

COLECCION DOCUMENTOS IICA  
SERIE COMPETITIVIDAD

No.1

# UNA POLITICA COMERCIAL DE TRANSICION

IVIDAD

República de Colombia



Ministerio de Agricultura  
y Desarrollo Rural

**IICA**







COLECCION DOCUMENTOS IICA  
SERIE COMPETITIVIDAD No. 1

# UNA POLITICA COMERCIAL DE TRANSICION

JESUS ANTONIO BEJARANO AVILA



República de Colombia



Ministerio de Agricultura  
y Desarrollo Rural



Digitized by Google

Este documento hace parte de una serie preparada en el marco del Convenio de Competitividad del Sector Agropecuario Colombiano, suscrito entre el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural de Colombia y el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, IICA - ACT Colombia.

**CARLOS FEDERICO ESPINAL**

Director Convenio de Competitividad y Coordinador Editorial

Editores:

Elizabeth Meek

Hugo Aldana Navarrete

Diseño e Impresión: Le'Print Club Express

Marzo, 1998

ISBN: 958-9328-07-5



# CONTENIDO

INTRODUCCION .....	7
I. EL NUEVO ESCENARIO DE LA POLITICA COMERCIAL AGRICOLA. ....	11
II. LA ECONOMIA POLITICA DE LA TRANSICIÓN.....	19
III. LA DINAMICA DE LA REFORMA: LECCIONES DE LA EXPERIENCIA. ....	33
IV. LAS DIFICULTADES DE LA TRANSICION. ....	41
A. LA ECONOMÍA POLÍTICA DE LOS COSTOS DE TRANSICIÓN. ....	42
B. LA SOSTENIBILIDAD DEL ESQUEMA DE POLÍTICA. ....	45
C. COMPRESIÓN DE LA NATURALEZA DE LAS VARIABLES. ....	47
D. LA INCERTIDUMBRE Y LOS INCENTIVOS. ....	50
E. LOS REQUISITOS DE LA POLÍTICA COMERCIAL DE TRANSICIÓN. ....	52
V. LAS CARACTERISTICAS DE LA POLITICA COMERCIAL DE TRANSICION. ....	57
A. CONSTRUIR INSTITUCIONES DE MERCADO. ....	57
B. REMODELAR LOS APOYOS DE LA POLÍTICA COMERCIAL. ....	58
C. LA CAPACIDAD DE NEGOCIACIÓN INTERNACIONAL Y LA CAPACIDAD DE GESTIÓN EMPRESARIAL. ....	62
D. NUEVAS FORMAS DE GESTIÓN DE RELACIONES INTERSECTORIALES. ....	63
E. RECONVERSIÓN Y RESTRUCTURACIÓN. ....	65



# UNA POLÍTICA COMERCIAL DE TRANSICIÓN

Jesús Antonio Bejarano

*Quizás lo que surge más persistentemente al observar el análisis formal de la política de precios de un país y las decisiones de política resultantes, es la constante necesidad de tomar decisiones, aun decisiones para no hacer nada. Muchos países mantienen políticas de precios que, evidentemente, no conducen a su crecimiento económico a largo plazo a pesar de análisis bastante sofisticados que aclaran las consecuencias de las políticas; simple inercia puede ser parte de la razón; los burócratas reciben menos censuras si algo va mal de la política actual que de una política visiblemente nueva; parte de la razón puede atribuirse a los costos políticos tangibles de un cambio en la política con respecto a la dispersión tenue y general de los beneficios económicos; no obstante, parte de la razón se deriva de un fracaso en coordinar el análisis y el diseño de las políticas. Los analistas pueden resolver problemas en que los diseñadores de políticas no están interesados, los diseñadores de políticas pueden no estar dispuestos a meditar acerca del alcance potencial del análisis o pueden fijarse únicamente en sus limitaciones. C. Peter Timmer, La política de precios y la economía política de los mercados.*





## INTRODUCCIÓN

*Este trabajo busca proponer un conjunto de reflexiones sobre las posibilidades y características de una política comercial agrícola de transición, es decir, una política que permita pasar de una agricultura protegida y aislada de las señales de precios internacionales, a una agricultura abierta y con capacidad de competir en el mercado mundial.*

*Aunque la política comercial afecta de manera directa o indirecta al conjunto de la actividad agrícola, el énfasis de las consideraciones que siguen se centran, en especial, sobre los productos importables, los cuales estuvieron muy protegidos durante varias décadas y en los que principalmente recaen los efectos adversos de la apertura comercial.*

*Este documento no aspira a describir el detalle del proceso de apertura en la agricultura ni las políticas comerciales actuales; tampoco aspira a juzgar sus contenidos ni a formular propuestas o recomendaciones detalladas sobre eventuales instrumentos para la política de transición<sup>1/</sup>. Su propósito se reduce a establecer los*

1/ Algunos trabajos de significación, cuyos resultados por lo demás están en el trasfondo de estas consideraciones, nos eximen de ese cometido. Véase Homero Cuevas «La gestión estatal en el sector agropecuario 1986-1993», en Luis Bernardo Flórez E. (editor) Colombia: gestión económica estatal, en los 80. Del ajuste al cambio institucional, Ed. CID, Universidad Nacional-CIID Canadá, Santa Fe de Bogotá, 1995. José Antonio Ocampo y Santiago Perry, El giro de la política

*elementos centrales de la discusión sobre las intervenciones gubernamentales en los precios internos o en los precios de frontera, y a contribuir a las reflexiones en orden a sustituir los tradicionales esquemas de apoyo de precios por otros más compatibles con las nuevas realidades de la economía internacional: esto implica ampliar el margen de maniobra para diseñar instrumentos, precisar indicaciones sobre los arreglos institucionales necesarios para ello y alertar sobre aquellas limitaciones políticas, operacionales e institucionales que pudieran preverse para enfrentar la transición y sobre las cuales debieran realizarse esfuerzos especiales, con el fin de asegurar una conducción exitosa de las políticas comerciales agrícolas en el futuro.*

*La primera sección describe de manera sumaria las nuevas circunstancias externas que delimitan las intervenciones de política comercial del país y en las cuales descansó, hasta hace unos años, buena parte del desarrollo productivo de una amplia gama de cultivos. Se trata, principalmente, de llamar la atención sobre el contexto en el que se desenvuelve el problema central de la actual política agrícola: esto es, con qué instrumentos enfrentar la competencia internacional, cómo ajustar el sector a las nuevas condiciones, cómo reducir los traumatismos y los efectos adversos de la apertura comercial y qué tipo de política compatible con las restricciones del marco de la Ronda Uruguay es la que más puede contribuir al crecimiento agrícola en un contexto de libre mercado.*

*La segunda sección repasa las implicaciones de las reformas de política comercial tanto en el ámbito productivo como en el de las tensiones políticas que surgen de esas reformas, más precisamente de la*

.....

agropecuaria. Carlos Felipe Jaramillo, Apertura, crisis y recuperación. La agricultura colombiana entre 1990 y 1994. Santa Fe de Bogotá, Tercer Mundo Editores-Fonade-DNP, 1994 y Patricia Camacho, Melba Velilla y Carlos Felipe Jaramillo «La política comercial agropecuaria del cuatrienio 1990-1994» y Barbosa, Judith Helena y Felipe Jaramillo. «La evolución de la política agrícola colombiana y el equivalente del subsidio al productor», estos dos últimos en Revista Planeación y Desarrollo, Vol. XXVI, No 1, enero-abril de 1995, Santa Fe de Bogotá.



