de la comercialización yace en las complejas barreras no arancelarias a las exportaciones de flores, y muy especialmente de las colombianas en Europa. Se trata, en primer término, de los residuos de plaguicidas químicos catalogados como nocivos para la salud. En segundo lugar, del llamado *dumping ecológico*, el cual se refiere a las supuestas prácticas culturales de las plantaciones que dañan el medio ambiente. Y, por último, del denominado *dumping social*, que consiste en el señalamiento de malos tratos o explotación inhumana a la mano de obra que trabaja en los cultivos.

Las tres armas se han esgrimido por parte de distintas entidades europeas como gobiernos, organizaciones no gubernamentales y asociaciones defensoras de los derechos humanos, entre otros.

Lo cierto es que en la inmensa mayoría de los casos lo que se esconde detrás de todo esto son intereses eminentemente comerciales. Pero lo menos inteligente sería colocar la respuesta en el plano de la protesta pública y política. En cambio, lo indicado es responder con una institucionalidad idónea que enfrente el asunto. Así las cosas, se ha creado por parte del gremio un organismo de carácter científico que hace las veces de contraparte ante sus homólogos europeos, los cuales han acogido muy favorablemente la iniciativa al punto de apoyarla con su propia asesoría. De esta manera, al confrontar dos instituciones comparables en respetabilidad y rigor académico, la discusión sobre tan delicado tema queda aislada de la esfera especulativa y proteccionista.

Dicha estructura organizacional, como es obvio, está llamada a velar por el cumplimiento de la normativa internacional en estas materias por parte de los cultivadores. De suerte que es el mismo gremio el que, en últimas, se debe encargar de controlar la disciplina ecológica y sanitaria de sus miembros, sin tener que dejarle esta tarea exclusivamente a agencias gubernamentales, para la cual no están suficientemente preparadas.

En cuanto al *dumping social* se refiere, valga una anotación. En el caso colombiano ese cargo raya en lo falaz, pues no se necesita ser un experto para comprobar la normalidad de las condiciones laborales en que se desenvuelve el trabajo en las plantaciones, en su gran mayoría de mujeres inmigrantes a la ciudad de Bogotá, de origen campesino. Ellas, por estar en edad reproductiva, han reducido drásticamente su tasa de fertilidad, debido al altísimo costo de oportunidad que tendría su embarazo contando a su alrededor con opciones de empleo bien remunerado. Contrasta esta observación con la escena que puede verse en varios

cultivos de flores en Israel: cientos de mujeres tailandesas trabajando allí de manera transitoria, únicamente durante la estación de la recolección; es decir, importación temporal de mano de obra extranjera.

A manera de conclusión, es con instituciones fuertes de los mismos productores, actuando en calidad de delegatarias de sus respectivos gobiernos, como todos estos asuntos se deben tratar en los escenarios apropiados, buena parte de ellos en la nueva Organización Mundial de Comercio, otros en el Codex Alimentarium, y el resto en una nueva generación de organismos internacionales de carácter técnico.

XIII. CONCLUSIÓN

Con la mira de emprender unos desarrollos de base campesina en agricultura de plantación o semipermanente como la que aquí se propone, las circunstancias están dadas para ejecutar de inmediato las primeras acciones. Ahora bien, hay muy buenas razones para pensar que entre las zonas más indicadas y prioritarias —desde un punto de vista primordialmente social, geopolítico y agroecológico—, se encuentran las siguientes:

- El corredor geopolítico y agroecológico relativamente homogéneo de parte de la Orinoquía y el Piedemonte Llanero, que empieza en Putumayo, pasa por Caquetá, Meta y Casanare, y llega a Arauca, caracterizado por la combinación de una alta concentración de cultivos ilícitos y un virulento conflicto guerrillero estrechamente relacionado con aquélla.
- El Caribe colombiano, con una alta concentración de pobreza rural y desigualdad social, en el departamento de Sucre (municipios de la Mojana), en el departamento de Bolívar (municipios de María la Baja, San Pablo y Simití), en el departamento del Atlántico (municipio de Repelón), en el departamento del Cesar (municipios de Valledupar, Bosconia y Serranía del Perijá), y en el departamento del Magdalena (municipio del Retén).
- El Magdalena Medio, particularmente en el departamento de Santander (municipios de Carmen de Chucurí, Sabana de Torres, Puerto Wilches y Barrancabermeja).
- En la región del Macizo Colombiano (sur del Tolima —municipios de Planadas y Rioblanco—, noroccidente del Huila y la Bota Caucana).

- En el departamento de Nariño (municipio de Tumaco).
- En el departamento del Cauca.
- En el Urabá Chocoano y Antioqueño.

Ahora bien, en combinación con las autoridades y la iniciativa y participación directa de los productores, ya se cuenta con algunas organizaciones diseñadas a la imagen y semejanza de cada localidad, que son las llamadas a liderar y orientar cada desarrollo. En efecto, en Casanare se han adelantado algunas gestiones en ese sentido⁴⁴, y se creó una Unidad Ejecutora para el desarrollo de un programa de palma de aceite. En María la Baja existe la infraestructura básica de riego en el distrito y una parcelación del Incora de campesinos que no han podido superar su extrema pobreza con el cultivo del arroz y otros granos (similar situación a la vivida hace dos lustros en Coto Sur, Costa Rica, y en Monagas, Venezuela), y también se creó su respectiva Unidad Ejecutora con el propósito de adelantar su conversión a palma. En Repelón existe una fallida experiencia similar de Reforma Agraria basada en el cultivo del tomate. En Puerto Wilches y en el sur de Bolívar se cuenta con antecedentes suficientes y favorables al mismo propósito bajo el liderazgo del Programa de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio, con la cooperación de Fundewilches. En Tumaco se creó la Corporación para el Desarrollo Agroempresarial de Tumaco. En el sur del Tolima la comunidad también cuenta con una organización formal, aunque incipiente, para emprender un plan de sustitución de amapola. Y en el Guaviare y el Caquetá existe la mayor concentración de desplazados por la fumigación de coca en el país. Por tanto, resulta conducente comenzar cuanto antes es-

44 Un primer paso ya se dio en esa dirección en Yopal, con el concurso de la Gobernación del departamento, del IICA, de la empresa Santa Ana de Villanueva, y del autor. La meta en el corto plazo es propiciar la creación de un primer núcleo productivo de 5.000 hectáreas.

tos procesos en dichos sitios. En tal evento, es perentorio agotar las siguientes etapas en cada uno de ellos, y en aquellos de los mencionados antes donde se acometan desarrollos similares:

- Identificar zonas agrícolas y económicamente viables, en lo posible homogéneas y contiguas, con áreas cultivables de gran escala como horizonte de mediano plazo, teniendo en cuenta obviamente las ventajas de su localización en cuanto a la viabilidad de construir (o rehabilitar) infraestructura básica en el futuro inmediato en materia de vías terrestres y fluviales, drenajes y puentes. El punto de partida más indicado sería empezar por los distritos de riego y de Reforma Agraria donde ya pasó el Estado, cuyos usuarios y parceleros —en aguda situación de postración económica— están reclamando la formulación de proyectos de conversión agrícola, rehabilitación crediticia y organización social de su producción con integración a procesos de poscosecha.
- Sembrar de inmediato parcelas a la manera de pruebas demostrativas, con las instalaciones y los equipos necesarios para provocar la inducción al cambio entre los campesinos de cada región, la determinación de los paquetes tecnológicos apropiados, y su capacitación y familiarización con los nuevos cultivos por parte de personal técnico debidamente preparado.
- Crear una Unidad Ejecutora por cada proyecto, con presupuesto propio y autonomía administrativa, teniendo a su cargo el personal técnico necesario, la capacitación de los agricultores, la contratación de las labores culturales y el montaje de las plantaciones (véase Anexo 1).
- Adelantar por parte del Gobierno los diseños y todas las obras en materia de vías, drenajes y puentes que requiere cada proyecto, o su rehabilitación y complementación en caso de que ya existan, delegando en la Unidad Ejecutora, con plenos poderes y la totalidad de

los recursos económicos necesarios, la coordinación y el seguimiento de su realización.

- Iniciar el montaje de los primeros viveros y lotes de multiplicación de semillas con miras a suministrar los materiales necesarios para cada proyecto. Esta iniciativa también podría adelantarse por firmas del sector privado nacional o extranjero una vez se ponga en marcha el programa, en asocio con cada Unidad Ejecutora.
- Habilitar legal, organizacional y financieramente al Incora para comenzar en las zonas y proyectos seleccionados un programa de titulación, extinción del dominio, adquisición de tierras (o su readaptación, si es que ya lo hubiere), y la selección y organización de los beneficiarios. A manera de ejemplo, en el caso de la palma, las parcelas deben tener, en promedio, entre 12 y 15 hectáreas cada una, para ser plantadas en no menos del 85% del área, y el resto dedicado a actividades de pancoger o subsistencia. En el caso de tierras ya ocupadas irregularmente por quienes habrán de cultivarlas, o de franjas baldías o en proceso de colonización calificables para zonas de reserva campesina, se debe adoptar un programa acelerado de parcelación y titulaciones.
- Acordar con el Ministerio de Agricultura y Finagro líneas de crédito de largo plazo para forestación (incluido caucho), palma, frutales y cacao y demás rubros contemplados antes, ajustadas al flujo de caja que resulte del ciclo vegetativo y productivo de cada cultivo y especie. A manera de ejemplo, en cuanto a la palma se refiere, se requiere una financiación por hectárea de US\$2.000, la cual no incluye el financiamiento adicional para aquellos beneficiarios que deban adelantar mejoras especiales y adecuaciones prediales previas a la siembra. El plazo debe ser de 12 años, con cuatro años muertos para los intereses, los cuales se deben causar pero sin pagarse durante ese lapso, y con amortizaciones al capital únicamente a partir del séptimo año. Y la

tasa de interés no debe superar cinco puntos porcentuales por encima del IPC. Es decir, aproximadamente US\$10 millones por cada núcleo de 5.000 hectáreas, para ser desembolsados en un lapso de tres años.

- Conformar por parte de Finagro contratos de fideicomiso con entidades bancarias que tengan presencia en las regiones seleccionadas, con los recursos necesarios para atender los créditos de cada programa (*véase Anexo 2*). Siguiendo con el caso de la palma a manera de ejemplo, el funcionamiento de los fideicomisos y la adjudicación de los créditos deben respaldarse durante los primeros tres años a partir de las siembras por el Fondo Agropecuario de Garantías que maneja Finagro en favor de los productores más pequeños. A partir del tercer año, la garantía debe trasladarse a una base hipotecaria sobre las plantaciones, cuando el valor comercial de las mismas supere con creces el valor de las deudas. Y de ahí en adelante el Fondo de Garantías debe comenzar a cubrir gradualmente los créditos para la construcción de las plantas extractoras y de refinación del aceite, o de los aserríos o plantas de transformación primaria en cabeza de organizaciones cooperativas o asociativas de los mismos parceleros, las cuales deben estar formadas y en funcionamiento en ese momento, sin descartar la opción de emprender éstos y otros proyectos de poscosecha en asocio de otros inversionistas o a través de alianzas estratégicas.
- Modificar la normativa vigente sobre la Reforma Agraria, a fin de incrementar hasta el 90% el subsidio para la compra de tierras a los campesinos, de suerte que su exposición crediticia por este concepto no los inhabilite ante la banca para la consecución de los recursos de capital de trabajo destinados a la financiación de sus proyectos de plantación, tal como sucede actualmente. Hasta tanto no se corrija esta situación, la mayoría de los programas de Reforma Agraria continuará siendo económicamente inviable.

- Extender, al menos en las zonas seleccionadas por padecer en mayor medida e intensidad el conflicto guerrillero y los cultivos ilícitos, el reconocimiento del Certificado de Incentivo Forestal (CIF) a las plantaciones de palma, cacao y frutales de ciclo mediano y largo.
- Gestionar ante la Unión Europea y las autoridades norteamericanas tratados de compensación para el reconocimiento en dinero a programas de forestación por concepto de sus efectos sobre la llamada captura o "secuestro" de dióxido de carbono, dentro del contexto y en desarrollo de los acuerdos multilaterales alcanzados en la Conferencia de Kioto.
- En el caso de los programas que se adelanten dentro del contexto de una política agrícola de sustitución de cultivos ilícitos, los recursos deben provenir también de otras fuentes como el Plante, el Plan Colombia, la banca multilateral como el BID y el Banco Mundial, y de cooperación como la de la AID y otras agencias de desarrollo de la comunidad internacional comprometidas con dicho empeño, como la Commonwealth Development Corporation (CDC). Esta última agencia prestó una importante colaboración en el proyecto agroindustrial de Coto Sur. Adicionalmente, la participación del Estado en la dotación de infraestructura social y física en esa zona es aún más apremiante que en todos los demás programas, debido a su aislamiento y evidente atraso.

Ahora bien, a fin de propiciar inversión privada nacional y extranjera, en asocio de los agricultores en cada región seleccionada, dentro de los lineamientos fundamentales de los modelos de agricultura perenne por contrato (como en Palmonagas), o de base estrictamente campesina (como en Coto Sur), o una combinación de ambos, es preciso adelantar por lo menos dos tareas adicionales.

En primer lugar, crear un régimen legal de incentivos especiales y estables en el largo plazo, de corte similar a los que en su momento se establecieron para las zonas afecta-

das a raíz de la erupción del volcán nevado del Ruiz y del desbordamiento del río Páez. A propósito de esta propuesta cabe destacar que las regiones seleccionadas apenas le aportan al fisco nacional recursos irrisorios. En cambio le cuestan por la vía de la lucha contra la subversión y los cultivos ilícitos sumas insoportables, con resultados inocuos, por no decir contraproducentes. En otras palabras, su costo fiscal de oportunidad sería negativo. Dicho esquema consistiría en:

- Declarar exentas del impuesto de renta y complementarios las nuevas empresas (de cualquier índole jurídica) agrícolas, agroindustriales, comercializadoras y transportadoras que se instalen en las zonas alrededor de los renglones seleccionados, por un término de 15 años a partir de su creación. Por nuevas empresas deberá entenderse aquellas que se constituyan dentro de los siguientes 5 años.
- Reconocerles a las empresas agrícolas de tardío rendimiento, o a las personas naturales que se ocupen de rubros de la agricultura de plantación seleccionados, créditos fiscales equivalentes al 15% de la inversión que realicen durante el período improductivo de los mismos, sin perjuicio de los otros incentivos que contempla la legislación vigente, tales como el ICR y el CIF.
- Declarar deducibles de su renta líquida gravable las nuevas inversiones por parte de empresas o personas naturales nacionales o extranjeras domiciliadas en el país.
- Declarar la exención de todo impuesto, tasa o contribución para las importaciones de maquinaria, equipos, materias primas y repuestos que se instalen o utilicen en los proyectos y localizaciones objeto de los programas aquí contemplados.
- Declarar exentas de todo impuesto, tasa o contribución las donaciones que se realicen por personas naturales o jurídicas a entidades que laboren en la rehabilitación y desarrollo de las zonas seleccionadas.

Y, en segundo lugar, gestionar ante las autoridades norteamericanas la concesión de un sistema de créditos tributarios a las empresas que inviertan en dichos programas y regiones, particularmente donde se concentran en mayor grado los cultivos ilícitos cuyos productos son predominantemente demandados en sus mercados, similar al que operó dentro del marco de la Iniciativa para la Cuenca del Caribe (*Caribbean Basin Initiative*).

Este sistema, basado en la adjudicación de créditos tributarios a aquellos contribuyentes corporativos de Estados Unidos que bajo ciertas condiciones de calificación hicieran inversiones en nuevas empresas localizadas en los países miembros de la llamada Cuenca del Caribe, constituiría en las zonas donde se concentran los cultivos ilícitos en Colombia un poderoso instrumento para atraer capital extranjero, a fin de que, en asocio de inversionistas nacionales y de los productores rurales de cada zona, contribuya eficazmente a darle un vuelco a su economía. Y, por contera, a crear alternativas permanentes de generación de empleo, ingresos, acumulación de capital y propiedad productiva en unos modelos sociales de agricultura de plantación con alto valor agregado, como los que aquí se han propuesto.

Finalmente, en el caso de los proyectos con vocación exportadora, de las exitosas experiencias colombianas aquí expuestas se derivan las siguientes tres lecciones principales:

- Si se quieren obtener y mantener conquistas en los mercados internacionales en materia de productos agroalimentarios de alta volatilidad de precios, es preciso crear instituciones nacionales de índole solidaria o gremial, pero delegatarias de funciones públicas, que coadyuven en su manejo y administración. Tal es el caso de los fondos de estabilización de precios de carácter parafiscal, autofinanciables en el mediano plazo por los mismos productores, con encargos oficiales de control

y vigilancia sobre las exportaciones, la calidad y el cumplimiento de convenios internacionales. Nuestro mejor ejemplo es el Fondo Nacional del Café, en algún grado inspirado en los principios que guiaron la creación de los *marketing boards* de Australia y Nueva Zelanda.