*remoción de las intervenciones en precios<sup>2/</sup> examinando desde esa perspectiva los problemas de gradualidad y las condiciones políticas de supervivencia de las reformas. La tercera sección examina la experiencia internacional de reformas comerciales en las últimas décadas, con el propósito de relieves cómo surgen las presiones a la contrarreforma, qué papel tienen las condiciones económicas y políticas inmediatamente anteriores a la consolidación de los resultados de la reforma y los requisitos que deben satisfacerse para asegurar la viabilidad y la no reversibilidad de las políticas de apertura comercial.*

*La cuarta sección aborda la discusión sobre costos y beneficios de las reformas en el corto y el largo plazos, el papel de la inercia (generada por un largo período de protección), de la proclividad a la búsqueda de rentas, de la incertidumbre y del equilibrio político sobre la demanda de protección que normalmente se ampara en una falta de comprensión de las dificultades de corto plazo que resultan del desmonte de las intervenciones. Finalmente, se proponen algunas consideraciones sobre aquellas áreas de política que deben recibir la mayor atención para facilitar la transición.*

2/ Esta sección desarrolla y complementa alguna hipótesis sugerida en un trabajo anterior del autor, siguiendo la misma línea de análisis. Véase Bejarano Avila, Jesús Antonio. «La economía política de la protección a la agricultura» Cuadernos de Desarrollo Agrícola, Fundagro, Vol. 1, Nos. 2 y 3 diciembre de 1995-marzo de 1996.



# I.- EL NUEVO ESCENARIO DE LA POLÍTICA COMERCIAL AGRÍCOLA

L

AS CONDICIONES DE DESEMPEÑO FUTURO DE LA ACTIVIDAD AGRÍCOLA están desde ahora enmarcadas en un conjunto de nuevas circunstancias tanto del modelo de desarrollo como de la economía internacional, que han de tenerse en cuenta para la definición y orientación de las políticas agrícolas, particularmente en las dimensiones comerciales de las mismas. Tales circunstancias pueden reunirse como sigue<sup>3/</sup>:

1. Las orientaciones de libre mercado y la exposición de la economía a la competencia internacional, mediante esquemas de apertura comercial, en la perspectiva de buscar una mayor eficiencia en la utilización de recursos y una considerable reducción de la presencia del Estado en la actividad económica, delimitan las posibilidades de las intervenciones públicas en el sector agrícola. El proceso de reforma de la política comercial, acometido en la última década, compromete en particular al sistema productivo agropecuario, de modo que su exposición a la competencia internacional ocurre en condiciones adversas, no sólo por las desventajas en productividad y costos respecto de muchos productos en los mercados internacionales, sino por los subsidios aplicados a los productos agrícolas por parte de los países desarrollados.

3/ Un examen amplio de las nuevas condiciones de la política agrícola, de las implicaciones respecto de la agenda de políticas y de los instrumentos de las intervenciones estatales puede verse en Jesús Antonio Bejarano Políticas agrícolas en los países de la Comunidad Andina: un análisis comparativo. Lima (Perú), IICA, Centro Regional Andino, agosto de 1977. Resumimos aquí los aspectos principales.



2. El nuevo marco institucional del comercio agrícola, cristalizado en la Ronda Uruguay, crea límites precisos a las subvenciones y a las medidas de apoyo directo a la agricultura, a los procedimientos para el trámite de licencias de importación, a la presencia de obstáculos técnicos al comercio, etc. El acatamiento de tales límites constituye actualmente un compromiso internacional inescapable para el país, lo que implica no sólo la adecuación de la política agrícola a la normatividad derivada de la Ronda Uruguay, sino un esfuerzo técnico para diseñar instrumentos que permitan explotar las posibilidades de la llamada «Caja verde» en favor de los agricultores domésticos. Ello implica el rediseño completo de las medidas de protección agrícola que estuvieron vigentes a lo largo de la posguerra hasta fines de los años ochenta, en lo que se refiere a los aranceles y, en general, a todas las intervenciones y ayudas internas a la agricultura que afecten o distorsionen la producción o el comercio o que signifiquen transferencias por parte de los consumidores, así como el desmonte a las subvenciones o a las exportaciones.
3. Las tendencias al multilateralismo, en términos de la consolidación de bloques de comercio, conllevan a la generalización de alianzas estratégicas entre países para lograr una participación creciente en el comercio internacional; ello implica que la ampliación de mercados a través de la incorporación de los países a esquemas cada vez más liberales de comercio, se vislumbra como un mecanismo importante con miras al posicionamiento estratégico comercial y político para el próximo siglo.

Por lo pronto, las consecuencias que se derivan de estas nuevas circunstancias (las cuales a su vez definen los términos de la internacionalización de la actividad agrícola), obligan a repensar, a reformular y a perfeccionar los instrumentos de apoyo a la producción agrícola, de modo de obtener mayor eficacia en la utilización de los recursos disponibles y lograr una eficaz inserción internacional.

Dos consecuencias deben relievase: de un lado, cómo enfrentar las condiciones adversas de la competencia internacional una vez abierta la economía y, de otro, cómo reducir los traumatismos de los ajustes internos en términos de producción, empleo y distribución del ingreso. En efecto, si bien la profundización de la apertura de la economía implica insertarse de manera cada vez más intensa en el proceso de globalización que experimenta la economía supuesto a los problemas de tecnología, al medio ambiente, a la capacitación).

En tercer lugar, esfuerzos relacionados con la gradualidad del proceso de internacionalización de la agricultura, para dar espacio a los esfuerzos de adaptación y así evitar los traumatismos que pueden detener las transformaciones productivas. Esta gradualidad está asociada, de un lado, con aspectos de carácter macroeconómico (reducción de aranceles, tasa de cambio), que suponen un alto grado de coordinación entre los objetivos de las políticas macro y micro y, de otro lado, con la capacidad de negociación de los tratados internacionales o de las negociaciones alrededor de los bloques de comercio.

La gradualidad, por otra parte, implica no sólo reconocer la necesidad de intervenciones públicas, pertinentes y oportunas que promuevan los cambios requeridos, sino también y de manera decisiva, la necesidad de no perpetuar aquel tipo de intervenciones que originaron los problemas que hoy se quieren resolver con las reformas de política comercial. Es necesaria, entonces, la adopción de nuevas formas de intervención que consulten el interés del país y que permitan evitar su apropiación por parte de sectores que expresan intereses particulares. Esas intervenciones, como se advertirá más adelante, deben condicionarse a compromisos de desempeño productivo de parte de los beneficiarios actuales de esas modalidades de intervención, de modo que ellas sean innecesarias en el futuro.

Por supuesto, los estímulos al crecimiento, a la modernización productiva y las intervenciones para la productividad, la rentabilidad, la competitividad y la diversificación, conjuntamente con la sostenibilidad y la protección de los recursos naturales preservando la gradualidad de las reformas, suponen fortalecer la institucionalidad pública y privada, de modo que sea capaz de conducir la agricultura sobre la base de sus ventajas competitivas y de un contexto adecuado de la política macroeconómica.

Por otra parte, aunque estos son desafíos que de por sí conllevarían una amplia y considerable intervención del Estado, no es menos cierto que las orientaciones de libre mercado y los compromisos internacionales van reduciendo los márgenes de acción y de cobertura de las políticas. En realidad, si nos atenemos a las recomendaciones internacionales sobre cuáles deben ser las características de las intervenciones estatales, el papel del sector público en la agricultura parece reducirse a proveer la seguridad económica a través de instituciones y políticas estables, a eliminar las distorsiones de precios causadas

por políticas públicas tales como impuestos, tributación directa, subsidios y transferencias, con miras a crear condiciones para que los mercados emitan señales de precios claros y transparentes para guiar la actividad productiva privada, mantener el tipo de cambio competitivo, evitando la revaluación (frente a lo cual, por otra parte, se suelen olvidar las presiones estructurales hacia ella), a invertir adecuadamente en el área de infraestructura, a invertir en tecnología y en los recursos humanos y a diseñar una política sectorial consistente con los compromisos internacionales.

A su turno, al sector privado se le asigna la responsabilidad de crear empresas y empleos, buscar competitividad y productividad en forma permanente para hacer viable la apertura comercial y enfrentar los rigores de la competencia internacional, buscar incorporar patrones de calidad en sus productos, así como crear dentro de lo posible autorreglamentaciones de calidad a través de asociaciones gremiales y a participar, en fin, en conjunto con el Estado, en la reforma de las políticas públicas y de las inversiones, dado que no hay recursos públicos suficientes para atender las demandas crecientes de inversiones públicas<sup>4/</sup>.

En esas circunstancias, parece haber no solamente una asimetría fundamental entre los objetivos de modernización y de fomento (y las consiguientes demandas hacia el sector público) y la reducción creciente de los instrumentos de acción del propio Estado; esa asimetría, por lo demás visible, genera tensiones y discrepancias alrededor de la orientación y alcance de las políticas agrícolas (particularmente en lo concerniente a los apoyos a la agricultura), y discrepancias respecto de los tiempos de aplicación de las mismas.

Enfrentar en todo caso la transición desde una agricultura cerrada, protegida, intervenida, regulada y con fuertes apoyos directos para el fomento de la producción, hacia una economía abierta, desregulada y en consonancia con el nuevo marco institucional del comercio internacional agrícola, supone

.....

4/ Israel A. «The Changing Role of the State: Institutional Dimensions». WPS 495, Washington, D. C., Banco Mundial, Agosto 1990. Krudsen O.; Nash J. con la participación de James Bovard, Bruce Gardner y L. Alan winters. «Redefining the role of Government in Agriculture for the 1990s». Documento de trabajo No. 105. Washington, D.C.; Banco Mundial, noviembre, 1990.



reconocer, para empezar, los elementos relevantes y sin duda contradictorios del nuevo escenario.

Por un lado, la urgente necesidad de modernizar la agricultura, porque si no lo hace, sencillamente no podrá enfrentar los muy fuertes subsidios a la agricultura en los países desarrollados. Por otro lado, el gobierno, además de no poder subsidiar y de no poder adoptar medidas proteccionistas en favor de los agricultores, por razones del entorno de compromisos internacionales, está obligado a reducir exactamente aquellos recursos y servicios con los cuales tradicionalmente se apoya la modernización. Esa contradicción, entre demandas crecientes y recursos e instrumentos decrecientes, sin embargo, va a mantenerse por largo tiempo por las siguientes razones<sup>5/</sup>:

1. A pesar de los avances logrados en la Ronda Uruguay, lo más probable es que los países desarrollados, por razones de economía política interna, seguirán subsidiando o protegiendo a los agricultores, ya sea a través de barreras arancelarias o no arancelarias (sanitarias, ambientales, etc.), puesto que disponen de recursos para hacerlo, con el agravante de que los países en desarrollo no tienen el suficiente poder político para impedir que lo hagan.
2. La realidad, aunque adversa, es ineludible: aun si el gobierno quisiera subsidiar a sus productores, no dispone de los recursos, y menos, si tales recursos se demandan en la cantidad que sería necesaria para contrarrestar los subsidios que otorgan los países desarrollados.
3. Aunque se quisieran adoptar medidas proteccionistas (como, por ejemplo, prohibir la importación de bienes producidos en el país o elevar sus aranceles de importación), el gobierno tendrá que considerar que dichas medidas beneficiarían a una minoría de habitantes (apenas a aquellos agricultores que producen el bien protegido), pero perjudicarían a la gran y creciente mayoría constituida por los consumidores que tienen que pagar un precio más alto por el producto protegido. Ello implicaría el obvio

5/ Véanse sobre todo las francas y pertinentes consideraciones de Polan Lacki, *Rentabilidad en la agricultura: ¿Con más subsidios o con más profesionalismo?* Santiago de Chile, FAO, 1996.

enfrentamiento de intereses entre los mayoritarios consumidores y los minoritarios agricultores, para los cuales la situación sería cada vez más desfavorable si no mejoran sus condiciones productivas.

Aparte de la contradicción entre demandas de protección y medios y posibilidades para aplicarla, surgen otras contradicciones por cierto relevantes en las circunstancias actuales de la agricultura colombiana, a juzgar por la experiencia internacional. De un lado, es un hecho que muchos segmentos productivos, registran atrasos y operan en condiciones en las que les es imposible competir y menos hacerlo con países de agricultura moderna y subsidiada, de modo que hoy están sumidos en una considerable crisis. Ello comporta naturalmente decidir si se permite que dichos segmentos desaparezcan, o bien si se les subvenciona y se les hace sujetos de programas integrales de modernización, con el fin de reconvertirlos, cuando ello sea posible, en unidades productivas viables (volveremos sobre ello más adelante)<sup>6/</sup>.