- La participación directa de los propios productores en la transformación primaria, la agregación de valor, el transporte, la comercialización internacional y la distribución de los principales renglones de nuestro portafolio agroexportador, deben ser propósitos nacionales de máxima prioridad. Ello implica realizar inversiones más fuertes fuera de los predios rurales –y en no pocas ocasiones fuera del país– que dentro de ellos mismos. Pero no de manera individual, dispersa, fragmentada o aislada, como inicialmente lo hicieron los floricultores, sino de forma solidaria, colegiada o asociada, como han comenzado a hacerlo los bananeros, y han debido hacerlo los cafeteros en la tostión del grano en los mercados de destino.
- La diversificación y reconversión de la agricultura tradicional hacia nuevas opciones exige una nueva institucionalidad que guíe el sector a través de la creación de efectos de demostración en unos cuantos renglones, localizados en unas cuantas regiones, y dirigidos hacia unos cuantos mercados, bajo principios de orientación a los consumidores en vez de consultar la mera vocación del suelo, de la adopción de tecnologías disponibles y probadas en vez de la pura investigación académica, y de un nuevo tipo de agroempresa más integrado con la comercialización externa. Para ello, por tratarse de la creación de bienes públicos, que son los efectos de demostración, es indispensable contar con cuantiosos fondos también públicos, así sean administrados, que es lo aconsejable, por organizaciones no gubernamentales conducidas por los agricultores, como la CCI.

SEGUNDA PARTE

LA GANADERÍA

I. LA ALTERNATIVA GANADERA

Las actividades ganaderas de leche, carne y doble propósito, y aquellas que hacen parte de explotaciones agroforestales o silvopastoriles, no pueden quedar excluidas de las opciones económicas que se deben tener en cuenta dentro de un proceso de paz. Primero, por tratarse de alternativas que en vastas porciones del territorio nacional —particularmente en muchas zonas de agudo conflicto y notable densidad de cultivos ilícitos—, resultan ser las más viables, o las únicas posibles. Segundo, por las excelentes oportunidades que ofrecen los mercados internacionales “no aftosos”, a los cuales Colombia no ha podido acceder debido a que aún no ha obtenido la certificación sanitaria que la habilitaría para ello. Y tercero, por la altísima elasticidad-ingreso de demanda de carne y leche en el mercado doméstico, el cual, además, todavía se encuentra muy lejos de los mínimos estándares de nutrición proteica que se esperarían del grado de desarrollo relativo que hoy exhibe el país.

De otra parte, en el caso de la ganadería colombiana cabe destacar la existencia de una ventaja potencialmente importante dentro del aparato productivo de la economía rural, cual es la existencia de una buena estructura institucional, en capacidad de servir de pivote de una política sectorial activa de corte moderno, siempre y cuando el Gobierno la dote y la acompañe no solamente del reconocimiento legal pertinente, sino también de la delegación real y suficiente y de los recursos complementarios que le son necesarios a fin de poder cumplir con semejante cometido, de manera similar a como en Nueva Zelanda, Australia y Dinamarca, para citar apenas tres ejemplos, lo han

logrado hacer con excelentes resultados sus respectivas organizaciones ganaderas.

En efecto, la Federación Colombiana de Ganaderos (Fedegan), en su condición de gremio cúpula, ejerce la vocería del subsector pecuario del país, goza de un real poder de convocatoria y, como tal, hace parte del Consejo Gremial Nacional. Congrega a las diversas asociaciones y uniones del orden nacional y regional de productores de ganado de carne y de leche existentes en el territorio nacional. Cuenta dentro de su seno con los Fondos Ganaderos, los cuales han constituido durante cerca de medio siglo un ingenioso instrumento de fomento que ha servido de ejemplo en otras latitudes. Y administra, en virtud de una relación contractual con el Gobierno, el Fondo Nacional del Ganado, mecanismo de contribución parafiscal creado mediante la Ley 89 de 1993, cuya magnitud financiera sólo es superada por la del ya legendario Fondo Nacional del Café.

En septiembre de 1996 la Junta Directiva del Fondo adelantó un ejercicio de reflexión estratégica sobre el futuro de la actividad y los propósitos que sobre la misma deben guiar al gremio y a la Nación en los próximos años¹. Allí se acordaron los objetivos y las estrategias corporativas del Fondo, se actualizó el diagnóstico del sector, y se identificaron los principales elementos de su misión y visión. De otra parte, en ese mismo año y con análoga orientación, Fedegan dio otro paso en el señalamiento de su visión del futuro mediante la formulación de un Plan de Desarrollo e Industrialización de la Ganadería, el cual partía del hecho de que "frente al proceso de apertura que experimenta el país y lo que ello implica en términos de exigencias de competitividad, se ha puesto de manifiesto la necesidad de introducir cambios fundamentales en la producción,

1 Fondo Nacional del Ganado, Taller gerencial, Paipa, septiembre de 1996. Este taller fue dirigido por Jaime Ricaurte y el autor.

comercialización, consumo, desarrollo regional e inversión pública, entre otros"².

Así mismo, según la nota de presentación de un estudio del gremio y el Fondo sobre la ganadería bovina en Colombia,

el reto, entonces, como en el caso del sector agropecuario y específicamente de la ganadería colombiana, no es continuar protegidos a ultranza por un Estado cada vez menos benefactor, sino asumir las metas de modernización, competitividad y sostenibilidad que hoy están a la orden del día, sin desconocer la enorme asimetría existente entre los sectores productivos urbano y rural de nuestro país, y por ende, sin dejar de exigir la participación directa del Gobierno en la corrección de estas evidentes desventajas comparativas, como condición fundamental para asumir sin riesgos la competencia nacional e internacional³.

Tampoco se puede concluir, entonces, que mediante la sola política macroeconómica bastará para sacar adelante la ganadería colombiana. Se requiere para ello de una política sectorial activa y vigorosa con el propósito de poner en marcha procesos de cambio autosostenidos, sobre lo cual parece existir un consenso general tras haberse conformado un sentido de urgencia nacido de la evidencia inocultable de la crisis del campo, y de la obligación constitucional que tienen ahora los gobiernos de presentarle al Congreso —para su consideración, discusión, aprobación y seguimiento—, un Plan Nacional de Desarrollo con su respectiva Ley de Presupuesto, donde estipule y justifique las políticas que ejecutará durante el siguiente cuatrienio.

Pero la diferencia fundamental con el enfoque sectorial del pasado radica en que para su ejecución tendrá que con-

2 Federación Colombiana de Ganaderos, Fedegan. *Bases para un Plan de Desarrollo e Industrialización de la Ganadería*, Santafé de Bogotá, 1997.

3 Fedegan, *op. cit.*

tarse en adelante con un liderazgo mucho más comprometido del sector privado a través de sus propias instituciones de estirpe gremial.

Y no únicamente en el mediano plazo, sino comenzando de inmediato, como en efecto ya viene sucediendo en algunos frentes a partir de la creación del Fondo. Pues la profunda postración en que se hallan sumidas las finanzas del Estado —con un déficit consolidado que raya en el 6%— no solamente no permite pensar que éste pueda asumir en corto tiempo el esfuerzo fiscal que requeriría el rescate de la actividad agropecuaria a través de subsidios directos con cargo al Presupuesto Nacional, por lo menos en la proporción suficiente, aparte de que el radical ajuste que exigirá el restablecimiento de la normalidad en el frente de las finanzas públicas ha afectado y necesariamente seguirá afectando de manera negativa la demanda agregada, por ende el consumo interno y, en últimas, el sector real de la economía.

Se abre de esa forma también el camino para emprender negociaciones entre los distintos eslabones de las cadenas productivas, desde los predios rurales hasta la comercialización al detal, dentro de los llamados acuerdos de competitividad. Pues de nada valdrían los esfuerzos por obtener los más altos índices de eficiencia en los hatos, si no están articulados con el proceso de agregación de valor hasta llegar a los consumidores finales de la carne, la leche y sus derivados.

Así las cosas, a renglón seguido se enumeran los propósitos esenciales que debería perseguir una Política Ganadera para la paz, apuntando a una visión sobre un subsector pecuario moderno, competitivo y sostenible, y, sobre todo, con una amplia base social y campesina.

II. UNA GANADERÍA DE AMPLIA BASE SOCIAL Y CAMPESINA

Aunque nadie discute que la ganadería ofrece menos empleos directos que la agricultura, el Centro de Estudios Ganaderos y Agrícolas (CEGA) ha estimado que aquella de todas maneras genera el 16% de los puestos de trabajo permanente en las áreas rurales de Colombia⁴.

De otra parte, es preciso observar suma cautela en el tratamiento de los temas relativos a la productividad ganadera. En primer término, porque la profunda heterogeneidad agroecológica de la naturaleza de Colombia, así como la extrema diversidad de los precios de la tierra, especialmente en algunas áreas de los Llanos de la Orinoquía y de la Costa Atlántica, hacen aconsejable desarrollos ganaderos extensivos, aunque altamente tecnificados, lo cual de ninguna manera es incompatible con la eficiencia y la competitividad. Y, en segundo lugar, hay que tener en cuenta que en muchos lugares del país la única forma de producción y de generación de empleo es la ganadería. Únicamente el desarrollo gradual de la infraestructura y cambios en la dotación relativa de los factores de la producción y de sus precios podrán inducir en el futuro modificaciones concomitantes en la ubicación de la actividad y en las modalidades de su explotación.

Así las cosas, es preciso moldear distintos tipos de organización social de la producción de carne, leche y sus derivados, alrededor de núcleos ganaderos integrados verticalmente hacia adelante, en tierras susceptibles de

4 Centro de Estudios Ganaderos y Agrícolas (CEGA), "Estrategias de Desarrollo Ganadero", *Coyuntura Colombiana*, Vol. 13, No. 2B, 1996.

explotación eficiente, de suerte que a tales proyectos y a su respectivo financiamiento formal se les garantice el acceso a los pequeños ganaderos y a beneficiarios de programas de redistribución de la propiedad de la tierra, dentro del marco de una Reforma Agraria con alto valor agregado como el que en este libro se ha venido describiendo, bajo esquemas asociativos de diversa índole en toda la cadena de agregación de valor fuera de los propios predios rurales.

Se trata de una novedosa modalidad de política pecuaria redistributiva, bajo el amparo facilitador del Estado, en términos análogos a los de la propuesta que el mismo gremio de los ganaderos ha hecho de ofrecer su concurso técnico y organizacional al proceso de paz en el cual se encuentra empeñada la Nación.

La clave de su éxito yace en los siguientes factores:

- El correcto diseño de tales modelos, a partir de la propiedad individual de predios con extensión suficiente para ocupar permanentemente a una familia en faenas cuya remuneración supere por lo menos dos o tres salarios mínimos, obviamente descontando los costos directos de aquéllas.
- Tales predios deben hacer parte de un mismo núcleo ganadero de un tamaño mínimo económico amplio y suficiente para edificar a partir de éste la cadena de agregación de valor del negocio, desde la transformación hasta, al menos, su comercialización mayorista.
- Dichas etapas posteriores se deben montar y organizar a partir de esquemas asociativos de diversa índole, ya sean sociedades comerciales o cooperativas, incluyendo la participación de otros empresarios de la ganadería, eventualmente la del propuesto Fondo de Inversiones para la Reconstrucción del Agro y, obviamente, la del Fondo Nacional del Ganado que a su vez debe seguir haciendo las veces de promotor.

Para tales efectos, se deberá crear para cada proyecto una Unidad Ejecutora, que sólo operará durante la fase de

puesta en marcha de cada uno, hasta entregarle su administración al organismo social que conformen sus miembros una vez emprendan su integración con los procesos de industrialización y comercialización, ya se trate de plantas frigoríficas, pasteurizadoras, pulverizadoras, instalaciones de frío, o de la producción de derivados cárnicos o lácteos.

Las Unidades Ejecutoras de los proyectos, como se explicó anteriormente, deben ser organismos con presupuesto propio y autonomía administrativa, en capacidad de sustituir al Incora en esa función, cuya financiación debería provenir del recorte de los excesivos gastos de funcionamiento de dicho instituto. Esas unidades encarnarían la real descentralización de la política de tierras bajo la modalidad de Uniones Temporales, pues por la naturaleza de su papel, su existencia se limitará al período necesario para poner en marcha los proyectos, el cual debe comprender su diseño, la adquisición de las tierras y su parcelación y titulación, la selección y capacitación de los beneficiarios, la consecución del financiamiento, y el montaje de los hatos, incluyendo la construcción de la infraestructura básica. Y, finalmente, la promoción y organización de esquemas asociativos entre los pequeños y medianos productores beneficiarios que emprendan la integración vertical con los procesos posteriores fuera de sus predios.

Particular relevancia tiene que tener esta política dentro del proceso de pacificación del país, el cual debe ocupar la máxima prioridad de la Nación en los años por venir⁵.

5 En América Latina se destacan varios ejemplos exitosos de organización social de la producción de base campesina ya mencionados, los cuales, en sus fundamentos, son perfectamente aplicables a la ganadería y a la realización de una Reforma Agraria con alto valor agregado en zonas ganaderas.

III. UNA GANADERÍA CON ALTO VALOR AGREGADO

Hay que hacer de la ganadería un negocio con el más alto valor agregado posible en manos de los propios productores. Comenzando con la preparación de la tierra y continuando con el empleo de las mejores semillas de pastos y su siembra. Luego con la selección de los mejores pies de cría desde el ángulo genético, el levante, la ceba, y/o la producción de leche. Y, finalmente, integrándose verticalmente hacia adelante con los procesos posteriores como el sacrificio, los cortes, la clasificación y certificación de calidades, la maduración, el empaque, la conservación en frío y la comercialización interna y externa, en el caso de la carne; y el enfriamiento, la pasteurización, la pulverización, el almacenamiento, la elaboración de subproductos y su mercadeo, en el caso de la leche. Tales son los segmentos donde yace, en ambos casos, la clave de su competitividad contemporánea y, por ende, su rentabilidad duradera.

Así estaríamos ante un complejo pecuario-industrial con el más alto potencial de crecimiento y rentabilidad, siempre y cuando todas estas etapas logren articularse e integrarse como una sola línea de producción, en lo posible bajo el control accionario o cooperativo, o al menos la participación decisoria, de los productores y, eventualmente —de manera transitoria, promocional y minoritaria—, de sus instituciones comunitarias, como el Fondo Nacional del Ganado⁶.

6 Se estima que en las cadenas agroalimentarias la proporción aportada por la producción primaria dentro de los predios rurales sólo alcanza una cifra promedio del 15% de su valor final en manos de

En desarrollo de este propósito, el Fondo Nacional del Ganado debe actuar como una entidad promotora y ordenadora del mercado, mediante la creación de efectos de demostración empresarial en unos cuantos sitios estratégicos del territorio nacional, de acuerdo con su potencial de desarrollo ganadero y de irradiación sobre sus agentes; de suerte que se trate de inversiones que a la postre queden en manos de los particulares, dentro del contexto de la integración de la producción primaria con todos los procesos posteriores de agregación de valor, pero garantizando por encima de cualquier otra consideración la democratización de su propiedad entre un número amplio de productores, sin posición dominante por parte de grupos ajenos a los intereses de su colectividad.

Este esfuerzo de capital semilla, originado exclusivamente en las contribuciones de índole parafiscal de los propios ganaderos, bien podría estar complementado con recursos del propuesto Fondo de Inversiones para la Reconstrucción del Agro, el cual, actuando —como ya se afirmó— de manera similar a como lo hizo el Instituto de Fomento Industrial durante los inicios de nuestra industrialización, estaría llamado a compartir con el Fondo Nacional del Ganado y los particulares que se asocien con este el riesgo en proyectos destinados a la integración de su producción hacia adelante, y a su conversión y modernización, con base en el estímulo a diversas modalidades asociativas de capital, desde las cooperativas hasta las sociedades anónimas, naturalmente con el apoyo del Incentivo a la Capitalización Rural, el cual debe extenderse a las inversiones en mejoramiento genético, introducción de

los consumidores. En el caso de la ganadería de carne y la lechería dicha proporción es aún menor. Véase John M. Connor, *Food Processing*, Lexington Books, Purdue University, 1988; véase también, para un análisis del caso de Colombia y del resto de América del Sur después de la apertura, Michael Fairbanks y Stace Lindsay, *Plowing the Sea*, Harvard Business School Press, Boston, 1997.

nuevas variedades mejoradas y certificadas de pastos y demás innovaciones tecnológicas en los hatos, además de su tradicional aplicación a la adquisición de maquinaria y equipos para adecuación de tierras, faenas mecánicas y transformación industrial.

IV. NÚCLEOS DE PRODUCCIÓN Y GERENCIA GANADERA

La producción ganadera se debe concentrar en núcleos espaciales o regionales especializados y bien definidos, de dimensión significativa y generadores de amplias economías de escala, o sea ordenamientos tipo *cluster*, con tamaños mínimos económicos suficientes para lograr la articulación con las cadenas productivas en los mismos sitios y bajo la participación accionaria o solidaria de los ganaderos pequeños y medianos.

Seguir apostando a todo lo que da la tierra sin mirar los mercados, y a dispersar la producción de un mismo bien en todos los puntos de la geografía, no conduciría sino a la ineficiencia. Lo aconsejable es poner en adelante el mayor énfasis posible en la consolidación e integración industrial de tales núcleos ganaderos, desde donde se puedan irradiar desarrollos ulteriores bajo la iniciativa de los particulares.

Adicionalmente, existen otros poderosos argumentos en favor de este elemento de la política. En efecto, la excesiva dispersión de las actividades pecuarias también conduce a facilitar la inseguridad en el campo; constituye un pernicioso incentivo a la múltiple e ineficiente intermediación en la comercialización tanto de insumos como del ganado; dificulta la dotación de la infraestructura física que requiere la actividad en los mismos sitios donde se desarrolla, y encarece considerablemente la infraestructura social en términos de vivienda, salud, educación y demás servicios públicos esenciales que necesita y reclama con toda urgencia y razón la población rural.

Como complemento y en consonancia con los elementos anteriores, se debe trazar una política de localización (y

traslado) de las plantas frigoríficas e industriales para el beneficio de la carne fuera de los centros urbanos y en los mismos sitios donde se hallen los principales núcleos ganaderos en las zonas rurales.