De otro lado, aun cuando las transformaciones se estén produciendo en otros segmentos de la agricultura, dejan en todo caso un saldo de costos que no es fácil de atenuar, aunque a veces se logre distribuir en el tiempo. De hecho, las reformas dirigidas al libre mercado, a un régimen más abierto de competencia y con las menores distorsiones posibles de precios, difícilmente pueden consolidarse y lograr resultados favorables antes de un quinquenio<sup>7/</sup>. Frente a esos costos, hay que reconocer, en todo caso, que todavía el país no puede prescindir de considerables ayudas para un sector rural que, junto a sus funciones productivas y aún con desventajas competitivas apreciables, tiene la función de la estabilidad social y política, y que esas ayudas implican que han de asumirse y socializarse cargas si no se quiere que los costos emerjan bajo la forma de menor producción, migraciones, desajustes en los mercados de trabajo, tensiones sociales y riesgos de ingobernabilidad, que pudieran surgir del clima que se está describiendo.

6/ Una consideración más detallada en Bejarano Jesús Antonio. «La competitividad en el sector agropecuario. Elementos para un enfoque». Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura. Santa Fe de Bogotá D.C., Mimeo, 1994.

7/ Banco Mundial. Apertura, liberalización del comercio exterior en los países en desarrollo. Legis Editores, Santa Fe de Bogotá, 1991.

Finalmente, si ha de mantenerse la agricultura en condiciones de viabilidad, hay también que reconocer sobre todo las implicaciones y limitaciones de orden presupuestal y las restricciones que provienen de las políticas de ajuste macroeconómico, así como relieves el papel de la capacidad negociadora en las instancias internacionales, con el fin de ganar los espacios y los tiempos necesarios para el ajuste gradual.

En todo caso, en las circunstancias que acaban de señalarse, se imponen tres orientaciones esenciales: en primer término, aceptar con realismo el estado de la situación; en segundo lugar, emprender de manera pragmática la transición hacia la apertura agrícola y, en tercer lugar, abordar las transformaciones institucionales con profundidad.

No asumir con realismo y pragmatismo los dilemas que acaban de anotarse, impide articular un enfoque estratégico, y concentrar esfuerzos en políticas viables que no pueden sustituirse por retórica y lamentaciones. Eludir los dilemas más bien lo que produce es zigzagueos o incoherencias de las acciones estatales, las que, por otra parte, no reducen las presiones sobre el presupuesto público y antes bien producen señales equívocas sobre la realidad y sobre las orientaciones de política. En el dominio financiero, por ejemplo, el costo de las sucesivas reestructuraciones y condonaciones de créditos parecen no tener fin, a juzgar por el acrecentamiento de las carteras vencidas, sin que ello signifique superar la erosión de las bases productivas de muchos segmentos de la actividad agrícola.

La segunda cuestión, la de la transición, por supuesto se refiere a la sustitución de los antiguos esquemas de apoyo al desarrollo agrícola por nuevas estrategias para mantener los equilibrios básicos del propio sector rural. En el papel, los propósitos de los enfoques actuales de política parecen inobjetable: mejorar la asignación de recursos en el sector agropecuario, facilitar los procesos de inversión y reconversión productiva, fortalecer los derechos de propiedad y otras instituciones del mercado, ajustar los precios a los precios de frontera, reducir las cargas fiscales, etc.<sup>8/</sup>; es sin embargo obvio lo poco que en términos operacionales y de política se ha avanzado en esta materia, en buena medida

8/ Departamento Nacional de Planeación y Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. «Política de competitividad agropecuaria pesquera y forestal». Documento Conpes No. 2786, junio 7 de 1995.

por la ausencia de un propósito estratégico de largo plazo que permita articular los diversos elementos de la política agrícola y contribuir a atenuar la incertidumbre sobre el futuro.

De hecho, pese a sus complejidades e ineficiencias, el sistema anterior de apoyos imprimía un alto grado de certidumbre a los resultados anuales de los productores; se conocía de antemano el nivel de los precios de venta, las tasas de interés estaban subsidiadas y no repercutían gravemente en los costos de producción, el Estado suministraba insumos estratégicos en muchos casos a precios iguales o inferiores a los internacionales, las instituciones agropecuarias de crédito permitían el acceso del mismo al sector rural y, por supuesto, los mercados estaban protegidos de la competencia internacional<sup>9/</sup>. Hoy, en cambio, la incertidumbre es bastante mayor, no sólo porque en el juego de la competencia los empresarios han de asumir mayores riesgos, sino también por cuanto una serie de instituciones y de instrumentos de mercado que son imprescindibles no existen, y los que se necesitan en el nuevo contexto, están todavía poco desarrollados o quedan fuera del horizonte cultural de los segmentos campesinos.

Una tercera gran cuestión es de orden institucional. La manera como se está enfrentando la crisis es duplicando organizaciones, destruyendo mecanismos para erigir otros, fragmentando y reagrupando las funciones públicas, sin que medie una jerarquización de fondo de los objetivos que se persiguen y de los costos de adaptación a los nuevos esquemas, reglas y políticas; hay cierta propensión cuatrienal a reinventar el país, sin que se asuma de fondo la notoria obsolescencia institucional que permea toda la estructura del sector agropecuario.

9/ Una cierta inercia parece oponerse a los cambios de enfoque de las políticas. Para situar esos cambios en una perspectiva más amplia de lo que ha sido la formulación de políticas en el pasado, puede verse Anderson K.; Hayami Y. *The Political Economy of Agricultural Protection*. Allen and Unwin. Sydney. 1986. También Staatz, John M.; Eicher, Carl K. «Agricultural Development Ideas in Historical Perspective». *Agricultural Development in the Third World*. Ed. by Carl K.Eicher and John M.Staatz The John Hopkins University Press. Baltimore and London 1984. Las implicaciones de los modelos de intervención agrícola en la fase substitutiva se examinan en Krueger A.D.; Schiff M.; Valdés A. (eds). «Economía política de las intervenciones de precios agrícolas en América Latina», Banco Mundial, Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo, Chile, 1990, y en Krueger A.D.; Schiff M.; Valdés A. «Agricultural incentives in developing countries. Measuring the effect on sectorial and economywide policies». World Bank, *Economic Review*. September. 1988.

## II.- LA ECONOMÍA POLÍTICA DE LA TRANSICIÓN

A

UN CUANDO EN EL MEDIANO Y LARGO PLAZOS ES PERFECTAMENTE factible articular una estrategia que pueda ir resolviendo los problemas de modernización y reestructuración de la estructura productiva, en el corto plazo los dilemas fundamentales están centrados en la política comercial, entendida como la dimensión en la que se decide la supervivencia de muchos segmentos productivos de la actividad agrícola, se apunta la capacidad para emprender la transición y se generan espacios para construir ventajas competitivas<sup>10/</sup>.

De hecho, la política comercial (es decir, todos aquellos elementos de protección que conciernen a los precios, particularmente a los precios de frontera y a las intervenciones de precios internos) apunta en esencia a definir la distancia entre los precios internacionales y los precios internos de los bienes comerciables (importables) y, en consecuencia, decide a corto plazo sobre los aumentos de la producción y de la productividad, sobre los impactos sociales y sobre las nuevas condiciones de desempeño de la agricultura. La política comercial se asocia también a la reducción de la incertidumbre de los productores y a la estabilización de los precios; decide, así mismo, sobre los aspectos concernientes a la seguridad alimentaria en el corto plazo, (disponibilidad y acceso a los alimentos importables). Finalmente, la política comercial, dados sus efectos sobre la producción, el empleo y los ingresos rurales, está, de manera directa, asociada a factores tales como la estabilidad política y social y a las condiciones de gobernabilidad en las áreas rurales.

10/ Hock J. Elements of agricultural trade policies. New York: Macmillan, 1987.



Consideremos brevemente los efectos productivos, fiscales y distributivos. De hecho, la política comercial y las intervenciones en precios, en tanto definen los precios relativos entre importaciones y precios internos, deciden en primer término sobre la producción, dada la sensibilidad de los productores a los cambios de precios. El efecto sobre la producción no depende solamente de un precio (alto o bajo), sino de la expectativa que ese precio alto se mantenga. Si la expectativa de precios altos existe, no sólo aumentará la producción, sino que puede producirse una modificación de la tecnología, que hará que el efecto sobre la producción sea mayor.

En segundo lugar, los efectos sobre el presupuesto público. Una política de precios significa, de hecho, un impuesto o una subvención a un producto, y en esa medida los ingresos y los egresos del gobierno se verán afectados pero con efectos contradictorios en el corto y en el largo plazos.

En tercer lugar, los efectos sobre la distribución del ingreso, dado que esta política de precios modifica los precios relativos al productor y al consumidor y en esa medida afecta el ingreso agrícola. Y, finalmente, el efecto sobre la asignación de recursos, de modo que la modificación de la estructura de precios relativos, puede provocar desplazamientos de los recursos entre varias producciones alternativas y en el uso de ciertos recursos con respecto a otros. Es el caso, por ejemplo, y según algunos argumentos, de la «ganaderización» de las tierras agrícolas como consecuencia de la apertura<sup>11/</sup>.

No resulta por ello extraño que las tensiones principales de política agrícola en el corto plazo se refieran justamente a las dimensiones de la política comercial. De hecho, la importancia que ésta ha tenido en el desempeño de la actividad agrícola, y la dependencia de muchos productores respecto de ese tipo de políticas, ha generado una alta sensibilidad de los agricultores a las decisiones de política y enormes presiones hacia la protección de frontera, no sólo por las consecuencias de ésta sobre la rentabilidad y los ingresos, sino por las implicaciones en materia de estabilidad de precios.

11/ Rodrik D. «The limits of trade policy reform in developing countries». In: Journal of Economics Perspectives pp.87-105. American Economic Association. Nashville. Vol.1. Winter 1992.

No es menos cierto, por otra parte, que son muchos los analistas que han atribuido a las políticas comerciales de carácter proteccionista, vigentes hasta los años ochenta, diversos efectos, la mayoría adversos al desempeño de la actividad productiva. La consecuencia principal es haber estimulado los agentes económicos conductores ineficientes y orientados más a la búsqueda de rentas que a mejoras en la capacidad productiva. Conviene, pues, hacer un breve repaso de los aspectos más relevantes de esa discusión, que coincide con las realidades colombianas del pasado<sup>12/</sup>.

En efecto, el sector agrícola históricamente ha estado caracterizado en muchos países por un complejo arreglo de políticas sectoriales contradictorias. Los gobiernos han intervenido en la agricultura para lograr un número de objetivos sociales conflictivos, incluyendo, entre otros, la protección a los consumidores, el establecimiento del juego limpio de los precios al productor, la generación de divisas, la estabilidad de precios y el combate a la inflación. Al mismo tiempo, las políticas macroeconómicas generales han tenido por lo común adversos efectos sobre el sector agrícola. Las estrategias de desarrollo que buscaban promover la industrialización resultaron en tasas de cambio sobrevaluadas que, a su vez, deprimieron los precios de los productos agrícolas transables.

Adicionalmente, para generar rentas, el gobierno a menudo grabó a los productos agrícolas de exportación y, en un esfuerzo para proveer bajos costos de los bienes de consumo, se mantuvieron esquemas de precios administrados por debajo de los niveles internacionales. Por otra parte, los monopolios paraestatales y la restricción a la comercialización, constriñeron las operaciones

12/ Krueger A.D.; Schiff M.; Valdés A. (eds.). «Economía política de las intervenciones de precios agrícolas en América Latina», Banco Mundial, Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo, Chile, 1990. También, Krueger A.O., M. Schiff.; A. Valdes. «Agricultural incentives in developing countries. Measuring the effects os sectoral and economy-wide policies». World Bank Economic Review. Vol 2. Núm 3. pp. 255-271. 1988. Vernon R.; Sullivan J.; Wainio J. «The impact of removal of support to agriculture in developed countries» Paper presented at the American Agricultural Economics Association annual meeting. East Lansing, Michigan, August 1987. Valdés A. «Efecto de las políticas comerciales y macroeconómicas en el crecimiento agropecuario: La experiencia sudamericana». Banco Interamericano de Desarrollo, 1986.

agrícolas en muchos sectores; finalmente, los gobiernos en muchos países en desarrollo intentaron neutralizar estas políticas discriminatorias con intervenciones más favorables: la agricultura ha gozado de insumos subsidiados tales como irrigación, fertilizantes, semillas, pesticidas.

Además, la protección comercial ha tomado diversas formas en muchos países, especialmente en tiempos de crisis. Esto incluye restricciones cuantitativas y otras intervenciones no arancelarias que habían sido establecidas con el fin de abaratar las importaciones, en particular, para los productos agroindustriales<sup>13/</sup>.

Como anotan Krueger Schiff y Valdés, en medio de esa multiplicidad de objetivos y efectos cruzados, pueden identificarse con claridad cuatro hechos estilizados respecto a las políticas agrícolas de los países en desarrollo, cuyas interacciones no han sido en conjunto bien apreciadas:

1. Muchos países en desarrollo intentaron estimular el crecimiento a través de las políticas de sustitución de importaciones y la protección contra las importaciones competitivas de la producción doméstica.
2. Las tasas de cambio sobrevaluadas se mantuvieron a través de los regímenes de control de cambios y de licencias de importación, que fueron mucho más restrictivas que aquellas que se adoptaban en conexión con la sustitución de importaciones.
3. Muchos países en desarrollo intentaron reprimir los precios agrícolas al productor y gravar los bienes agrícolas a través de medidas gubernamentales, especialmente la comercialización agrícola, los impuestos de exportación y las cuotas de exportación.
4. Algunos gobiernos intentaron neutralizar los efectos de esos desincentivos a los productores con los subsidios a los insumos y a la investigación en irrigación y otros insumos de capital.