Cabe advertir, sin embargo, un notorio grado de deformación en los más recientes patrones de localización de la ganadería, el cual obedece a factores que es preciso aislar de la racionalidad económica que tiene que inspirar esta política a fin de evitar decisiones equivocadas en el mediano plazo. Se trata, en primer término, de cierta tendencia hacia la concentración en áreas cercanas a los centros urbanos por razones de la inseguridad rural que ha tomado como a sus más favoritas víctimas a los empresarios de la actividad. Y, en segundo lugar, de la denominada *potrerización* de la agricultura, la cual está distorsionando también, así sea transitoria y coyunturalmente, tales patrones de localización.

La debida ejecución de esta política redundaría en una reducción sustancial en los costos de producción, en economías de escala, en la facilitación de la articulación funcional de las etapas de la producción primaria con la agregación de valor, y en un mejor control zoonosanitario y cualitativo sobre todo el proceso integral hasta el consumo.

Otro resultado será, inevitablemente, la pérdida de la importancia de los tradicionales eventos feriales de índole puramente comercial de ganados cebados y en pie, tal como los hemos conocido hasta el presente, pues es claro que la racionalidad económica y los imperativos modernos de la competitividad conducen a que éstos se adquieran y procesen directamente en las mismas zonas de producción, para luego ser transportados en canal hasta sus puntos de distribución mayorista y, finalmente, a los centros de consumo.

Como consecuencia lógica de ello, debe eliminarse el impuesto de degüello, uno de los símbolos del anacronismo alcabalero que todavía subsiste en el país, cuya existencia ha sido motivo para que algunas autoridades sigan

empeñadas en sostener tan antitécnico y antieconómico patrón de localización tradicional de los mataderos en las cabeceras municipales, a pesar de que en la actualidad su contribución a sus finanzas es insignificante.

Finalmente, urge introducir y adoptar técnicas gerenciales con base en conocimientos sólidos en administración moderna, sistemas, mercadeo, contabilidad de costos, presupuestos, finanzas, planeación de operaciones y comercio internacional, de un lado, y del otro, en medicina veterinaria, zootecnia, ingeniería de alimentos, biología, biotecnología, y control y aseguramiento de la calidad. A propósito de este último punto, es imperativo adoptar como práctica común el Análisis de Riesgos y Control de Puntos Críticos (*Hazard Analysis and Control of Critical Points*), cuya observancia se ha venido imponiendo en los mercados más prósperos del mundo como norma de obligatoria aplicación para la producción, el comercio y el consumo de productos alimenticios de origen animal.

No basta, pues, con las escuelas de mayordomía, aunque también son necesarias. Es indispensable contar, además, con programas de educación superior a nivel de posgrado en las distintas ramas de la actividad ganadera integrada.

Adicionalmente, el Fondo Nacional del Ganado debe desarrollar el *software* requerido para el manejo eficiente y competitivo de los hatos, y modelos de contabilidad de costos y de presupuestos, así como controles para los procesos del beneficio industrial y comercial de la producción.

V. INTELIGENCIA Y PROMOCIÓN DE MERCADOS

Resulta imperativo disponer de un bien armado servicio de inteligencia de mercados que permita analizar continuamente los movimientos de los competidores en todo el mundo, conocer oportunamente los cambios en las tendencias y preferencias de los consumidores, las regulaciones zoosanitarias y de calidad, las normas ecológicas, las prácticas desleales de comercio y las correspondientes cláusulas de salvaguardia autorizadas por la Organización Mundial de Comercio, las nuevas oportunidades comerciales, y, en fin, toda la dinámica contemporánea de los mercados internacionales, regionales y locales.

Sobre el particular cabe anotar que el Equivalente del Subsidio al Productor (ESP) —índice que mide el valor de las transferencias del presupuesto público a los agricultores como porcentaje sobre el valor de la producción—, es en promedio para los países miembros de la OECD⁷ del 54% para la leche y del 35% para la carne, y que para los cereales forrajeros, las oleaginosas y el azúcar, que son los tres elementos principales de la dieta de la avicultura, que a su vez es la principal competencia de la ganadería, del 40%, del 20% y del 53% respectivamente.

Ahora bien, la composición de tales subvenciones ha venido cambiando, aunque todavía muy lentamente. En efecto, los subsidios directos en términos de precios de garantía se han reducido durante los últimos 10 años en un 25%, pero los pagos directos en dinero a los agriculto-

7 Organización Económica para la Cooperación y el Desarrollo, a la cual pertenecen las 25 naciones más prósperas del planeta.

res en general –aceptados por la OMC por considerar que no distorsionan el mecanismo de formación de los precios– se han incrementado en un 70%. Como resultado de ello, el llamado Coeficiente de Asistencia Nominal a los Productores –que mide las transferencias a los productores en relación con los precios internacionales– sólo se redujo del 1,8 al 1,5 durante el mismo lapso. Sin embargo, como el empleo en el agro también ha disminuido, el subsidio anual por productor ha aumentado de US\$14.000 a US\$17.000, lo cual equivale a un promedio por hectárea de US\$137 y US\$148 respectivamente⁸.

Ahora bien, bajo la hipótesis –que todavía luce muy remota– de que tuviere éxito la tan invocada pretensión de eliminar los subsidios a la agricultura por parte de los países miembros de la OECD, nuestra principal competencia ya no estaría conformada por ellos, sino por nuestros pares del Tercer Mundo, principalmente el Mercosur.

Dicha zona económica ocupa el cuarto lugar en importancia en el mundo, y su producción ganadera goza de una de las estructuras de costos de producción más bajos del planeta y se asienta sobre los suelos más fértiles. Sus ventajas se extienden también a la producción de materias primas para los alimentos balanceados en condiciones notablemente favorables, y a su muy larga experiencia exportadora.

Una eventual integración sectorial entre la Comunidad Andina y esa región del hemisferio podría poner en grave peligro a este importantísimo segmento del aparato productivo nacional, en caso de no mediar un plazo suficiente para poder montar, poner en plena marcha y madurar las estrategias señaladas aquí sobre la Política Ganadera.

Por tanto, es necesario que el Gobierno de Colombia lidere al interior de la subregión andina una iniciativa para postergar la entrada plena del subsector pecuario a un trata-

8 OECD, *Agricultural Policies in OECD Countries*, París, 1998.

do bilateral de integración con Mercosur, al menos por un período de 10 años, que es inferior por ejemplo al que pactó Chile para su sector agropecuario con sus vecinos.

Igualmente se debe trabajar con mucha mayor intensidad en el conocimiento del mercado interno y su promoción, especialmente teniendo en cuenta que factores tales como la internacionalización y la apertura de la economía, la urbanización, los consiguientes cambios en las preferencias de los consumidores, el cada vez más frecuente trabajo de la mujer fuera del hogar y el fuerte crecimiento de la demanda por los denominados alimentos de conveniencia, entre otros, están dando como resultado un mercado preponderantemente dominado por los compradores en vez de los vendedores, y mucho más exigente en términos de calidad y servicio.

Especial mención merecen los nuevos fenómenos que están cambiando el perfil del mercado interno, como por ejemplo la creciente —aunque aún incipiente— importancia de las marcas de carne, y de otros factores como la maduración, la presentación y la raza de los ganados; las leches saborizadas y las ultrapasteurizadas sin necesidad de refrigeración, y el hecho incontrovertible e irreversible de que todos los consumidores cada día exigen más información sobre todos estos aspectos. Reclaman mayor competencia, y una genuina libertad de escoger entre una amplia pluralidad de opciones de calidad, origen y características organolépticas y culinarias.

Por tanto, es preciso incrementar los esfuerzos que se vienen haciendo mediante las campañas de fomento de carácter didáctico al consumo de carne y leche, lo mismo que en el diseño, difusión e imposición —por la vía de la educación y la costumbre comercial— del Sistema Nacional de Clasificación de Cortes y Canales.

Así mismo, particular referencia debe hacerse acerca de la enorme relevancia social y estratégica que tienen los programas de suministro de leche a la población infantil.

La financiación de estas fundamentales tareas, las cuales en la era de la globalización en que está entrando el país no pueden faltar, deberá estar a cargo, de manera conjunta, tanto del Gobierno Nacional como del Fondo Nacional del Ganado.

Finalmente, también resulta esencial disponer de un servicio aduanero con las más altas calificaciones técnicas a fin de poder controlar tanto las importaciones como las exportaciones de carne y leche, según sea el caso, a la luz de las disposiciones zosanitarias internacionales y de las regulaciones relativas a la calidad y a la conservación de los recursos naturales establecidas por los más importantes organismos multilaterales como la Organización Mundial de Comercio y el Codex Alimentarium.

Dicho servicio, que tiene que seguir siendo una responsabilidad funcional y presupuestal directa y exclusiva del Estado, debe estar guiado en la parte técnica por el Instituto Colombiano Agropecuario (ICA), y contar con el personal más idóneo y especializado en tales materias, e igualmente con los equipos de laboratorio y control que hoy se requieren para desempeñar una labor eficiente y eficaz, sin perjuicio de contar también con la asesoría técnica de Fedegan, como entidad representativa de los productores.

Ahora bien, en todas las negociaciones internacionales, tanto técnicas como comerciales, en que participe el Gobierno Nacional, siempre deberá estar presente el gremio y sus organismos especializados, prestando su asistencia y su criterio.

VI. ERRADICACIÓN DE LA FIEBRE AFTOSA

No debe existir duda acerca del principio según el cual la sanidad animal es responsabilidad primordial del Estado. Y que las inversiones que haya de hacer en esa materia, por tratarse de un ámbito de beneficio común no privatizable, deben financiarse con cargo al presupuesto público, de la misma manera en que el ordenamiento de la comercialización interna y externa, el apoyo a las exportaciones y la transferencia y adopción de tecnologías de producción y transformación, hacen parte de la responsabilidad de los ganaderos a través del Fondo Nacional del Ganado que ellos mismos financian de manera total y exclusiva.

No obstante lo anterior, Fedegan, como entidad administradora del Fondo, ha venido apoyando de manera sustancial al Estado en la campaña nacional para la erradicación de la fiebre aftosa, al punto de que han sido vacunadas 16 millones de cabezas de ganado, en contraste con una meta de 13 millones.

Por tanto, es preciso en este campo delimitar muy claramente las responsabilidades presupuestales de ambas partes a fin de evitar, de un lado, que los programas para los cuales fue creado el Fondo Nacional del Ganado sean desatendidos, y, del otro, que el cumplimiento del espíritu de la Ley 395 de 1997 que le fija concretos deberes al Estado se vea alterado. Dicho espíritu está materializado en las siguientes finalidades:

- Erradicar de la totalidad del territorio nacional la fiebre aftosa en el mediano plazo.
- Obtener el reconocimiento pertinente de manera gradual ante la Oficina Internacional de Epizootias (OIE),

en la medida en que en cada una de las regiones de la geografía se vaya alcanzando este propósito nacional, bajo la condición de "zonas libres de fiebre aftosa con vacunación", comenzando como prioridad con la Costa Atlántica.

- Y ganar el acceso, en consecuencia, a la órbita comercial de los países libres de aftosa —o sea el "mercado del Pacífico"—, caracterizados por una estructura de precios más altos —con un margen del 40% por encima del "mercado del Atlántico", o sea el aftoso—, y por un segmento de demanda mucho más sofisticado y de mayor poder de compra de carnes frescas, refrigeradas y congeladas.

Tales logros abrirían la puerta a nichos del mercado internacional de alta elasticidad-ingreso de demanda, así mismo mucho más interesados en la calidad y en la sanidad, y, por contera, menos sensibles al mero precio de los productos y los subproductos cárnicos y lácteos de la ganadería.

La meta a alcanzar debe consistir en recuperar y superar de manera permanente, en un término no mayor a cuatro años, el 10% que hace veinte años llegaron a representar las exportaciones registradas con respecto al volumen de carne para consumo interno. Los efectos entonces fueron altamente positivos. Dichas exportaciones, primero a los mercados europeos desde 1969, y luego hacia los países vecinos a partir de 1975, afirmaron y estabilizaron entonces los ingresos de los ganaderos colombianos, estimularon grandes inversiones en pastos y en división de potreros, indujeron un notable mejoramiento en el manejo y la selección genética, provocaron una reducción en la edad promedio de sacrificio y elevaron la productividad pecuaria.

Posteriormente, a raíz del cierre de los mercados externos más prósperos y sofisticados y de la recesión interna, la rentabilidad de la cría bajó considerablemente, y aumentó en contraste el ordeño y la producción lechera en las zonas cálidas y templadas, que hoy compiten en mejores

condiciones con las de las altiplanicies frías. En este frente, como se mencionó antes, ya se viene aplicando una estrategia nacional —el Plan Nacional para Erradicación de la Fiebre Aftosa—, cuyo ritmo e intensidad deben profundizarse aún más, a fin de vencer la más formidable barrera de entrada a los mercados internacionales más prósperos y promisorios, y, por ende, superar la limitación más severa que continúa obstaculizando el crecimiento sostenido de la ganadería colombiana sobre firmes cimientos de competitividad y rentabilidad.

Paralelamente se deben intensificar los esfuerzos diplomáticos y comerciales a fin de que las autoridades sanitarias de los mercados que prohíben la importación de productos provenientes de ganados afectados por la fiebre aftosa permitan, según se planteó atrás, la regionalización sanitaria del país, de suerte que dicha veda pueda ir levantándose por segmentos geográficos, en vez de tener que esperar hasta hacerlo en la totalidad del territorio, como si éste no fuera agudamente heterogéneo desde el punto de vista zoonosanitario.

VII. ADMINISTRACIÓN Y REGULACIÓN DE LOS MERCADOS

Es fundamental y urgente establecer los mecanismos necesarios para administrar los mercados internos y externos de la leche, la carne y sus derivados, según lo contempla la legislación nacional vigente y lo permiten las regulaciones internacionales, comenzando por la creación de sendas Juntas Nacionales de Comercialización de Leche y de Carne, a cuya égida se le debe confiar la administración de sus respectivos Fondos de Estabilización de Precios, en los términos definidos por la Ley 101 de 1993, y prosiguiendo con su control sobre las condiciones que deben cumplir en términos de calidad y asepsia tanto las importaciones como las exportaciones, así como la oferta, distribución y comercialización de la producción nacional; de suerte que, en su condición de entidades delegatarias del Gobierno, puedan autorizar u objetar, según el caso, las respectivas licencias en el comercio exterior y los permisos de funcionamiento comercial en el ámbito nacional.

Dichos Fondos de Estabilización deben tener por objeto, de un lado, evitar que la fuerte volatilidad de los precios internacionales de los productos cárnicos y lácteos se traslade al mercado doméstico, y, del otro, establecer un mecanismo de retención de excedentes económicos generados durante los períodos de bonanza a fin de alimentar un sistema equitativo y equilibrado de compensaciones durante los períodos de depresión de las cotizaciones.

Dicha volatilidad suele ser en el caso de la carne y de la leche de origen bovino particularmente pronunciada, debido a que en el concierto internacional sólo se comercializan porciones muy pequeñas de su producción —aproximadamente el 10%—, siguiendo un comportamiento típico

de un mercado de excedentes, por ende con cotizaciones altamente inestables.

Se trata, en suma, de un mecanismo de regulación interna adoptado y manejado por los mismos productores, sin contener elementos de subsidio recurrente, ni comprometer por consiguiente recursos del presupuesto público de manera permanente, obedeciendo así a principios análogos a los que han venido inspirando el manejo del Fondo Nacional del Café.

Así las cosas, y a medida que se vaya ganando la batalla contra la aftosa y consolidando la estrategia de integración vertical hacia adelante de parte de los ganaderos, se logrará alcanzar un viejo anhelo y una imperiosa necesidad de la economía nacional, cual es el replanteamiento del esquema de inserción del sector en los mercados internacionales, pasando de su condición de exportador ocasional de excedentes con muy poco valor agregado a destinos tradicionales como las Antillas Holandesas, Venezuela y Perú, hacia centros de demanda mucho más sofisticados y con mayor poder de compra tanto en Norteamérica como en Europa.

De otra parte, dentro del contexto de la regulación de los precios internos, es preciso establecer condiciones para el sistema financiero que lo induzcan a adoptar un comportamiento crediticio de naturaleza anticíclica, en vez del patrón predominante que lo que ha hecho es estimular la inestabilidad.

En efecto, ocurre que durante las llamadas fases de retención, el período de ceba se amplía, la oferta de ganado hembra para sacrificio se reduce, y la producción de leche tiende a estabilizarse por algún tiempo, mientras que en las fases de liquidación el período de ceba se recorta, un mayor volumen de ganado hembra se destina al sacrificio, y la oferta de leche crece como resultado del mayor número de ganados en ordeño.

Como consecuencia de ello, la irrigación de crédito a la actividad ganadera suele concentrarse durante las fases de retención, en los momentos en que la oferta se torna deficitaria y por ende los precios suben, provocándose así períodos de virtual sobreinversión, cuando lo indicado desde el punto de vista de la regulación sería irrigar créditos preferiblemente durante las fases de liquidación, con precios a la baja, a fin de frenar su deterioro mediante la inducción a la retención.

Sin embargo, en el caso particular de la leche y de la carne, mucho más impactante en favor de la estabilidad sería contar con una adecuada y bien distribuida red de plantas pulverizadoras, de un lado, y de instalaciones de frío, del otro, pero siempre que sea dentro del marco general de una ganadería con alto valor agregado, es decir, de su integración vertical hacia adelante a través de modalidades asociativas de los mismos productores, lo cual constituye un elemento de la más alta prioridad para la Política Ganadera Nacional.

En el caso de la leche, si así fuere, el beneficio para los consumidores y los productores tendría un impacto muy significativo, pues se lograría romper en considerable medida el poder oligopólico y oligopsónico que en la actualidad ostentan las empresas pasteurizadoras —cada día de mayor tamaño y menor número—, las cuales están en capacidad de fijar unilateralmente los precios del producto final de acuerdo con sus propias expectativas sobre inflación y sus metas de rentabilidad. De otra parte, no sería necesario mantener para siempre instrumentos de protección de los productores tan frágiles como la Resolución 0427 de 1989, que estableció el precio de su producto en el 70% del valor del litro de leche al consumidor.

VIII. ADOPCIÓN DE TECNOLOGÍAS E INCENTIVOS

Es necesario otorgarle la prioridad que merece a la adopción de tecnologías disponibles y ya probadas, por sistemas de producción basados en diversos modelos sociales de explotación ganadera, integrados con procesos de agregación de valor, según lo contemplan los elementos anteriormente mencionados, en contraposición a la investigación pura por producto y por mero prurito académico, y, adicionalmente, crear efectos demostrativos de índole empresarial en regiones previamente seleccionadas, a fin de acelerar los procesos de adopción de tecnologías, industrialización y prácticas gerenciales por parte de la comunidad ganadera en cada una de aquéllas, como ya lo viene adelantando el Fondo Nacional del Ganado a partir de la construcción de infraestructura industrial para el sector.

Dentro de este contexto, es perentorio darle la máxima importancia y sentido de urgencia a la superación del atraso tecnológico en que la violencia en los campos ha sumido a la ganadería colombiana, por no poder contar sus empresarios con las garantías suficientes para ejercitar de manera directa y presencial una adecuada gerencia en el ámbito predial.

En efecto, a pesar de que hay que reconocer que el predominio de la tradicional ganadería extensiva en algún grado se ha reducido con la introducción de pastos mejorados y un mejor cuidado de los hatos, en Colombia todavía el promedio de la capacidad de carga por hectárea es muy reducido en comparación con los estándares internacionales de productividad, además de que en general aún subsisten notables deficiencias de tipo nutricional y una baja capacidad genética del pie de cría.

Las prioridades, las metas y los métodos están definidos en el Plan de Modernización Tecnológica de la Ganadería Bovina Colombiana, el cual debe continuar siendo en el mediano plazo la guía de las acciones en este campo para el Fondo, el gremio y los organismos de investigación e inversión en ciencia y tecnología del Estado como Corpoica y Colciencias.

Ahora bien, en aras de la consistencia y a fin de garantizar la consecución de los resultados buscados por dicho Plan, como ya se indicó es indispensable acompañar este esfuerzo en el campo de la ciencia y la tecnología aplicadas a la producción ganadera —mejoramiento de potreros, utilización de pies de cría de mayor productividad en carne y leche, capacitación y transferencia de tecnología— extendiendo la aplicación del Incentivo a la Capitalización Rural a todas las innovaciones que los ganaderos adopten en los frentes antes mencionados.

Adicionalmente, se debe levantar la restricción que actualmente existe según la cual sólo se les concede el Incentivo a quienes, además de cumplir con los requisitos relativos a la naturaleza de sus inversiones, ejecuten tales proyectos con créditos redescontados en Finagro.

Resulta indispensable tomar esta medida a fin de flexibilizar la utilización de tan valioso instrumento de la política sectorial, habida cuenta de las severas dificultades que aquejan a los empresarios y trabajadores del campo en términos de su acceso al crédito formal, debido a sus altos costos financieros y al desgano de la banca en general de atender el desarrollo de esta actividad, rodeada de altísimos riesgos por causa de la inseguridad y la pérdida de la rentabilidad.

Igualmente, con la mira de hacer viable y estimular la capitalización de los ganaderos —especialmente de los más pequeños— en sociedades anónimas o limitadas, cooperativas o empresas comunitarias de diversa naturaleza destinadas al montaje de operaciones de integración vertical hacia adelante, de agregación de valor o de innovación

tecnológica, se requiere también extender la aplicación del Incentivo a los aportes que aquéllos realicen en el capital de dichas empresas, pues según la normativa vigente, en ese evento serían solamente las empresas las acreedoras al instrumento, en cuyo caso su efecto sería absolutamente insignificante e inocuo.

No se puede seguir pretendiendo que los procesos de capitalización en el campo, sobre todo en los procesos posteriores a la producción primaria, tengan que seguir en cabeza de individuos, discriminando contra la asociación de capitales de parte de aquéllos, la cual es condición ineludible para la modernización competitiva de las actividades agropecuarias.

En conclusión, los propósitos de la Política Ganadera aquí consignados, constituyen la ruta fundamental que deben adoptar conjuntamente el Estado, el gremio y sus instituciones de cara a un nuevo milenio, si en verdad se pretende que el subsector pecuario de Colombia alcance durante sus primeros años los niveles de competitividad, equidad y sostenibilidad esenciales para poder contribuir eficazmente a superar la postración social y económica en que se debaten las áreas rurales.

No se trata únicamente, pues, de fortalecer y afianzar el crecimiento del subsector pecuario, una de las actividades de mayor importancia relativa tanto dentro de la economía como dentro de la canasta familiar de los colombianos, lo cual ya es de por sí una razón suficiente para ello, sino también, y fundamentalmente, de preparar el aparato productivo del campo para acimatar la paz.

Ha sido el campo el escenario donde con mayor crudeza se ha venido originando la destrucción de la convivencia. Y debe ser el campo, en consecuencia, el principio de su reconquista.

Dentro de este contexto, la ganadería está llamada a aportar, mediante su reactivación económica —sobre bases de eficiencia, autosuficiencia y justicia social—, una porción sustantiva a ese supremo propósito nacional.

TERCERA PARTE

EL FINANCIAMIENTO

I. EL CRÉDITO AGROPECUARIO

Si bien es cierto que en una estrategia agropecuaria que sirva eficazmente al propósito de la paz el elemento clave yace en los modelos sociales de la organización de la producción que se adopten para garantizar el acceso de los pequeños productores a los grandes agronegocios, su talón de Aquiles descansa en la inexistencia de un sistema de financiamiento formal y democrático que haga realmente posible tal propósito en el país.

O sea que como requisito esencial para la viabilidad de estos proyectos, se tiene que adoptar también un régimen crediticio —con su respectiva institucionalidad— bajo términos de amortización que se ajusten holgadamente al ciclo vegetativo y al correspondiente flujo de caja de la agricultura de plantación y del tipo de ganadería que aquí se proponen, incluyendo el sostenimiento de las familias de los campesinos beneficiados hasta que sus cultivos y sus explotaciones comerciales comiencen a generar los recursos necesarios para cubrir su costo. Sin esta condición dichas metas, de máxima prioridad estratégica nacional, simplemente no podrían cumplirse.

Se trata de revivir, por ejemplo, fijando como *target* principal a los pequeños productores del campo, el espíritu del esquema crediticio con amplias exenciones tributarias que tan buenos frutos comenzó a producir en el desarrollo de la palma de aceite desde sus inicios, pero que curiosamente fue suspendido por estar funcionando bien, y combinarlo con el ICR y el CIF, y con el Fondo de Inversiones para la Reconstrucción del Agro, a fin de participar en el capital de los procesos de poscosecha, de suerte que todo este conjunto instrumental e institucional se amplíe al desarrollo

de una agricultura de plantación, o sea de unidades permanentes, incorporando al mismo una Reforma Agraria con alto valor agregado mediante la contribución técnica de organizaciones especializadas, autónomas e independientes, o sea las anteriormente mencionadas Unidades Ejecutoras; es decir, la figura equivalente de la autoconstrucción dirigida en el caso de la vivienda de interés social.

Finagro se creó mediante la Ley 16 de 1990 en un momento en que apenas comenzaban a perfilarse dos grandes transformaciones del aparato productivo nacional. De una parte, la transición de un modelo de economía relativamente cerrada, protegida y regulada mediante normas y procedimientos que le otorgaban al Estado la posibilidad de un alto grado de intervención directa en su funcionamiento, y, del otro, una reforma del sistema financiero tendiente a colocarlo en un entorno mucho más abierto, libre y moderno, brindándole entrada y reconocimiento a nuevos instrumentos, productos y servicios a la actividad, dentro de un conjunto de reglas de juego y requisitos de solvencia patrimonial orientado a prevenir las recurrentes crisis de sus instituciones y a rescatar y afianzar la confianza del público en ellas.

Casi simultáneamente en el sector agropecuario en particular se emprendían también profundos cambios, empezando por la eliminación del sistema de crédito que hasta ese momento venía regido por el Fondo Financiero Agropecuario, el cual ponía a disposición del Gobierno un poderoso instrumento de política agropecuaria a través de tasas de interés fuertemente subsidiadas; la supresión de los precios de sustentación y, más tarde, de garantía, especialmente para algunos cereales y oleaginosas de ciclo corto; el desmonte del Idema y, por ende, de la intervención oficial directa en la comercialización interna de aquéllos, y la fuerte disminución arancelaria, la desaparición del sistema de cupos administrados de importación y, por contra, la amplia discrecionalidad que el Ministerio del ramo tenía en el manejo de dichos instrumentos.

A la postre, aparte de algunas otras instancias mucho menos relevantes que aún conserva el Estado, Finagro terminó representando la única opción efectiva que le queda a éste de trazar políticas e influir en su ejecución a través de la intermediación financiera.

Por tanto, en los siguientes capítulos se analizan sus limitaciones, sus posibilidades y las medidas que es preciso adoptar para que a la luz de la misión para la cual fue creado pueda cumplir cabal y eficientemente sus funciones, especialmente de cara a la máxima prioridad de trabajar por la reconquista de la paz en los campos de Colombia.

Como se sabe, el objetivo fundamental de Finagro, en su condición de banco de segundo piso, es financiar actividades de producción, transformación y comercialización del sector agropecuario, a través de operaciones de redescuento, o mediante convenios con los intermediarios financieros vigilados por la Superintendencia Bancaria.

La órbita de sus actividades no debe circunscribirse únicamente a la siembra y recolección de las cosechas, como era de usanza hasta no hace mucho tiempo cuando se trataba del crédito agropecuario, sino que tiene que extenderse a la totalidad de la cadena productiva de agregación de valor, hasta llegar a los consumidores finales, cubriendo incluso los bienes y servicios que se generan y se prestan a lo largo de la misma.

Dicha misión, enmarcada dentro de la órbita del crédito y de los incentivos a la capitalización del sector agropecuario así entendido, de cara a su reactivación y modernización, debe dirigirse prioritariamente al afianzamiento de su competitividad en general, a promover la conversión de los renglones y las áreas que la requieran, a impulsar el acceso de los pequeños cultivadores a las cadenas productivas, y a propiciar la conformación e integración de unidades de producción primaria con procesos de poscosecha, procesamiento y mercadeo. Para tales fines cuenta, además de los recursos de financiamiento propiamente dichos, con otros instrumentos bajo su administra-

ción, tales como el ICR y los dos Fondos Agropecuarios de Garantías (FAG y FAG 101).

Por la naturaleza de este empeño, no se puede considerar la situación del Fondo de manera aislada con respecto al sistema financiero en general, al resto de las entidades que forman parte del Sistema Nacional del Crédito Agropecuario (SNCA) —Caja Agraria, Banco Cafetero y Banco Ganadero—, y al entorno social y económico que se vive del lado de la demanda final por sus servicios en el campo.

Es más, se debe subrayar como condición indispensable para poder cumplir su misión como eje de la política sectorial agropecuaria, el mantenimiento de muy estrechos lazos de funcionamiento y coordinación con la red bancaria que distribuye el crédito, cuyos recursos se originan en su esencial actividad.

Por tanto, especial consideración merece también la dinámica de las relaciones entre el Fondo y sus actuales y potenciales intermediarios financieros, así como los factores que afectan el comportamiento de los beneficiarios del crédito, o sea los agricultores y ganaderos y sus respectivas actividades complementarias de agregación de valor.

De otra parte, existen otras entidades que han tomado importante arraigo entre los usuarios del crédito formal e informal, tales como algunos Fondos Ganaderos, diversas organizaciones de la economía solidaria, la agroindustria, y las redes de distribución de insumos y productos agroquímicos para el sector, las cuales están llamadas a integrarse a la red y aliarse estratégicamente con Finagro, a fin de optimizar su cobertura contando con las nuevas realidades institucionales del campo.

La principal fuente de financiación de Finagro, aparte de su patrimonio (con capital aportado por la Nación en un 60% y el resto por los integrantes del SNCA), son las inversiones forzosas en Títulos de Desarrollo Agropecuario (TDA) que tienen que realizar los establecimientos de crédito, así: 2% de sus pasivos sujetos a encaje en títulos de clase A y 5% en títulos de clase B, las Corporaciones de Ahorro

y Vivienda el 1% en títulos de clase A y las compañías de capitalización en bonos forestales. Están exceptuadas las entidades que hacen parte del SNCA, de las cuales Bancafé y Banco Ganadero a cambio deben mantener en cartera agropecuaria por lo menos el 32% de sus exigibilidades en moneda legal. Curiosamente a la Caja Agraria no la vinculaba al sistema ningún tratamiento ni exigencia especial, como si no hubiera estado llamada a ser, por naturaleza y tradición, la columna vertebral de la red.

Dicha obligatoriedad, de acuerdo con la normativa vigente, debe cumplirse independientemente de la demanda efectiva por las colocaciones, como si el supuesto básico del sistema consistiera en un mercado ilimitado para el crédito, o por lo menos la insuficiencia crónica de los recursos para atenderlo. No obstante, las entidades financieras tienen la opción de sustituir inversiones forzosas en TDA por la cartera agropecuaria que ellas efectúen directamente con sus propios recursos, o sea exceptuando la redescontada en Finagro.

De ahí el afán plasmado en la Ley 16 de 1990 que creó a Finagro en conservar para el sector la mayor cantidad posible de recursos, tras la eliminación del anterior Fondo Financiero Agropecuario y su excepcional régimen de inversiones forzosas de muy bajo rendimiento financiero que venía rigiendo desde 1973, y que permitía el otorgamiento de créditos a tasas de interés altamente subsidiadas pero en volúmenes insuficientes para atender la demanda.

¿Quién iba a pensar, sin embargo, que unos cuantos años más tarde la preocupación ya no sería la insuficiencia de los recursos, sino las dificultades para colocarlos y, por ende, el exceso de liquidez resultante, hoy invertido a falta de otras alternativas en destinos diferentes al desarrollo propiamente dicho de las actividades agropecuarias?

Adicionalmente, es de destacar que los excesos de liquidez de Finagro observan una tendencia creciente desde 1993, la cual da la impresión a primera vista de que los

recursos captados superan con creces la demanda de crédito de sus clientes.

De otra parte, algunos analistas creen que este hecho dista de ser meramente transitorio, pues, según su argumento, es apenas natural que los pasivos sujetos a encaje (que constituyen la base de liquidación de las inversiones forzosas) aumenten su participación dentro del PIB, y que dentro de éste caiga la de la producción agropecuaria¹.

Admiten ellos, sin embargo, que una porción de la demanda de crédito puede obedecer a un comportamiento cíclico, dada la naturaleza de la actividad. Pero aun así sostienen que ya a finales de 1997 dicho exceso, después de calcular y aislar el efecto de la estacionalidad, oscilaba entre los \$320 y \$360 mil millones. Y concluyen que el sistema de inversiones forzosas es un gravamen que, en últimas, recae sobre los ahorradores.

En el centro de la discusión está la incapacidad real del sector agropecuario —en especial, de los pequeños productores— de acceder al sistema financiero por la vía del mercado libre debido a sus fallas, las cuales justifican plenamente, por razones de equidad y conveniencia nacional, la intervención del Estado, incluyendo el otorgamiento de subsidios y de garantías.

Otro aspecto de la discusión radica en la forma en que dicha intervención debería operar. Una alternativa que se ha propuesto al actual mecanismo de las inversiones forzosas, a fin de evitar sus efectos distorsionantes sobre las decisiones de ahorro e inversión de los agentes financieros, es a través de transferencias directas del sector público.

Sobre el particular, los analistas antes citados a manera de ilustración calcularon que, partiendo del saldo de los TDA a septiembre de 1997 (\$1.170.000 millones), y de la dife-

1 Banco de la República, Solicitudes relacionadas con inversiones forzosas, SGMR-1197-059C.

rencia entre su rendimiento (20,3% anual) y la tasa marginal de colocación (33%) ajustada por los diferenciales de riesgo de cartera y de las inversiones de Finagro, el sistema financiero estaría dejando de percibir \$117.000 millones.

Si así fuere, tal debería ser, entonces, el esfuerzo del fisco para compensarle a la banca ese costo de oportunidad. Sin embargo, semejante apreciación luce exagerada e incompleta, toda vez que esos recursos vuelven al torrente operativo del sistema financiero, lo cual indica que el margen dejado de percibir sería inferior. Finagro, con base en esa consideración, recalculó la cifra y la estimó en \$38.000 millones, o sea el 3,2%.

De otra parte, concibiendo las inversiones en TDA como un mecanismo para transferir parte del impuesto inflacionario del sistema financiero al sector real, también se ha sugerido que dichas inversiones sean una proporción de las cuentas corrientes, que constituyen pasivos sin costo para la banca, mas no así para los depositantes, quienes evidentemente están incurriendo en un costo de oportunidad. Sin embargo, la tendencia estructural de las cuentas corrientes a desaparecer o, por lo menos, a reducirse sustancialmente en el mediano plazo, hace que dicha propuesta sea inadmisibile, o, al menos, inconveniente.

Finalmente, como Finagro no obtiene margen por el crédito a pequeños productores ya que la tasa de los TDA y la del redescuento son casi iguales (DTF-4), es claro que los costos de su administración también deberían ser subsidiados².