13/ Para un examen de los múltiples objetivos, véase Odin Knudsen y Kathy Lindert «Agricultural lending in transition: Lessons from experiences and future approaches» en Dina Umali-Deininger and Charles Maguire Editors *Agro-cultural in liberalizing economies: Changing Roles for Governments* The World Bank, Washington D.C., 1995, pág. 379 y siguientes.

En consecuencia, estos simultáneos esfuerzos de estímulos y desestímulos a la producción agrícola generaron señales caóticas a los productores, quienes difícilmente, podían acomodarse a orientaciones de esa naturaleza. En ese clima, está por demás advertir la alta sensibilidad de los productores a las intervenciones públicas y su explicable proclividad a hacer descansar la rentabilidad más en las presiones políticas que en la eficiencia. Por supuesto, como anota también Krueger<sup>14/</sup>, los orígenes de las políticas de precios agrícolas radican en parte en las propias ideas de la época y en parte en la propia combinación de motivos políticos y respuestas pragmáticas que impulsaban las políticas hacia dejarlas descansar en el régimen comercial y de pagos.

Desde el punto de vista de las ideas económicas dominantes, la discriminación contra la agricultura estaba propiciada en buena medida por la creencia de que ésta era un sector residual que debía proveer de recursos a la industrialización; pero al mismo tiempo que el gobierno buscaba políticas para extraer recursos de la agricultura, tenía contradictoriamente también la orientación de proveer medidas de política que tenían un origen más ideológico, bien por la convicción de comportarse como guardianes sociales benevolentes (populismo) como por razones de la necesidad de fortalecer un proyecto nacional (nacionalismo), apoyado en la autarquía como presupuesto de la modernización económica y, en unas pocas ocasiones, en razones apoyadas en argumentos económicos de estabilidad de precios, incertidumbre y seguridad alimentaria<sup>15/</sup>.

En esa perspectiva, las respuestas de política incluían la reorganización y muchas veces la proliferación de organismos públicos, la asignación de diferentes funciones a los entes recién creados, seguida de dificultades de coordinación entre organismos y seguida de otra reorganización en la que éstos se consolidaban. En cada etapa de separación y consolidación se contrataban más empleados, de modo que a un nivel fundamental, esta incapacidad para encontrar una postura política estable, según Krueger, es relativamente fácil de explicar. En

14/ Anne Krueger, *La economía política de la reforma en los países en desarrollo*. Madrid, Alianza Editorial, 1996, pág. 88.

15/ Mellor John W. and Ahmed Raisuddin (Editores) *Agricultural Price Policy for Developing Countries*. Baltimore and London, The John Hopkins University Press, IFPRI, 1988.

efecto, las políticas de precios agrícolas se vieron enfrentadas a múltiples contradicciones. Por un lado, estaba la demanda de ingresos del gobierno y, por el otro, la necesidad de estímulos a la producción; contradicción que se agravó con una presión descendente sobre los precios urbanos derivada del deseo político de suministrar alimentos baratos a unos trabajadores urbanos, que Krueger califica como de «exaltados políticamente», refiriéndose sin duda a las experiencias de los países del Cono Sur.

En todo caso y siguiendo a Krueger<sup>16/</sup>, la política de los precios agrícolas en la mayoría de los países tenía múltiples objetivos, entre los que se incluían:

1. El aumento de las intervenciones gubernamentales (por razones ideológicas).
2. La búsqueda de apoyo de los agricultores al gobierno.
3. El impedimento de la explotación monopsónica de los agricultores por medio de la sustitución del mercado por los organismos comerciales de carácter estatal.
4. El mantenimiento de los precios bajos para los consumidores urbanos de bienes alimenticios.
5. La estabilización y el aislamiento del mercado doméstico de los mercados internacionales inestables.
6. Los ingresos de divisas para ayudar a aliviar la escasez de moneda extranjera.
7. El ejercicio de los controles comerciales estatales para “contrarrestar los monopolios internacionales” y de esta forma, obtener unos precios elevados para las exportaciones agrícolas.

Además, en momentos críticos, añade Krueger, las consideraciones políticas a corto plazo ayudaron a la utilización de los instrumentos de política de precios agrícolas (sobre todo las juntas de comercialización), para proporcionar trabajo a las personas que políticamente convenía favorecer y para ganar apoyo político de grupos concretos, sobre todo, asalariados urbanos.

.....

16/ Anne Krueger, Op. Cit.



Así, de un lado nunca pareció ser clara la función objetivo de la intervención en materia de la política comercial agrícola, aunque no pueda decirse lo mismo respecto del sector industrial, en el que primaron las intervenciones para modificar la asignación de recursos. No fueron tampoco claras las razones por las cuales se intervenían los precios, oscilando entre las puramente económicas y la búsqueda de apoyos políticos de los sectores rurales<sup>17/</sup>, y mucho menos fueron claras las formas de esa intervención: iban entre el énfasis en las acciones directas y las neutralizaciones indirectas más o menos casuísticas, sin que se advirtiera la presencia de un fuerte marco normativo. Es cierto en todo caso que las intervenciones de todo tipo generaron una considerable inercia e innumerables barreras de resistencia a los cambios de política, lo que hace aún hoy difícil políticamente emprender reformas con alguna perspectiva de estabilidad.

Las distorsiones introducidas en la producción y en los mercados agrícolas por cuenta de los múltiples objetivos de la política sectorial de precios, condujo, por otra parte, a distorsionar la estructura de los incentivos al acrecentar los

17/ Cabe recordar aquí que los objetivos económicos de las intervenciones en los precios o en los mercados agrícolas consideran que, en teoría, y bajo supuestos bien conocidos, el libre comercio internacional debe conducir a un precio «único» de un bien determinado que sirve de referencia para las decisiones de producción y asignación de recursos en los países. Sin embargo, además de que no son claros los mecanismos a través de los cuales en una economía abierta los precios internacionales se transmiten a los precios internos, en la práctica, la formación de un «precio único» (o lo que es lo mismo, el precio internacional de referencia) se altera por tres razones principalmente:

1- Por las intervenciones de precios que resultan de objetivos de estabilización de mercados (práctica general), de estabilización de ingresos de productos particulares (práctica de los países desarrollados) o por razones de asignación de recursos o de abaratamiento de costos de bienes agrícolas (práctica de los países en desarrollo, especialmente en América Latina). Cuando se habla de reformas de las políticas comerciales agrícolas, usualmente se alude a este último tipo de prácticas que resultan inconvenientes para el crecimiento global en cuanto comprometen el proceso global de asignación de recursos. 2- Por los diferenciales de los costos de transporte y en general de los costos de comercialización interna. Estos diferenciales pueden surgir no sólo por las deficiencias que tenga un país (o una región) en materia de infraestructura de comercialización, sino de deficiencias en el desarrollo de las instituciones de mercado. Ambos factores, en todo caso, representan «externalidades» que, en casos como el colombiano, significan desventajas competitivas importantes para los productos agrícolas vis à vis el mercado internacional y que deben considerarse a la hora de examinar los mecanismos y

precios de los bienes sustitutos de importaciones, en relación con los precios mundiales. Ello a su vez condujo a que la economía produjera (mirada desde el punto de vista de la eficiencia) una combinación equivocada de bienes y en particular a privilegiar la expansión fundamentalmente de los cultivos de ciclo corto, caracterizados típicamente como importables.

En segundo lugar, la protección fragmentó los mercados y fomentó el uso ineficiente del suelo, como quiera que los cultivos se localizaban muchas veces independientemente de las vocaciones agroecológicas, del acceso inmediato a los mercados y a las facilidades de procesamiento. En tercer lugar, la protección creó rentas y beneficios extraordinarios a aquellos privilegiados que estaban protegidos por el gobierno, concentrando los beneficios en algunos segmentos de agricultores, recursos que, por otra parte, hubieran podido ser utilizados más eficazmente a fines distintos y socialmente más útiles que la transferencia de rentas<sup>18/</sup>.

Para el caso de la situación de la agricultura colombiana, no cabe duda de que las políticas de protección impulsaron en el sector el desarrollo de patrones

los niveles de la protección. 3- De imperfecciones en la estructura de los mercados. Son de especial importancia las estructuras concentradas de las cadenas de comercialización y los estrangulamientos de precios que se experimentan en algunos puntos de la cadena por razón de ineficiencias productivas. Ello requiere intervenciones de orden administrativo o de intervenciones de mercado que aseguren la transparencia de estos y la formación de precios domésticos transparentes y competitivos. En esas circunstancias es relevante hacerse dos tipos de preguntas: de un lado, cuánto de los factores de incertidumbre, inestabilidad y desempeño de precios vis à vis los precios internacionales se debe a cambios en la política comercial y cuánto a los factores internos (transporte, comercialización, estructura de cadenas, falta de transparencia en los mercados, intervenciones del gobierno, etc.). De otro lado, cuánto nivel de protección, qué tipo de protección y durante cuánto tiempo, se requiere para estabilizar la producción agrícola, de forma de igualar sus condiciones de desempeño respecto del mercado internacional.

18/ La literatura sobre el tema es abundante, véase Murphy K; «Why is rent-seeking so costly to growth», *American Economic Review*, vol. 83, 2. may, 1993. Los ensayos clásicos sobre el tema son Bates R. *Essays on the Political Economy of Rural Africa*. Berkeley, University of California Press, 1983; y Bates R. *Markets and State in Tropical Africa*. Berkeley, University of California Press, 1981.

diferenciados de producción y de tecnología<sup>19/</sup>. Una parte de la agricultura (la mayoría de los cultivos transitorios transables, que conformaron buena parte del sector de la agricultura moderna), se desarrolló al amparo de políticas de sustitución de importaciones y dio lugar a cultivos cuya sostenibilidad se basa en el mantenimiento a las reglas de protección frente a la competencia extranjera, a las transferencias de ingresos a los productores a través de precios y mediante subsidios directos financiados por medio del presupuesto nacional.

Por el contrario, el grupo de productos no transables, en lo fundamental, se mantuvo al margen de los privilegios que otorgaban las políticas sectoriales hacia la agricultura (frutales, hortalizas, tubérculos, legumbres, entre otros). La dinámica de la evolución de esos cultivos se apoyó en el mercado interno con un escaso acompañamiento de las políticas sectoriales.

Un tercer grupo de productos se conformó con base en los exportables y otros cultivos permanentes con clara vocación exportadora (banano, flores, café, azúcar, palma de aceite), y en algunos casos con aparentes ventajas competitivas en el mercado doméstico. Estos cultivos se han desarrollado con base en empresas agroindustriales con alto grado de integración vertical, escalas de operación relativamente grandes y sofisticadas estructuras de gestión empresarial.

Con todo, la liberalización comercial y la apertura económica han significado cambios en ese patrón de estructura productiva. El sector agropecuario, en efecto, ha experimentado un intenso ajuste estructural que se manifiesta en cambios en los patrones de producción y uso de recursos; los cultivos transitorios transables, antes protegidos, entraron en crisis ante la competencia internacional, mientras que otros sectores como el pecuario intensivo y los cultivos permanentes han aumentado la producción, generando cambios en la estructura productiva y en los patrones de uso de la tierra<sup>20/</sup>.

19/ Seguimos aquí a Cega «La rentabilidad en la agricultura» (proyecto borrador presentado a la Misión Rural, Santa Fe de Bogotá, octubre de 1997).

20/ Véase Cega, también Juan Manuel Ospina «La apertura agropecuaria colombiana requiere conciliar la competitividad con la equidad» y Juan Manuel Ospina «Efectos de la sustitución de áreas agrícolas por pastos en la producción y crecimiento del subsector lechero», ambos en Revista Nacional de Agricultura, SAC, primero y segundo trimestres de 1997, Nos. 918-919. También Gutterman,

Por otra parte, los estudios más recientes revelan que los indicadores de apoyo al sector agropecuario muestran una tendencia decreciente de las ayudas y las transferencias a los productores, como resultado de las políticas comerciales. El nivel de apoyo promedio anual otorgado al grupo de productos seleccionados equivale al 8.1% del PBI agropecuario entre 1986-89, a 6% entre el 91-95 y en 1996 se encontraba alrededor de un 3%. Es necesario insistir en que productos individuales, como la leche, han alcanzado en algunos años hasta el 5% del PBI agropecuario en de ayudas; en todo caso, los cultivos semestrales y los de agricultura comercial, tales como el maíz, cebada, trigo, arroz, sorgo y soya<sup>21/</sup> han sido enormemente beneficiados por las transferencias.

Este aspecto de la búsqueda de rentas es un punto importante; la protección, usualmente, genera algunos beneficios a grupos particulares, beneficios que son función más de la presión política que de la contribución de éstos a la economía. El ejemplo más notable, por supuesto, fueron las licencias de importación. Krueger ha dedicado un notable artículo a este fenómeno<sup>23/</sup>, en

L. «El sector agropecuario frente a la apertura», en *El agro colombiano ante las transformaciones de la economía*. Santa Fe de Bogotá, Tercer Mundo Editores, IICA, Fundagro, 1994. Obviamente, los ajustes no se han distribuido proporcionalmente ni en los cultivos ni en las diferentes regiones agrícolas del país. Aquellas regiones donde más descendieron los cultivos transitorios, no necesariamente registraron aumentos en los cultivos permanentes y se pueden evidenciar en ellas efectos netos recesivos en la producción y en el empleo.