Los analistas concluyen recomendando reducir las inversiones forzosas al 4,5%, únicamente sobre los pasivos sujetos a encaje, y mantener la estructura actual (7%) solamente sobre las cuentas corrientes. Esta modificación haría disminuir los TDA en \$344 mil millones.

2 A partir de diciembre de 1997 se redujo en 0,5 puntos para las operaciones de pequeños productores a través de la Caja Agraria.

Sobre el particular cabe, no obstante, hacer dos observaciones. En primer lugar, los rendimientos generados por la liquidez de Finagro de todas maneras han contribuido a que su margen operacional sea positivo. De lo contrario su funcionamiento hubiera sido a pérdida. Y, en segundo término, mediante la Resolución 77 de 1990 la Junta Monetaria buscó el encarecimiento paulatino de las inversiones forzosas hasta hacerlas desaparecer por la vía de la sustitución de cartera, pero falló al no haber previsto la grave crisis en que posteriormente entró el sector como resultado de la forma en que se adelantó su apertura. Tanto así que la Junta se vio forzada a la postre a mantener las mismas tasas de 1993 para no acabar definitivamente con el financiamiento agropecuario en el país, dándole hasta cierto punto la razón a los gremios que han expresado su opinión en el sentido de que el origen del problema yace en las altas tasas de interés de los préstamos.

En lo que va corrido de la década de los años noventa, se observan las siguientes tendencias del crédito agropecuario³:

- **Concentración progresiva en medianos y grandes productores.** Entre 1990 y 1997, la proporción de los créditos de capital de trabajo y de inversión para pequeños productores se redujo del 60% al 50%. Ya en marzo de 1997 la cartera destinada a medianos y grandes productores alcanzaba en Finagro el 79% de su cartera total, o sea que solamente el 21% llegaba a los pequeños, y entre enero-abril de 1998 e igual período de 1997, mientras el crédito aprobado a medianos y grandes productores se incrementó en el 25% en términos corrientes, el de los pequeños cayó en el 9%.

3 Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Documento de discusión sobre los principales problemas de Finagro, Santafé de Bogotá, 1998.

- Entre 1995 y 1998 la cartera de Finagro cayó en el 9% solamente en términos corrientes. No obstante, el sector agropecuario creció en 1996 el 0,55% y en 1997 el 0,15% en términos reales, en buena parte financiado con recursos propios de la banca comercial, pero solamente hacia medianos y grandes productores, en momentos en que el costo de los recursos de Finagro claramente no era competitivo.
- Entre 1991 y 1997 el número de créditos otorgados por la totalidad del sistema, incluyendo la banca comercial, pasó de 231.000 a 75.000. Sólo en Finagro cayó de 100.000 a 30.000.
- Los bancos miembros del SNCA aumentaron su participación dentro del total nacional de la cartera agropecuaria del 56% en 1991 al 64% en 1998. Sin embargo, en términos reales todos redujeron sus colocaciones en el sector, así como su participación dentro de su propia cartera total. En efecto, Bancafé y el Banco Ganadero pasaron del 30% al 25%, y la Caja Agraria del 81% al 59%.
- El resto de los intermediarios financieros pasó del 28% de su cartera total en 1990 al 11% en 1998, y el total de los establecimientos de crédito del país, del 20% al 9%.

En cuanto se refiere al régimen de sustitución de inversiones forzosas por cartera propia que es optativo de la banca comercial, ocurre que su resultado más notorio ha sido también la concentración en el corto plazo entre los más grandes empresarios y en las regiones más desarrolladas, aparte de que, en general, las actividades financiadas si bien tienen alguna relación con el sector agropecuario, no pueden considerarse estrictamente rurales.

Similar conducta han asumido Bancafé y el Banco Ganadero, los cuales, en la práctica, a fin de cumplir con el requisito de mantener el 32% de su cartera en el sector, se han acogido al criterio de calificar dicha porción por la actividad principal del beneficiario, en vez de seleccionarla

de acuerdo con la naturaleza de los proyectos realmente financiados, lo cual ha conducido a una desviación de los recursos frente al destino esperado de los mismos.

En conclusión:

- El crédito institucional para el sector agropecuario se ha reducido de manera muy significativa tanto en términos reales como con relación a la participación del sector dentro de la formación de PIB. En otras palabras, ha disminuido en una proporción mucho mayor que la reducción de su tamaño en términos absolutos y que la de su importancia relativa dentro de la economía.
- Su concentración entre los medianos y grandes cultivadores se ha hecho progresivamente mayor, lo cual quiere decir que el acceso de los pequeños ha caído dramáticamente.
- La Caja Agraria, el mayor colocador de crédito agropecuario dentro del SNCA, se desvió de su misión fundamental al haber reducido de manera sustancial la porción de cartera destinada al sector. El Banco Ganadero fue privatizado y su nuevo dueño, el BBV de España, al igual que el resto de la banca comercial, carece del más mínimo interés en el sector rural, y el Banco Cafetero se debate en la más grave crisis de su historia. Luego, para propósitos prácticos, el flamante SNCA ha dejado de existir.

II. LA CAJA HA MUERTO. ¡VIVA LA CAJA!

En vista de la gravedad que comporta el deterioro del sistema de crédito institucional en beneficio de las actividades agropecuarias, y debido a la gran dependencia que hasta el presente mantuvo la Caja Agraria frente a los recursos de Finagro y éste frente a aquélla para la promoción, mercadeo y colocación de sus créditos, de los ICR y del FAG, es oportuno hacer unos comentarios específicos sobre su evolución y situación final. Se trata en verdad de una institución que estuvo íntimamente ligada a Finagro desde la fundación de este último en 1990, al punto de que ambas deben tratarse como partes de una misma unidad.

ORIGEN

La Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero fue creada en Colombia en 1931, al mismo tiempo que otras entidades similares de financiamiento y ahorro agropecuario—varias de ellas con el mismo nombre, como por ejemplo la de Chile, y el resto también con idéntico propósito, como las del Perú, México y Bolivia—, eran fundadas en casi todos los países latinoamericanos. Se trataba de una era de notables desarrollos en materia de modernización de la agricultura, comunicaciones terrestres y telegráficas, los primeros avances de la industrialización al lado de la urbanización y la aceleración de la migración del campo a las ciudades, cambios radicales en el ordenamiento jurídico de los estados bajo el influjo de la Constitución de Weimar, la gran depresión de las economías norteamericana y europea, el establecimiento de la banca central bajo la doctrina de la flamante misión Kemmerer, y diversos conflictos

de clase en torno de la función social de la propiedad de la tierra.

Comenzaba entonces el gobierno de Enrique Olaya Herrera, cuando en su sesión del 29 de diciembre de 1930 los parlamentarios Mariano Ospina Pérez, Julio Zuluaga, A. Salgar de la Cuadra y Carlos M. Pérez, sometieron a la consideración de la Cámara de Representantes un proyecto de ley que luego dio lugar al nacimiento de la Caja. Allí se establecía que "en aquellos lugares en donde el Banco Agrícola Hipotecario no tenga establecidas sucursales o agencias, podrá contratarse la administración de los negocios con personas o entidades de honorabilidad reconocida", y que "una tercera parte, por lo menos, de los préstamos que haga la institución, deberá otorgarlos a pequeños agricultores o a sociedades cooperativas de crédito agrícola que hayan de distribuir entre sus socios la suma recibida en préstamo..."

LA EFICACIA REDISTRIBUTIVA

¿Por qué es importante para el país una entidad de la naturaleza que sus fundadores le quisieron imprimir a la Caja Agraria? Definitivamente no es por la tradición del organismo, ni por su capacidad de generar directamente unos cuantos puestos de trabajo, ni siquiera por su participación dentro del conglomerado bancario nacional, sino, esencialmente, por el impacto social de su misión. De suerte que el único factor que puede justificar su existencia es la eficacia con la cual se desempeñe frente al cumplimiento de aquélla.

A propósito del impacto redistributivo de la inversión social, cuya medida debería ser la guía fundamental a fin de ajustar el esfuerzo fiscal a las verdaderas prioridades públicas de la sociedad colombiana, un excelente trabajo ha medido con máximo rigor científico y metodológico el efecto que tienen distintos destinos y canales institucionales del gasto gubernamental sobre el índice de Gini en torno

de la distribución del ingreso, bajo el entendido de que la inequidad, además de ser la más grave deformación comunitaria que padece Colombia, actúa como uno de los más poderosos caldos de cultivo del conflicto social que nos agobia⁴.

Dentro de tal contexto dicho documento encontró que los servicios que supuestamente debería prestar la Caja Agraria, materializados en una amplia gama de programas especiales, alcanzan la más alta eficacia redistributiva relativa de todo el país (ERRE) y de un nivel de focalización altamente progresivo. En efecto, dicho índice —que es igual al cociente sectorial de la participación en el cambio del Gini y la participación en el subsidio total—, representa para dichos programas el 1,97, y le siguen, en orden descendente, la Reforma Agraria (1,93), el PNR —hoy Red de Solidaridad— (1,57), el DRI (1,50), el gasto en salud a través del ICBF (1,48) y la inversión en educación primaria (1,43), para sólo mencionar los más altos.

Por tanto, una institución con una misión como la encomendada a la Caja —concluye el documento—

es un instrumento estratégico de la economía campesina y para las zonas marginadas y apartadas del país, que corresponden precisamente a los municipios PNR (hoy municipios Plante, Red y Plan Colombia), DRI o de Reforma Agraria... En verdad el programa de la Caja Agraria se concentra de manera marcada en el primer decil de ingresos, el cual recibe más del 50% de los subsidios y en el primer quintil que recibe más del 70% de dicha suma. Por esta razón, el subsidio por hogar en el primer quintil es más de 20 veces el subsidio promedio de los quintiles más ricos y el subsidio por hogar tiene tendencia decreciente con el nivel de ingreso y se encuentra por debajo del promedio a partir del cuarto decil.

4 Carlos Eduardo Vélez, *Gasto social y desigualdad*, DNP, Misión Social, Santafé de Bogotá, 1996.

A similares conclusiones había llegado otro trabajo anterior del Banco Mundial, en el cual se reconoce la altísima progresividad de su función crediticia en favor de los más pequeños y pobres productores rurales de Colombia, no obstante sus crecientes dificultades operativas y financieras, particularmente agravadas a partir de 1990⁵.

Y, como si fuera poco, desde el punto de vista del derecho público, el 25 de febrero de 1993 el entonces magistrado de la Corte Constitucional y célebre jurista doctor Ciro Angarita, en sentencia sobre aspectos relativos a la marcha de la Caja Agraria había afirmado lo siguiente:

Desde su fundación, la Caja Agraria fue concebida como el instrumento por excelencia mediante el cual el Estado hace presencia para colaborar a la satisfacción de apremiantes necesidades de pequeños y medianos agricultores y campesinos... Por tanto, su modernización se concibe como un proceso enderezado a estimular una mayor eficacia en la prestación de sus servicios a los agricultores, campesinos y habitantes de regiones en las cuales la Caja representa la más cierta y, en ocasiones, única posibilidad a servicios financieros en condiciones razonables... Puede decirse también sin ambages que sus pasadas y presentes ejecutorias han convertido a la Caja en instrumento vital para los sectores populares, necesario para cualquier proceso de paz constituido sobre bases sociales firmes. De otra parte, en ausencia de la Caja Agraria, se convertiría en letra muerta el artículo 65 del Estatuto Superior en materia de protección especial del Estado para la producción de alimentos.

He ahí la relevancia indisputada de la misión crediticia que se le había encomendado a la Caja Agraria desde su fundación, cuyas funciones han debido rebasar la cotidianidad del prestar y el cobrar para situarse en el negocio superlativo de la equidad, la justicia social y, en últimas, de la paz. En tal sentido, este organismo ha debido

5 The World Bank, *Poverty in Colombia*, Washington D.C., diciembre de 1994.

entenderse como un auténtico ejército desarmado con el papel sustancial de luchar contra la desigualdad en el campo, el cual es el escenario donde se concentran las dos terceras partes de la pobreza nacional y donde se está padeciendo desde hace mucho tiempo la descomposición de la concordia.

Por todas estas consideraciones, lo cierto es que, dadas las características económicas y geopolíticas de las materias que se encontraban a su cargo, la ineficiencia de la Caja, así como su inviabilidad y su ingobernabilidad, resultaban absolutamente intolerables desde el punto de vista social. Por tanto, su liquidación y sustitución por otra u otras herramientas institucionales capaces de rescatar su misión original, naturalmente haciendo uso de la insuperable red rural de oficinas con que cuenta a lo largo y ancho del territorio patrio, resultaba imperativa e inevitable.

Las siguientes son algunas de las cifras que mostraban la realidad de su situación a mediados de 1999:

- De una cartera total de \$1.700 millones, cerca de una tercera parte se encontraba vencida –índice más de tres veces superior al del sistema–, pero como quiera que aproximadamente una quinta parte de los créditos ha sido objeto de más de una reestructuración, la cifra verdadera era mucho más alta –algo así como el 50%–, e igualmente la estimada como irrecuperable, cuyo tamaño en la realidad superaba con creces el de las provisiones para protección de la misma. O sea que en la realidad existía una importante pérdida adicional no registrada.
- De ese saldo de cartera total, la porción en manos de pequeños productores era inferior al 20%, un 25% en medianos y grandes, y el resto en actividades diferentes a las agropecuarias.
- De los desembolsos de crédito efectuados durante los últimos dos años, únicamente una décima parte se destinó a pequeños productores.

- Del saldo de cartera en las 486 localidades donde la Caja era el único intermediario financiero formal, la porción en manos de pequeños productores era apenas el 35%, un 25% en medianos y grandes, y el resto en actividades no agropecuarias.
- De los desembolsos de crédito efectuados en esas mismas 486 localidades, apenas una cuarta parte se destinó a pequeños productores.

Ahora bien, a pesar de su resultado operacional claramente negativo, los estados financieros de la Caja correspondientes a 1996 y 1997 exhibieron utilidades en libros (\$47.000 millones y \$11.000 millones respectivamente), aunque en 1998 las pérdidas fueron superiores a los \$220.000 millones. Las razones fundamentales fueron las siguientes:

- La constitución del denominado Fondo de Solidaridad Agropecuaria (Fonsa), operación que consistió en la venta al Ministerio de Agricultura de una cartera de dudoso recaudo (o virtualmente perdida) de \$150.000 millones con recursos del Presupuesto Nacional, la cual le permitió la reversión de provisiones por \$62.000 millones a los ingresos de su P y G.
- La entrega de un grupo de activos por \$250.000 millones al patrimonio autónomo que se constituyó para incrementar la provisión exigida por el cálculo actuarial del pasivo pensional (Pensagro), la cual produjo con base en los reavalúos una utilidad en libros de \$32.000 millones.
- A propósito de esta operación, cabe destacar que a 30 de junio de 1999 el pasivo pensional se estimaba en \$1.500.000 de millones de pesos (un millardo y medio de pesos), mientras que la provisión era inferior a una cuarta parte de esa cifra. Otra importante pérdida no registrada.

Finalmente, hay que señalar algunos otros factores estructurales de similar gravedad, a saber:

- Los costos laborales de la Caja (\$220.000 millones anuales) absorbían la totalidad de su margen bruto operacional, que era similar en porcentaje al del resto del sistema financiero nacional, de suerte que todos los otros egresos se convertían automáticamente en pérdida neta la cual al comenzar 1999 ya ascendía a \$20.000 millones por mes.
- La Caja contaba con el mismo número de pensionados que de trabajadores activos (8.200), y a todos ellos les tenía que reconocer su mesada.
- La extrema rigidez de la Convención Colectiva de Trabajo no permitía el control disciplinario de sus recursos humanos, y constituía un grave obstáculo que impedía garantizar la moralidad interna de la organización, la ética laboral, el sentido de pertenencia y compromiso con su misión, la confianza del público, y la mística por la atención y el buen servicio al cliente, que es el pequeño productor agropecuario del país.
- La presunción de que las oficinas de las grandes ciudades arrojaban utilidades para enjugar las pérdidas de las del campo ("banco en la ciudad, fomento en el campo"), simplemente no es cierta. Las primeras, además de sus insoportables cargas laborales, arrojaban grandes pérdidas por simple falta de competitividad y eficiencia frente al resto del sistema, que las aventajaba sideralmente en materia de capacitación, eficiencia y tecnología. Y las últimas acusaban crecientes pérdidas por sus cada vez más reducidos volúmenes globales de negocios y por el también reducido tamaño promedio por operación, los cuales las colocaban cada vez más lejos de sus respectivos puntos de equilibrio.
- Entre 1996 y la actualidad, cerca de 300.000 usuarios, en su inmensa mayoría pertenecientes a la categoría de pequeños productores, dejaron de ser sujetos de crédito de la Caja.
- A marzo 31 de 1999 su déficit patrimonial superaba los \$300.000 millones, es decir el valor de su patrimonio negativo.

- Y el capital fresco mínimo que se hubiera requerido para reactivarla se calcula en US\$500 millones. Obviamente sin incluir el pasivo pensional, ni la cartera mala. Pero aun así, hubiera tenido que contar con 2,5 veces más de activos para poder producir lo suficiente a fin de absorber los gastos.

Es claro que con un canal de distribución del crédito en semejantes condiciones, ni Finagro ni ningún otro sistema puede funcionar bien bajo ninguna circunstancia. Luego sería prematuro deducir que todo el problema yace exclusiva y únicamente en el decaimiento de la demanda por el crédito agropecuario, especialmente de los pequeños productores, olvidando que una de las principales causas ha sido la calamitosa situación de su más importante intermediario financiero en el país.

III. CAMBIOS EN LA DEMANDA DEL CRÉDITO

Otro ángulo que es necesario examinar con el objeto de obtener una percepción integral y objetiva sobre lo que realmente está ocurriendo con el crédito agropecuario es el de su demanda efectiva, en especial desde que se inició la apertura de la economía.

Sin embargo, no se debe caer en la deformación analítica que significa culpar a la apertura de todos los males de la agricultura, como si dicho proceso hubiera sido posible detenerlo, o indicado revertirlo.

El origen del problema, como se ha visto, yace más bien en la creencia que prevaleció en sus inicios según la cual con la sola política macroeconómica era posible estimular su conversión y modernización, soslayando de paso las profundas fallas de nuestro mercado rural, y renunciando a una política sectorial activa, así fuera diferente a la del pasado. Lo que sucedió fue que muchas de las instituciones y herramientas que se echaron abajo no fueron remplazadas por otras, o su sustitución fue incompleta.

Un ejemplo ilustrativo fue la eliminación de la asistencia técnica directa, en especial la orientada a los pequeños productores, particularmente en momentos en que éstos más la necesitaban en términos de la interpretación de las nuevas oportunidades del mercado y la adopción de sus respectivas tecnologías de punta, de la formulación de proyectos de inversión calificables para la adjudicación de los nuevos incentivos a la capitalización y aceptables ante la banca, y de la integración con procesos de poscosecha.

En fin, la supresión de este mecanismo que, en obligatoria combinación con el crédito como condición previa a su adjudicación —como fue el caso del Fondo Financiero

Agropecuario entre 1973 y 1990-, estaba llamado a vencer ante las nuevas realidades la resistencia al cambio, y a responder a los formidables retos de la competitividad contemporánea induciendo la conformación de diseños societarios para una nueva y grande agricultura de base campesina, integrada hacia adelante con cadenas productivas del más alto valor agregado.

A cambio de ese desaparecido sistema se crearon las Unidades de Asistencia Técnica Municipal (Umata), aisladas e independientes del crédito agropecuario y del mercado, y, por ende, desconectadas de sus resultados y de su promoción y adjudicación entre sus potenciales usuarios.

Las consecuencias, como ya se mencionó, han sido desastrosas en términos de la quiebra de la pequeña agricultura, en especial de los cultivos de cereales y oleaginosas, acompañada de cierto repunte aparente de la gran agricultura de plantación o permanente y de la ganadería extensiva.

Claro y lógico reflejo de esta situación ha sido el hecho, subrayado en un informe del Ministerio de Hacienda, de que la mayor parte de los créditos se ha ido destinando a cultivos permanentes, forestales y pecuarios en la categoría correspondiente a siembra y mantenimiento. En lo concerniente a créditos transitorios, al igual que los de maquinaria, se redujeron a una tasa del 15% anual. Y que paralelamente con este fenómeno ha ido progresando la concentración de los mismos en los cultivadores más grandes, al punto que sólo una quinta parte de éstos absorbe el 70% de todo el financiamiento institucional.

Sin embargo, esta última observación hay que recibirla con beneficio de inventario, pues, como bien se sabe en el medio bancario –a pesar de las formidables dificultades de cuantificación–, un alto porcentaje del supuesto financiamiento al llamado agro permanente en realidad no es dinero fresco, sino el resultado de reestructuraciones de créditos, generalmente bajo el ropaje de operaciones para ganadería y en beneficio de los deudores de mayor tama-

ño, de suerte que al convertir cartera vencida en vigente, lo que finalmente aparece en las estadísticas es un nuevo financiamiento al campo, que en realidad no lo es.

Finalmente, no se debe subestimar el pernicioso efecto que han tenido los fuertes cambios en la estructura de la tenencia de la tierra propiciados por el narcotráfico y el Incora. En cuanto al primero se refiere, sus usos en general han sido improductivos y de carácter netamente suntuario, y de todas maneras desvinculados del crédito institucional. Y en cuanto al segundo, los fracasos de los programas tradicionales de los distritos de Reforma Agraria, con pocas excepciones, han desembocado en la exclusión de millares de campesinos de la condición de sujetos de crédito.

En conclusión, si bien es evidente que la apertura tuvo un severo impacto negativo sobre la agricultura transitoria, especialmente entre los agricultores de menor tamaño, la nueva institucionalidad del sector ha carecido del vigor necesario para impulsar su conversión a nivel microeconómico hacia alternativas productivas más promisorias y rentables, a través de organizaciones empresariales y esquemas asociativos modernos con alta participación campesina.

Por tanto, es preciso sacarle el mayor provecho posible al crédito agropecuario, herramienta que, a pesar de sus limitaciones, constituye uno de los pocos instrumentos de política sectorial agropecuaria que todavía se encuentran a disposición del Gobierno.

Esta condición adquiere incomparable relevancia en la medida en que en el país se viene impulsando un proceso de paz que necesariamente tendrá que comenzar por el tratamiento socioeconómico del campo, el cual constituye el escenario donde con mayor crudeza se ha vivido el conflicto y la violencia, en medio de la extrema pobreza y la más aguda desigualdad social.

Lo indicado es, entonces, superar sus limitaciones acondicionándolo a las nuevas realidades del mercado, volviendo a vincular al sistema de financiamiento agropecuario la vital función de la asistencia técnica a sus usuarios, y do-

tándolo de los elementos que le hacen falta para garantizar un buen mercadeo de sus servicios y una eficiente atención al cliente, en vez de optar única y exclusivamente por la salida simplista de provocar la vertical reducción de sus captaciones, aceptando de buenas a primeras la hipótesis sobre la supuesta desaparición de la demanda de crédito formal, en particular por parte de los pequeños productores del campo.

Los bancos comerciales, con excepción del Cafetero y el Ganadero que como miembros del SNCA no están sujetos al régimen de inversión forzosa pero tienen la obligación de mantener el 32% de su cartera en el agro, en general se inclinan más a hacer esas inversiones en vez de acogerse a la posibilidad legal de sustituirlas con el otorgamiento de créditos agropecuarios con sus propios recursos.

La razón fundamental es el riesgo, y la clara posibilidad de desviarlo hacia proyectos y frentes de inversión más seguros, como se vio antes.

Ahora bien, aquellos pocos intermediarios que todavía ofrecen sus servicios al sector, prefieren concentrarse en grandes cultivadores, con garantías suficientes, pero siempre y cuando éstas provengan de otras ramas de la actividad económica y aquéllos gocen de reconocida solvencia patrimonial derivada de la industria o la propiedad urbana.

Tradicionalmente más que a un proyecto en particular, habían solido analizar y prestarle al cliente, casi siempre por sus condiciones económicas diferentes a las derivadas de su propia condición de agricultor. Más recientemente, sin embargo, ha comenzado a pesar progresivamente más en sus decisiones de crédito la calidad y la formulación de los proyectos de inversión, que son estudiados en unidades técnicas bien dotadas, pero la mayoría del financiamiento permanece aún en la categoría del corto plazo.

Tras entrevistar personalmente a un número muy representativo de banqueros privados, casi todos, al discutir acerca de las condiciones bajo las cuales atenderían solicitudes de crédito campesino, expresaron que el primer re-

quisito para ello sería contar con sólidos proyectos de envergadura significativa integrados por un amplio número de pequeños y medianos cultivadores, vinculados entre sí alrededor de una agroindustria o de un proceso de poscosecha que garantice su beneficio o transformación primaria y su comercialización, con un adecuado equipamiento de maquinaria, y con un buen servicio de asistencia técnica integral que los oriente con criterio empresarial.

Igualmente afirmaron que son más importantes y confiables las características organizacionales de esa índole que el mismo FAG, el cual, de paso, es virtualmente desconocido y muy poco utilizado por la banca comercial, por excesivamente engorroso y poco práctico.

Dentro de ese orden de ideas, es notorio el énfasis de la banca comercial privada en la necesidad de establecer la obligatoriedad de la asistencia técnica integral como garantía del éxito de las explotaciones agropecuarias y del buen uso de los recursos crediticios, al punto que sus representantes manifestaron que las solicitudes y los proyectos deberían llevar la firma responsable de acreditados profesionales del agro o, al menos, de las Umata.

También pusieron como ejemplo de modelos deseables los llamados contratos tripartitos para financiar la cañicultura mediante pagarés firmados conjuntamente por los bancos, los ingenios y los agricultores, donde los primeros suministran los créditos, los segundos garantizan el pago mediante las respectivas retenciones, y los últimos los reciben.

En estos modelos se requiere la existencia de organizaciones líderes, llámense agroindustrias, cooperativas u otros esquemas asociativos dentro del contexto de una agricultura verticalmente integrada hacia adelante mediante relación contractual, de copropiedad o propiedad con los eslabones de las cadenas productivas. Se trata, entonces, de desarrollos de base campesina con espíritu empresarial; en suma, de modelos de organización social de la producción que les permitan a agrupaciones de pequeños

productores el acceso a proyectos integrados y, a través de éstos, al crédito bancario formal.

Finalmente, aunque resulta insoslayable la necesidad de contar con un sistema de subsidios crediticios para los productores más pequeños y pobres, éste no necesariamente tiene que operar a través de las tasas de interés del sistema financiero. Una alternativa más transparente, como suele decirse en esta era de la turbiedad, podría ser mediante pagos directos a los beneficiarios por parte del fisco, tal como ocurre con los programas que maneja la Red de Solidaridad Social.

IV. CONCLUSIÓN

No debe haber duda sobre la monumental relevancia social, geopolítica y económica del crédito agropecuario, en particular para los pequeños agricultores, ni vacilación acerca de los esfuerzos que es indispensable adelantar a fin de recuperar su fluidez y cobertura sobre vastas capas de la población campesina que han venido quedando marginadas de su alcance.

De otra parte, es claro que las fuerzas del mercado en Colombia no actúan en el campo de la misma manera que lo hacen en los grandes centros urbanos y en otros sectores de la economía, en especial por las agudas imperfecciones que lo afectan, comenzando por el conflicto guerrillero que padecen sus moradores, trabajadores y empresarios.

Para tal fin, es preciso actuar sobre las tres variables fundamentales que determinan su comportamiento, a saber: canales de distribución, tasas y riesgo. En otras palabras, los factores relativos a la red financiera, al régimen de inversiones forzosas, a la rentabilidad de los agronegocios y a la organización social de su producción.

REFORMAS INSTITUCIONALES

En cuanto a los canales institucionales o red financiera se refiere, se recomienda adoptar las siguientes medidas:

- **Conservar a Finagro como banco con funciones de segundo piso. Convertirlo en institución de atención directa al público le podría acarrear los mismos problemas de ineficiencia, corrupción y nefastas interferencias políticas que acabaron con la Caja Agraria.**

- Para el manejo de funciones de banco de primer piso, aparte de las desempeñadas por los intermediarios privados, es perentorio culminar la liquidación legal de la Caja Agraria y la creación de una nueva institución de carácter mixto –con participación pública, solidaria y privada–, y bajo un régimen estatutario que la blinde frente a los avatares políticos de los gobiernos. A su vez, a ésta se le deben traspasar las oficinas rurales de la antigua Caja en aquellos sitios donde verdaderamente se justifique su presencia y no opere ningún otro intermediario formal, incluyendo la totalidad de los activos monetarios y no monetarios, así como los depósitos y las cuentas de ahorro y corrientes del público, y excluyendo sus pasivos laborales por todo concepto. Se trata, en suma, de sustituir totalmente a la Caja Agraria, no de montarse sobre sus escombros.
- El nuevo organismo debe ser conducido por una Junta autónoma e independiente, como la del Banco de la República, y bajo la vigilancia mancomunada de sus usuarios.
- En el caso de tareas que comporten subsidios, éstas se deben realizar únicamente con cargo a asignaciones previas del erario. Por tanto, sus negocios deben dividirse en tres unidades funcionales, a saber: banca social y programas especiales, banca comercial, y servicios bancarios. Ello con el fin de distinguir las actividades corrientes de índole bancaria de aquellas que requieren un costeo específico y una compensación equivalente proveniente del Presupuesto Nacional, por tratarse de tareas que no es posible financiar acudiendo exclusivamente a los mecanismos del mercado o a la capacidad de pago de los beneficiarios. Cada unidad debe corresponder, para efectos contables, a un centro de ingreso-costo, el cual serviría, de un lado, para que la banca social y los programas especiales cuenten con un respaldo correcta y anticipadamente calculado de parte del fisco. Y, de otro, para medir con precisión

la eficiencia y rentabilidad de las actividades que tendrían que sostenerse con su propio lucro.

- En consonancia con el punto anterior, cuando se presenten solicitudes de crédito o se le proponga la creación de nuevas líneas de financiamiento que por razones especiales tengan condiciones preferenciales, su aprobación necesariamente debe estar sujeta a la existencia de una apropiación presupuestal que cubra los costos en que por su manejo incurra. De igual manera, en ningún caso aquéllos deben asumir pérdidas por operaciones en condiciones financieras especiales, así sea por razones de orden público o de interés social o político, las cuales siempre tendrán que estar debidamente cubiertas con recursos del Presupuesto Público.
- El ahorro puro debe continuar siendo la fuente principal y de mayor crecimiento de las captaciones del nuevo organismo, en buena parte debido a la amplia red rural de oficinas que alcanza una cobertura territorial no igualada por institución similar alguna. Por tanto, es preciso afianzar esta gran fortaleza estratégica en la nueva entidad, privilegiando aún más a los ahorradores a través de nuevos productos crediticios que satisfagan las específicas necesidades de la economía campesina en términos de su flujo de caja, la agilidad en los desembolsos, facilitación de garantías y fianzas, cupos rotatorios, sistemas de libreta, etc.
- Crear un estatuto especial que le garantice independencia y autonomía a Finagro desde el punto de vista directivo y administrativo.
- Conservar el régimen de inversiones forzosas, con las modificaciones que más adelante se enuncian.
- Cuantificar los subsidios anuales que, en promedio, le ha concedido el Estado a la antigua Caja por todo concepto durante la presente década, mantener su valor en términos reales, y entregarlos a Finagro como presupuesto permanente para la ejecución de programas especiales de estricto contenido social. Dentro de esas

partidas deberá incluirse la suma requerida para garantizar el punto de equilibrio puramente operacional de la red rural con la cual quede funcionando el nuevo banco, la cual podría llegar a \$10.000 millones de hoy por año.

- Constituir el Fondo de Inversiones para la Reconstrucción del Agro, con la misión de participar de manera minoritaria, transitoria y promocional en el capital de agroempresas que preferiblemente se ocupen de procesos de poscosecha en asocio de agricultores pequeños y medianos, a fin de estimular su integración vertical hacia adelante.
- Reformar el régimen administrativo de las Umata, de suerte que queden en adelante técnicamente adscritas a Finagro, no solamente con la misión de prestar los servicios de asistencia técnica a sus usuarios y velar por la adecuada utilización de los créditos, sino también de organizar socialmente la producción de las comunidades campesinas alrededor de proyectos de grande y mediana escala y con integración vertical hacia adelante con procesos de poscosecha. De esa forma las Umata harían parte fundamental de la fuerza de ventas y mercadeo que requiere Finagro para la promoción de los instrumentos disponibles de política sectorial bajo su administración, tales como los ICR, los CIF y el FAG. Y de los subsidios disponibles en el INAT y el Incora –vinculados al crédito– para compra y adecuación de tierras, a los cuales aquél también estaría en capacidad de administrar, contribuyendo así a la desburocratización y racionalización de las instituciones hasta el presente adscritas al Ministerio del Agricultura y Desarrollo Rural.

Así las cosas, el sistema estaría llamado a operar bajo estrictos criterios de eficiencia y flexibilidad.

Igualmente, Finagro, de acuerdo con las prioridades que le fije la política sectorial, estaría en capacidad adicional de confiarle a la nueva red de crédito rural, mediante

mecanismos de fideicomiso y encargos fiduciarios, la administración de programas especiales de crédito agropecuario para proyectos prioritarios, comunidades definidas y regiones específicas, dentro de mecanismos análogos a los que emplean en México los Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura (FIRA).

BANCA MEZZANINE Y AGENTES PARAFINANCIEROS

Adicionalmente, es preciso habilitar a Finagro para trabajar directamente, mediante convenios especiales, con agentes parafinancieros u organizaciones grupales adecuadamente calificadas por su capacidad tecnológica y su solvencia moral, ya sean cooperativas y demás formas de la economía solidaria, uniones de crédito, entidades no gubernamentales, agroindustrias integradas formal o contractualmente con los productores en calidad de accionistas y/o suministradores suyos, o asociaciones de éstos, según sean las condiciones prevalecientes en cada caso. La experiencia reciente de México en este campo ha sido afortunada¹.

Cabe destacar que las agroindustrias podrían llegar a ser un vehículo idóneo para la adjudicación de créditos grupales a través suyo y con su garantía en favor de sus proveedores, o aun en su propio nombre para luego transferirlos, bajo su responsabilidad y aval, a aquéllos, ya sea en insumos y/o efectivo, en cuyo caso a su vencimiento podrían ser cancelados, en todo o en parte, a través de aquellas con el mismo producto cosechado por los agricultores.

Sin embargo, dicha modalidad se encuentra aún muy poco extendida y de manera apenas informal. Por ende, hace falta 'empaquetar' este novedoso producto financiero a fin de poderlo mercadear adecuadamente.

1 H. Santoyo, M. Muñoz, y A. C. Reyes, *Tendencias del financiamiento rural en México*, Universidad Autónoma de Chapingo, México, 1997.

Uno de los ejemplos que más se acercan a esta alternativa en Colombia es el de la industria azucarera, cuya experiencia con el denominado sistema de contratos tripartitos de crédito entre los bancos comerciales, los agricultores y los ingenios a los cuales les proveen sus productos, ha sido positiva y de amplia aceptación entre el común de los intermediarios financieros privados.

Entre los casos relativamente análogos que se pueden identificar, aunque de manera aún puntual y excepcional, se puede señalar la experiencia de un minúsculo número de molinos de arroz en los departamentos del Tolima, Huila, Meta y Casanare, para cuya operación algunos incluso cuentan con plantas productoras de semillas de arroz y compañías comercializadoras de insumos; igualmente, aunque todavía de forma incipiente y reducida, algunas plantas extractoras de palma aceitera en la zona de Tumaco, donde existe una apreciable proporción de pequeños productores.

Con todo, el crédito irrigado a través de éstos y otros canales semejantes todavía no representa una porción significativa dentro del total del financiamiento del sector agropecuario.

En adelante Finagro debe poner en práctica, reglamentar y tomar provecho de desarrollos institucionales como el anteriormente mencionado y otros de reciente formación, pues nuevos actores están emergiendo como formas de economía solidaria, agroindustrias sólidas y modelos societarios de diversa índole de propiedad de los mismos productores, con los cuales hay que unir fuerzas y buscar complementaciones; en otras palabras, acometer la prestación de servicios de banca tipo *mezzanine*, consistentes en la adjudicación de créditos a agentes parafinancieros, o a conglomerados agroindustriales, u organizaciones cooperativas, o entidades grupales similares, a las que en la actualidad no se les permite el acceso directo al redescuento.

Lo anterior, para que, de un lado, se les otorgue el derecho a utilizarlo siempre que finalmente vaya dirigido a sus socios, miembros o proveedores en idénticas condiciones de tasa y plazo, se estimule la democratización del financiamiento, y excepcionalmente puedan hacer las veces de banca de primer piso, y, de otro, se reduzcan los costos de operación al poder administrar créditos grupales de mucha mayor cuantía que los individuales, confiando su administración a organizaciones de los mismos beneficiarios o de los compradores de sus cosechas.

Se trata, en resumen, de la distribución mayorista del crédito por parte de Finagro, y de que dichas organizaciones puedan actuar como sus agentes al detal.

En el ámbito internacional son de destacar los modelos de agricultura por contrato en palma de aceite en Malaysia, Venezuela (proyecto Palmonagas) y Costa Rica (proyecto Coto Sur), y en otros rubros de la agricultura tropical en Indonesia y Bangladesh, en los cuales el factor riesgo para la banca se ha minimizado y el flujo de crédito para los pequeños productores se ha abierto paso.

Lo mismo ocurre en el caso de las uniones de crédito de México que forman parte de grandes complejos agroindustriales (ingenios, tabacaleras y empresas congeladoras de hortalizas), cuyos socios han llegado a comprender que constituyen el único camino para tener acceso al financiamiento de manera ágil y oportuna; incluso al financiamiento en especie, representado en fertilizantes, maquinaria, equipo de riego, agroquímicos y semillas mejoradas².

REFORMAS AL RÉGIMEN DE INVERSIONES FORZOSAS

Identificados los problemas relativos a la canalización del crédito —en particular hacia los productores más peque-

2 *Ibíd.*

ños— y al alto riesgo derivado de la dispersión y de la falta de integración de sus usuarios alrededor de proyectos productivos, y una vez definidas las soluciones para comenzar a trabajar en ellas, es de esperar que la demanda efectiva por el mismo se hará sentir con mucha mayor intensidad en la medida en que se avance en su puesta en marcha.

Así las cosas, no debe haber duda sobre la necesidad de que el actual régimen de inversiones forzosas se mantenga, sobre todo mientras subsistan las agudas imperfecciones del mercado rural, la aguda inseguridad que actualmente lo afecta, y sobre todo el enorme déficit fiscal del sector público consolidado que durante un buen tiempo no le permitirá al Estado atender todo el gasto social que requiere el rescate del campo y la superación de su crisis.

Lo que debe hacerse, en cambio, es flexibilizarlo y ajustarlo a las reales necesidades del sector, una vez removidos los factores de tipo estructural e institucional que vienen entorpeciendo la fluidez, la cobertura y la demanda efectiva por el crédito.

Dentro de este orden de ideas, se proponen las siguientes medidas:

- Sustituir el DTF por el Índice de Precios al Consumidor (IPC) como base de los intereses de los TDA clase A y clase B. Esta modificación estructural a la forma de cálculo de los intereses de los títulos de Finagro permitiría hacerlos mucho menos sensibles a las variaciones de las tasas de interés del resto de la economía, y, de otra parte, vincularía más directamente el costo del financiamiento agropecuario con la evolución de los precios de su producción, ya que el peso relativo de ésta dentro del IPC es superior a cualquier otro componente. Obviamente ello supone el establecimiento de condiciones adecuadas de captación diferentes a las vigentes para alimentar el sistema.
- Acordar que la amortización de los intereses de los TDA se haga con el IPC al inicio de cada semestre, en vez de

que se realice con el índice que existía al inicio de la suscripción de los títulos. Ello le permitiría a Finagro adaptarse con mayor facilidad a las fluctuaciones de las tasas, y ajustar las de colocación a las de captación.

- Conservar en el 100% el margen de redescuento que otorga Finagro.
- Otorgarle a los actuales niveles de las inversiones forzosas sobre las exigibilidades sujetas a encaje el carácter de techo máximo, dejándole a Finagro la opción de utilizarlo total o parcialmente de acuerdo con la demanda del crédito, naturalmente con sujeción a unas normas que lo comprometan a dar con suficiente anticipación cuenta a la banca sobre sus necesidades periódicas. O, como alternativa, permitirle a Finagro la recompra de los títulos a los bancos en proporción directa a su participación en el volumen total de los mismos, es decir, de manera equitativa. En ambos casos, estableciendo como meta para el Fondo disponer en todo momento de una suma de recursos equivalente a la demanda de crédito por vía del redescuento para un período de 90 días.
- Calificar como porción sustitutiva de las inversiones forzosas en TDA que debe efectuar en Finagro la banca comercial el 150% de los créditos que otorguen con sus propios recursos a los pequeños productores en las mismas condiciones que rijan para las operaciones redescontables. E igualmente en el caso de créditos bajo la modalidad de Banca *Mezzanine* (a través de agentes parafinancieros calificados), según la definición antes presentada, siempre y cuando vayan dirigidos también a pequeños productores, previo visto bueno de Finagro a cada operación.
- Calificar así mismo como porción sustitutiva de inversiones forzosas en TDA que debe efectuar en Finagro el IFI los redescuentos que éste realice destinados a operaciones para las Pyme y las microempresas, habida cuenta de su alto impacto social.

- Permitirle a Finagro colocar parte de sus excedentes de liquidez en bonos que eventualmente decida emitir el **propuesto Fondo de Inversiones para la Reconstrucción del Agro**.
- **Eliminar la captación de los bonos forestales establecidos en la Ley 16 de 1990, y proceder a financiar proyectos forestales mediante la sustitución de dichos bonos con TDA, en combinación con los CIF. En su defecto, mientras se protocoliza la reforma de la ley, derogar el artículo 5o. del decreto 1533 de 1973 para permitirle a Finagro definir la tasa a la cual pretende captar.**
- **Permitir, en casos especiales, dentro de ciertos límites y condiciones previamente establecidas, la sustitución de encaje por inversiones forzosas.**
- **Y convertir parte de las inversiones forzosas en TDA en capital de Finagro hasta alcanzar una paridad estable entre las participaciones de los sectores oficial y particular. Así se ampliaría su estructura accionaria, se afianzaría su vitalidad como sociedad anónima, se evitaría que la institución tenga que convertirse por posibles mermas de la participación privada en empresa industrial y comercial de Estado, y, finalmente, se garantizaría la autonomía administrativa y la independencia política de la entidad, ya que una Junta conformada por partes iguales entre los sectores público y privado sería la encargada de designar a sus administradores y de velar por su desempeño bajo bases de eficiencia, pulcritud y equidad.**

En conclusión, con estas reformas no solamente se disolvería el peligro que hoy se cierne sobre la existencia misma del sistema de crédito agropecuario que opera bajo la rectoría de Finagro, sino que éste se consolidaría como la más importante y eficaz herramienta de la política sectorial en los campos de su conversión y modernización.

Para tal fin, además de contar con los recursos de las inversiones forzosas, Finagro se fortalecería administran-

do y canalizando de manera diáfana e independiente de las presiones políticas a través de la red bancaria rural los estímulos que el Estado directa e indirectamente le viene concediendo al sistema. E igualmente estaría habilitado para administrar otros instrumentos de la política íntimamente relacionados con el crédito (además del ICR y el FAG), tales como el Fondo Nacional de Adecuación de Tierras (Fonat), y los recursos del Fondo Nacional de Tierras para programas de Reforma Agraria.

En resumen, lo que con dichas reformas y medidas se pretende es:

- Flexibilizar el funcionamiento de Finagro.
- Reducir el costo del financiamiento en proporción a la remuneración de los agricultores por su trabajo productivo y a los índices de inflación.
- Reponer la maltrecha red social que tuvo la Caja Agraria al servicio del campo en condiciones reales y duraderas de eficiencia, equidad y pulcritud bajo una nueva institución.
- Estimular sustancialmente la demanda efectiva por el crédito dándole acceso al mismo a organizaciones grupales como nuevas formas de economía solidaria, modelos asociativos de diversa índole, modalidades de agricultura y agroindustria integradas contractualmente, y novedosas instancias parafinancieras.
- Recuperar a los cientos de millares de usuarios que por falta de esquemas de organización social de la producción han dejado de ser sujetos de crédito en el pasado reciente.
- Y estimular a la banca comercial a participar directamente, bajo mejores condiciones de riesgo y rentabilidad, en la atención a la economía rural del país.

RESUMEN

Se ha vuelto lugar común culpar a *la apertura de la economía* de todos los males de la agricultura. Sin embargo, una cosa es cuestionar el cambio de modelo *per se*, como si hubiera sido una opción viable detenerlo, y otra muy diferente es evaluar la forma en que dicha transformación se adelantó, y el impacto de las medidas compensatorias para el sector que la acompañaron.

La verdad es que la integración y globalización de las economías, el vertiginoso desarrollo de las telecomunicaciones, la nueva revolución biotecnológica, la urbanización acelerada, la transición demográfica, la transformación de los hábitos de los consumidores, y, como resultado, los procesos de ajuste económico de nuestros socios comerciales y vecinos, constituyen acontecimientos frente a los que no es posible sustraerse. Lo indicado es responder diseñando y poniendo en marcha instrumentos de política diferentes a los del pasado que induzcan la transformación del perfil de la tradicional agricultura de subsistencia, y que además permitan enfrentar las amenazas y aprovechar las oportunidades del nuevo orden de cosas.

El fondo real del problema yace en la supresión de las viejas instituciones y herramientas de la política sectorial sin haber sido remplazadas por otras capaces de orientar la reactivación y la conversión de la agricultura, por pensar que con la sola política macroeconómica y el libre juego de las fuerzas del mercado bastaría para salir de la encrucijada.

Los resultados están a la vista. Setecientos ochenta mil hectáreas, antes cultivadas predominantemente en cereales y oleaginosas, ociosas y sin planes de conversión en el

corto plazo hacia alternativas más competitivas. Ciento ochenta mil familias campesinas, o sea un millón de personas, engrosando las filas de los nuevos desempleados, de los desplazados y de los pobres absolutos de las provincias rurales. Fracaso de los programas de erradicación de cultivos ilícitos. Contrabando e importaciones legales de todo tipo de comida y de materias primas de origen agropecuario que superan en seis veces a las que se realizaban hace el mismo número de años. Marchitamiento de la inversión y de la adopción de nuevas tecnologías, que se ha reflejado en la pobrísima demanda por los nuevos incentivos y por el crédito. Parálisis en adecuación de tierras. Aumento de la deforestación. Sobreoferta de tierras al Instituto Colombiano de la Reforma Agraria. Y descapitalización humana materializada en el abandono de las mejor organizadas empresas agropecuarias por parte de sus propietarios y administradores profesionales, y en el desgano de las nuevas generaciones frente a las carreras universitarias relacionadas con el sector.

Resulta simplemente imposible imaginar una *estrategia de paz* que no comience por darle el más drástico y prolongado viraje a la conducción de los asuntos rurales del país. Pues es evidente que *mientras la población campesina no tenga nada que ganar rodeando al Estado, ni nada que perder con-temporizando con la guerrilla, el conflicto armado que nos devora jamás podrá resolverse en favor de la legitimidad constitucional.*

¿Qué hacer? Pues adelantar una segunda generación de reformas en el campo de las instituciones y la mesoeconomía del sector rural, ya que el llamado Consenso de Washington sobre el manejo macroeconómico no arrojó los resultados que desde el inicio de la apertura y la globalización se anunciaron a los cuatro vientos.

En primer término hay que crear un *Fondo de Inversiones para la Reconstrucción del Agro*, con un papel similar al que tuvo el Instituto de Fomento Industrial (IFI) durante el inicio de nuestro proceso de industrialización, con el pro-

pósito de compartir el capital de riesgo en nuevos proyectos tendientes a crear efectos de demostración dentro del contexto de una política de conversión, modernización e integración de la agricultura, y dirigido prioritariamente a procesos de poscosecha en programas de Reforma Agraria con alto valor agregado basados en renglones promisorios.

Las fuentes de los recursos de dicho Fondo deben ser de la banca multilateral, el Fondo Emprender, algunas privatizaciones, regalías provenientes de concesiones para el uso del subsuelo a empresas multinacionales de minería y petróleo, el Fondo Nacional de Tierras del Incora, el mismo IFI, y los "Bonos para la Paz", sugeridos por el Consejo Nacional Gremial y creados en la última reforma de 1998.

La política de conversión, modernización e integración del agro tiene que partir del reconocimiento de algunas tendencias estructurales. Entre éstas se halla la continuación de la caída de los precios reales de los productos básicos y las materias primas de origen agropecuario. En cuanto a la evolución de los hábitos alimenticios de los consumidores, se está provocando un crecimiento inusitado de la demanda por los llamados alimentos de conveniencia (fáciles de preparar o ya preparados). Igual fenómeno está ocurriendo con la seguridad o inocuidad de los productos desde el punto de vista de su naturalidad, salubridad y asepsia. De otra parte, está aumentando notablemente el grado de concentración de la producción, pues a medida que se desarrollan las naciones, el número de unidades de producción disminuye y su área media se incrementa. Así mismo, cada día es más apremiante la integración vertical hacia adelante para alcanzar economías de escala y especialización, pues, como mínimo, las cinco sextas partes de la agregación de valor en los agronegocios modernos se generan más allá de la puerta de los predios, y es en ese trecho donde yace la clave de la competitividad.

Por tanto, esta política deberá observar prioritariamente los siguientes criterios:

- *Conformación de núcleos productivos* con definida especialización alrededor de unos renglones cuidadosamente seleccionados.
- *Focalización del esfuerzo de Corpoica y Colciencias* con el soporte del Centro Internacional de Agricultura Tropical, del Servicio Nacional de Aprendizaje y de las universidades hacia la adopción rápida de tecnologías ya conocidas y probadas en las zonas y renglones previamente escogidos, declarándolos propósitos nacionales de máxima prioridad mediante la creación de efectos de demostración empresarial.
- Y dentro de este esquema, la realización de un gran programa de *Reforma Agraria con alto valor agregado*, que no se limite al reparto de tierras ociosas o desnudas, sino que incorpore al campesinado a la producción eficiente, integrándolo verticalmente hacia adelante con el procesamiento agroindustrial y la comercialización.

Los renglones escogidos preferiblemente deben ser plantaciones permanentes y semipermanentes –incluidos los pastos mejorados para explotaciones ganaderas de carne y leche– con potencial de mercado y disponibilidad de tecnología y habilidad gerencial probadas, sin menoscabo de los denominados cultivos semestrales, que requieren un período de transición con ayudas directas del Estado, durante períodos definidos, mientras sus productores afianzan su competitividad o se preparan racional y técnicamente para sustituir su actividad.

La experiencia del sector durante la presente década, similar a la del resto de la América Latina tropical y el sudeste asiático, aconseja estimularlo en esa dirección. En efecto:

- *Los cultivos transitorios transables*, en general desarrollados al amparo de una política de sustitución de fuentes externas, en su mayoría entraron en crisis ante la competencia foránea.

- *Los denominados productos no transables*, en su mayoría propios de la economía campesina, han dependido del mercado interno sin presencia ni impacto significativo de las políticas sectoriales tradicionales, ni efectos notoriamente adversos de la competencia internacional.
- *Los cultivos permanentes y semipermanentes*, en su mayoría con vocación exportadora o claras ventajas competitivas en el ámbito interno, con alto grado de integración vertical hacia adelante y unidades de producción con economías de escala y gerencia especializada, no sólo no se afectaron con la apertura, sino que aun en medio de las dificultades del país y de su economía han podido crecer de manera importante.

Adicionalmente, *la agricultura de plantación o permanente y semipermanente* suele emplear sistemas más intensivos de uso de la tierra. Sus posibilidades de agregación de valor son amplísimas, y genera empleo permanente y bien remunerado, capacidad de ahorro y de acumulación de capital, cultura de mediano plazo y arraigo y sentido de pertenencia sobre el espacio que con la actividad se ocupa.

Ahora bien, por razones de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional los productores de la agricultura tradicional y de subsistencia, como ya se afirmó, no deben quedar abandonados. Los subsidios del pasado deben ser remplazados por ayudas directas, de forma transitoria mientras afianzan su competitividad o convierten su actividad hacia otros frentes, dentro de reglas aceptadas por la Organización Mundial de Comercio (OMC) y los organismos multilaterales. A manera de ilustración, cabe mencionar tres ejemplos, a saber: el "Programa de Apoyos Directos al Ingreso del Productor" (Procampo) de México, la "Federal Agricultural Improvement Act of 1996" de Estados Unidos, y la nueva Política Agrícola Común (PAC) de la Unión Europea.

Finalmente, como un requisito esencial para la viabilidad de estos proyectos, se tiene que adoptar un *régimen*

crediticio bajo términos de amortización que se ajusten holgadamente al ciclo vegetativo y al correspondiente flujo de caja de la agricultura de plantación y de los ciclos ganaderos, incluyendo el sostenimiento de las familias de los trabajadores y beneficiarios hasta que los cultivos y las explotaciones comiencen a generar ingresos. Y combinarlo con el Incentivo a la Capitalización Rural (ICR) y los Certificados de Incentivo Forestal (CIF), y con el Fondo de Inversiones para la Reconstrucción del Agro, como base tanto para la modernización como para los nuevos programas de Reforma Agraria con alto valor agregado.

Dentro de tal contexto, se debe fortalecer a Finagro encomendándole la administración del actual Fondo Nacional de Tierras del Incora, del Fondo Nacional de Adecuación de Tierras, y del INAT, lo mismo que a la Corporación Colombia Internacional, debidamente diseñada para administrar el propuesto Fondo para la Reconstrucción del Agro. Igualmente, se debe crear el Instituto Nacional de Desarrollo Rural en remplazo del Incora, del INAT y del Fondo de Desarrollo Rural Integrado, y, finalmente, se debe culminar la liquidación de la Caja Agraria, que hace años dejó de ser viable, y sustituirla por una nueva institución con capital mixto proveniente de los sectores público, privado y solidario, entendiendo claramente que lo importante es la función crediticia, y lo accesorio los instrumentos para cumplirla. El nuevo banco deberá dotarse del control social por parte de sus usuarios, especializarse en la distribución mayorista del crédito a través de diversas organizaciones campesinas de índole grupal o solidaria, y de un régimen laboral y disciplinario moderno para poder otorgarle mayor independencia administrativa dentro de más altos niveles de eficiencia.

ANEXO 1

LAS UNIDADES EJECUTORAS*

Las Unidades Ejecutoras de los proyectos contemplados en este trabajo deben ser organismos con independencia administrativa, funcional y financiera, y de naturaleza transitoria. Para tal efecto preferiblemente deberán ser organizaciones no gubernamentales, fundaciones, entidades privadas especializadas, o cooperativas u otras formas de economía solidaria, con personería jurídica propia, que mediante relación contractual o delegataria con el Gobierno Nacional obren como sus agentes en la ejecución de los proyectos.

Por la naturaleza de su papel, su existencia se limitará al período necesario para poner en marcha los proyectos, el cual debe comprender su diseño, la adquisición de las tierras y su parcelación y titulación, la selección y capacitación de los beneficiarios, la consecución del financiamiento, y el montaje de las plantaciones incluyendo la construcción de la infraestructura básica. Y, finalmente, la promoción y organización de esquemas asociativos entre los productores beneficiarios que emprendan la integración vertical con los procesos de poscosecha.

Sus principales funciones serán las siguientes:

- Adquirir los bienes y servicios que sean necesarios para la realización de los proyectos, a través de mecanismos de licitación pública, licitación privada, concurso, o contratación directa, según lo señale en cada caso la ley.
- Contratar el personal propio y los consultores externos que sean necesarios para la adecuada ejecución de los proyectos.
- Preparar los planes y presupuestos de los proyectos, y dirigir y supervisar la adecuada y oportuna ejecución de los mismos.
- Administrar sus recursos.

* Modelo basado en el proyecto Coto Sur de Costa Rica.

- Dirigir la coordinación de las diversas entidades públicas, privadas o mixtas que deben participar en su ejecución.

Cada proyecto contará con una Comisión Interinstitucional de Consulta y Coordinación, a la cual debe reportarse cada Unidad Ejecutora, que tendrá la responsabilidad de velar por la debida ejecución de cada proyecto y de los términos contractuales entre el Gobierno Nacional y la Unidad Ejecutora respectiva. Dichas Comisiones estarán integradas por representantes del Gobierno (Ministerio de Agricultura, Plan Colombia, Plante, autoridades seccionales), de los organismos de financiamiento del proyecto (públicos y privados), y de los agricultores.

Además de la Dirección Ejecutiva, cada Unidad tendrá las siguientes responsabilidades:

- Administrativa-financiera, encargada de dirigir la contabilidad, los presupuestos, la tesorería y la administración del personal.
- Infraestructura, encargada de la construcción y/o rehabilitación de drenajes, vías, puentes y demás obras de infraestructura de cada proyecto.
- Técnica, encargada de dirigir la asistencia y capacitación técnica de los productores, la selección de las semillas, la incorporación de los paquetes tecnológicos a las plantaciones, la supervisión de los créditos, y, cuando llegue la oportunidad, la dotación y construcción de las plantas de los procesos agroindustriales.
- Legal, encargada de asesorar a la Unidad en todos los aspectos legales inherentes a la naturaleza de su funcionamiento.

Una vez el período pre-operativo de cada núcleo productivo culmine, la existencia de la Unidad Ejecutora cesará, y su manejo pasará a ser responsabilidad de la organización que los productores acuerden establecer alrededor de los procesos de poscosecha.

ANEXO 2

LOS ENCARGOS FIDUCIARIOS*

Sin perjuicio de sus tradicionales funciones de redescuento ante la banca comercial, con el objeto específico de atender también los requerimientos de crédito de los proyectos de amplia base social y campesina, se propone que Finagro —con sus recursos ordinarios u otros originados en créditos externos— constituya Fideicomisos con grupos de intermediarios financieros cuyas redes de oficinas se adecuen a tal propósito y tengan experiencia en la administración de créditos agrícolas.

El monto de cada Fideicomiso estará determinado por el tamaño de cada proyecto y por la porción fijada para su financiamiento por hectárea.

Los Bancos Fideicomisarios deberán conceder los créditos en los términos de plazo y tasa de interés que les fije el Fideicomitente, o sea Finagro, y dirigirlos a los proyectos previamente calificados por éste y organizados con base en Unidades Ejecutoras debidamente constituidas y autorizadas por el Gobierno Nacional.

Los Bancos Fideicomitentes asumirán la obligación de procesar y supervisar los créditos concedidos y proceder a su cobro administrativo y judicial si fuere necesario; igualmente, a llevar cuentas separadas para todo lo concerniente al Fideicomiso e informar mensualmente a Finagro sobre su funcionamiento.

Las recuperaciones netas de los préstamos y sus intereses revertirán al Fideicomiso, correspondiéndole por tanto al Fideicomitente determinar si estos ingresos le serán devueltos o serán destinados a las necesidades crediticias de otros proyectos similares.

Por su desempeño como administrador del Fideicomiso, Finagro reconocerá a los Bancos Fideicomisarios unos honora-

* Modelo basado en el proyecto Coto Sur de Costa Rica.

rios sobre el monto de los saldos traspasados al Fideicomiso. Dichos honorarios no deben sobrepasar los máximos que fije la Superintendencia Bancaria.

Solamente tendrán acceso al crédito aquellas personas previamente inscritas y reconocidas como miembros activos de cada proyecto por parte de cada Unidad Ejecutora, quienes, a su vez, en el momento de firmar sus pagarés, deben comprometerse a seguir las recomendaciones técnicas y de índole ambiental que les imparta su respectiva Unidad Ejecutora.

Así mismo, la porción financiada del costo por hectárea deberá destinarse exclusivamente al cultivo, lo cual excluye otras inversiones como compra de terrenos, bienes inmuebles, financiamiento de otras deudas o gastos generales de administración. En casos especiales, a juicio de los Bancos Fideicomitentes si el plan de inversiones y la situación patrimonial del beneficiario lo justifican, se les permitirá el financiamiento hasta del 100% del costo total de la inversión.

Como regla general se recomienda fijar límites máximos de endeudamiento. Por ejemplo, por cada persona natural un equivalente a US\$70.000, y para asociaciones de productores dentro de un mismo proyecto US\$500.000. Igualmente, se recomienda fijar límites máximos y mínimos por cada operación; por ejemplo, US\$40.000 y US\$2.000 respectivamente.

Igualmente se recomienda que las tasas de interés sean del IPC más dos puntos para beneficiarios que sean dueños de una extensión de tierra máxima equivalente a una Unidad Agrícola Familiar (UAF) en cada proyecto. Y para extensiones superiores, el IPC más seis puntos.

En todos los casos los plazos y los períodos de gracia se deberán ajustar al flujo de caja determinado por el ciclo vegetativo de cada cultivo.

Los préstamos que se otorguen serán respaldados preferiblemente mediante garantías hipotecarias o prendarias sobre los bienes y la producción de los cultivos financiados, y en caso de insuficiencia de las mismas se contará con el Fondo Agropecuario de Garantías administrado por Finagro. Adicionalmente las inversiones en bienes de capital que se financien con créditos deberán contar con un seguro cuyo primer beneficiario sea el Fideicomiso.

A fin de compensar el costo de oportunidad en términos de tasa de interés sobre las operaciones de crédito otorgadas por los Bancos Fideicomitentes en desarrollo de los contratos de Fideicomiso, el Ministerio de Agricultura deberá arbitrar recursos del Presupuesto Nacional para ser entregados a aquéllos.

BIBLIOGRAFÍA

- Barro, Robert J., *Getting It Right*, MIT Press, 1996.
- Bulmer-Thomas, Victor (Editor), *The New Economic Model in Latin America and its Impact on Income Distribution and Poverty*, Institute of Latin American Studies, University of London, St. Martin's Press, Nueva York, 1996.
- Cano, Carlos Santiago, "Estrategia de articulación a mercados", Archivo personal, Santafé de Bogotá, marzo de 1999.
- Carter, Michael R. y Jonathan Coles, *Inequality-Reducing Growth in Latin American Agriculture: Towards a Market Friendly and Market Wise Policy Agenda*. Conference on Inequality-Reducing Growth in Latin American Market Economies, Inter-American Development Bank, Washington D.C., 28-29 de enero de 1997.
- Caufield, Catherine, *Masters of Illusion*, Henry Holt, Nueva York, 1996.
- Centro de Estudios Ganaderos y Agrícolas, CEGA, *Misión Rural: agenda de modernización productiva*, Santafé de Bogotá, octubre 31 de 1997.
- Cochrane, Willard W., *The Development of American Agriculture: A Historical Analysis*, University of Minnesota Press, 1979.
- Colciencias, *Nuevas tecnologías para recrear el agro*, Bogotá, 1993.
- Connor, John M., *Food Processing*, Lexington Books, Purdue University, 1988.
- Corporación Colombia Internacional, *Informe Anual 1993*, Bogotá, 1994.
- Corporación Colombia Internacional-Uniandes, *Análisis internacional del sector hortifrutícola para Colombia*, El Diseño Ltda. Bogotá, 1994.
- De Janvry, A. y E. Sadoulet, *Growth, Inequality and Poverty in Latin America: A Causal Analysis, 1970-1994*, Working Paper, University of California-Berkeley, 1996.

- El Palmicultor. Boletín Informativo de Fedepalma*, Santafé de Bogotá, enero de 1998.
- Fairbanks, Michael y Stace Lindsay, *Plowing the Sea*, Harvard Business School Press, Boston, Massachusetts, 1997.
- García, Antonio, *Atraso y dependencia en América Latina*, Editorial El Ateneo, Buenos Aires, 1972.
- , *Dinámica de las Reformas Agrarias en América Latina*, Editorial La Oveja Negra Ltda., Bogotá, 1970.
- Huntington, Samuel P., *La tercera ola*, Ediciones Paidós, Barcelona, 1994.
- , *The Clash of Civilizations and The Remaking of World Order*, Simon & Schuster, Nueva York, 1997.
- Infante, Arturo, *Large Scale Plantation of Palm Oil in Colombia*, Kuala Lumpur, septiembre de 1997.
- Junguito, Roberto y Enrique Ospina, *Subsidios, integración económica y políticas de libre comercio en la agricultura de las Américas*, Banco de la República, Santafé de Bogotá, julio de 1997.
- Kotter, John, *Leading Change*, Harvard University Press, Boston, 1997.
- Minagricultura-DNP, *Misión de Estudios del Sector Agropecuario*, Editorial Presencia, Bogotá, 1990.
- Minagricultura-Incora, *25 años de Reforma Agraria en Colombia*, Bogotá, 1988.
- Moscardi, Edgardo R. (Editor), *El agro colombiano ante las transformaciones de la economía*, Tercer Mundo Editores-IICA-Fundagro, Santafé de Bogotá, 1994.
- Nadelman, Ethan, *Commonsense Drug Policy*, Foreign Affairs. USA, enero/febrero de 1998.
- North, Douglass C., *Structure and Change in Economic History*, W. W. Norton & Company, Nueva York-Londres, 1981.
- Ocampo, José Antonio, *El giro de la política agropecuaria*, Tercer Mundo Editores-Fonade-DNP, Santafé de Bogotá, 1995.
- Porter, Michael E., *The Competitive Advantage of Nations*, Free Press, Nueva York, 1990.
- Posada, Beatriz Castro de (Compilador y Editor), *Ensayos delectos de Antonio J. Posada sobre economía agrícola colombiana*, Impresora Feriva Ltda., Cali, 1986.
- Procampo 1994-1998, *Claridades agropecuarias*, Sagar-Aserca, México, diciembre de 1998.

- Roberts, Paul Craig y Karen LaFollette Araujo, *The Capitalist Revolution in Latin America*, Oxford University Press, Nueva York, 1997.
- Spitze, Robert G. F. (Editor), *Agricultural and Food Policy*, 1990, University of Illinois Board of Trustees.
- Stiglitz, Joseph E., *Distribution, Efficiency and Voice: Designing the Second Generation of Reforms*, The World Bank, Brasilia, Brasil, 1998.
- , *Whither Socialism?*, MIT Press, Cambridge, Massachusetts 1997.
- The World Bank. *Poverty in Colombia*, Washington D.C., diciembre de 1994.
- Thoumi, Francisco E., *Economía política y narcotráfico*, Tercer Mundo Editores, Bogotá, 1994.
- , y otros, *Drogas ilícitas en Colombia*, PNUD y Dirección Nacional de Estupefacientes, Editorial Ariel, Santafé de Bogotá, 1977.
- Vélez, Carlos Eduardo, *Gasto social y desigualdad*, Departamento Nacional de Planeación. Misión Social, Santafé de Bogotá, 1996.

FECHA DE DEVOLUCION

IICA
E13-20

Autor

La nueva agricultura: una con-
tribución al proceso de paz
en Colombia

Fecha
Devolución

Nombre del solicitante

Otros títulos de la misma colección

F. Leal y J.G. Tokatlian (compiladores)

Orden mundial y seguridad

Francisco Leal Buitrago

El oficio de la guerra

Francisco Leal Buitrago (compilador)

En busca de la estabilidad perdida

Jesús Antonio Bejarano

Una agenda para la paz

Eduardo Pizarro León

Insurgencia sin revolución

Francisco Leal Buitrago

Tras las huellas de la crisis

Varios

**Conflicto armado y derecho
humanitario**

Fernando Cepeda Ulloa

La corrupción en Colombia

Jean Pietet

Desarrollo y principios del DIH

Defensoría del pueblo

Contra viento y marea

Pietro Verri

**Diccionario de Derecho Internacional
de los Conflictos Armados**

Orlando Fals Borda

Participación popular

Francisco Leal Buitrago (editor)

Los laberintos de la guerra

Saúl Franco

El quinto: no matar.

**Contextos explicativos sobre
la violencia en Colombia**

A. Camacho, A. López,

F. Thoumi

Las drogas: una guerra fallida

R. Peñaranda, J. Guerrero

De las armas a la política

Fernando Uricochea

Profesionalización académica

Meza
y juegos.
Conflicto armado
y política

ACADÉMICA

Se tratan aquí con total objetividad y realismo las complejas situaciones que se viven en estos campos con cultivos no legales, a los cuales hoy no llega la mano del Estado, y en aquellas tierras, antes cultivadas y hoy semiabandonadas, fruto de la desaparición de las viejas instituciones que antes ayudaban al campesino y que no han sido eficazmente remplazadas por otras "capaces de orientar la reactivación y la conversión de la agricultura". La apertura sin alternativas y sin haber capacitado a nuestras gentes para dar la lucha contra importaciones enormes, legales unas, de contrabando otras, ha dado como pavorosos resultados un desempleo abrumador, desánimo masivo y la reducción de setecientos ochenta mil hectáreas, antes cultivadas en cereales y oleaginosas.

(...)

Los estudios y foros sobre la problemática del campo abundan. A mí desde hace rato me aburren y decepcionan; están plagados de expresiones académicas acartonadas que se acompañan con una irritante proliferación de modelos matemáticos que olvidan por completo al hombre y a la realidad. No se leen ni se escuchan en tales estudios y foros soluciones realistas, propuestas viables. Seguimos en las discusiones bizantinas sobre la estructura de la tenencia de la tierra, anclados en trajinados patrones ideológicos. Por ello refresca el ánimo leer esta obra, que tiene mucho más que los aspectos relevantes que me ha permitido mencionar la acostumbrada brevedad de un prólogo.

(Del prólogo de Gilberto Arango Londoño)

T
m
EDITORES

IICA

FUNDACION
SOCIAL

ISBN 958 601 856 3



9 789586 018562