- 21/ La evidencia sobre estas transferencias es significativa. Alvarez Coque, José María. *El apoyo a la agricultura en el Grupo Andino, 1990-1995. Una síntesis subregional*. Enero, 1997, Banco Mundial. *Surveillance of agricultural prices and trade a handbook for Colombia*. Alberto Valdés y Barry Schaeffer in collaboration With Lia Guterman. Washington 1995, Barbosa, Judith Helena y Felipe Jaramillo. «La evolución de la política agrícola colombiana y el equivalente del subsidio al productor» en *Revista Planeación y Desarrollo*, vol. XXVI, No. 1, enero-abril de 1995, Santa Fe de Bogotá.
- 22/ Bhagwati J. N. «Directly unproductive profit seeking (DUP) activities», *Journal of Political Economy*. Vol. 90, No. 5, octubre, págs. 988-1002, 1982.
- 23/ Krueger A.O. «The political economy of the rent-seeking society». Reproducido en Rudiger Dornbusch (editor). *Policy Making in the open economy -Concepts and case studies in economic performance* Oxford, Oxford University Press, 1993 págs. 307-308.

el que muestra, a partir de la evidencia empírica, que el valor de las rentas que agentes privados derivan de las licencias de importación puede ser considerable y que los costos de bienestar de las restricciones cuantitativas pueden ser superiores a los beneficios de éstas. A ello deberían añadirse los efectos políticos que puedan resultar de la percepción de los ciudadanos sobre la naturaleza del sistema económico y sobre la distribución del ingreso. Por supuesto, la competencia por rentas permite una distribución del ingreso más desigual, favoritismos claros con respecto de algún grupo de la sociedad, corrupción administrativa, etc. Las restricciones al comercio pueden verse, entonces, como una lotería en la cual algunos individuos ricos son exitosos buscadores de rentas por cuenta de su capacidad de acceso al sistema de decisión<sup>24/</sup>.

Deben ahora considerarse los aspectos de economía política de las políticas comerciales que, como se ha visto, son relevantes para explicar no sólo las características de aquellas, sino principalmente las inercias y barreras a su reforma<sup>25/</sup>.

Tanto Bhagwati como Krueger<sup>26/</sup> han estudiado la evolución de los regímenes de comercio exterior a través de los países, calificando tales regímenes en cinco fases<sup>27/</sup>. La fase uno se describe como aquel período en el que los

24/ Anne Krueger, Op. Cit.

25/ Bonnen J.T.; Browne W.P. «¿Why is agricultural policy so difficult to reform?», National Center for Food and Agricultural Policy. Annual Policy Review. Resources for the Future, Washington D.C. 1989. Krueger a su turno ha intentado explicar los ciclos de elaboración de políticas, agrícolas y el proceso de pare y siga de las políticas de precios. Según Krueger, el discernimiento central de la economía política en lo que respecta a la reforma de la política económica en los países en desarrollo es que una gran parte de los ciclos políticos y económicos es endógena. Las consecuencias económicas intencionales (u otras) de las decisiones políticas alteran el equilibrio político, las consecuencias políticas de las políticas económicas son igualmente importantes. Vease Krueger «La economía política...».

26/ Jagdish N Bhagwati Foreign trade regimes and economic development, Anatomy and consequences of exchange control regimes Cambridge, Massachussets, 1978 y Anne Krueger Foreign trade regimes and economic development, Liberalization attempmts and consequences, Cambridge, Massachussets, 1978.

27/ El estudio no se refiere específicamente a la agricultura pero sus conclusiones se aplican a todos lo sectores.



controles comercial y de cambio son razonablemente uniformes y lineales; la fase dos es el período durante el cual los controles son cada vez más complejos a medida que se producen reacciones ad-hoc a las diversas respuestas económicas no deseadas; la fase tres es típicamente un período de reforma; puede tratarse de ordenar, ajustar u organizar el régimen de controles, o bien puede consistir en unos cambios de política de mucho mayor alcance; de cualquier modo, esta fase se describe como un período durante el cual la proliferación de los controles ha alcanzado un punto en que este sistema resulta muy difícil de manejar y, por tanto, hay que tomar decisiones sobre la orientación de la política comercial, lo que supone reformas de fondo.

La fase cuatro se describe como un período en el que persisten la liberalización y la acción constante de los controles, mientras que la fase cinco es la situación en la que hay pocos controles comerciales y del tipo de cambio, es decir, una economía con un alto grado de apertura.

Tanto Bhagwati como Krueger sostienen que cuando los países se encuentran en la fase uno, tienden de manera natural y por diversas razones hacia la fase dos, a la que de un modo más o menos inevitable sigue después la fase tres; luego, se observa que después de la fase tres puede producirse bien una reversión a la fase dos o bien un avance hacia la fase cuatro; ésta, a su vez, puede terminar ya sea en la fase cinco o en una reversión a las fases uno o dos.

Esta estilización de fases es de gran utilidad para caracterizar la evolución de los regímenes comerciales y de pago y resulta ser bastante relevante para los análisis de las políticas de precios agrícolas y para seguirle la pista a la historia de éstos<sup>28/</sup>. Por supuesto, las interacciones políticas proporcionan una razón descriptiva y precisa para examinar la dinámica de esa evolución. La imposición inicial de controles (fase 1) al intentar anular el mercado y orientar mediante medidas administrativas la economía, pone en marcha respuestas económicas que hasta un cierto punto desafían el

28/ Krueger, Anne, M.Schiff y A. Valdés. The Political Economy of Agricultural Pricing Policy, A World Bank Comparative Study. Johns Hopkins University Press. 1992

empeño de aquellos que imponen los controles; las respuestas de los políticos dan lugar a la fase dos; tarde o temprano, un comportamiento económico poco satisfactorio origina la necesidad política de «intentar algo» para cambiar los resultados, lo que se traduce en un avance hacia la fase tres.

Si la situación políticoeconómica de fondo es suficientemente adecuada para que el programa de reforma tenga bastante alcance y credibilidad, el comportamiento político subyacente puede mejorar (fase cuatro). Esto puede permitir una mayor liberalización en tanto que al mismo tiempo se fortalece la influencia política de nuevos grupos (por ejemplo, los exportadores) y se crea apoyo popular debido a una mejora del comportamiento económico global. Si una vez que el proceso ha dado comienzo se producen dificultades económicas debido a una conmoción externa u otras circunstancias internas, los políticos pueden decidir la reinstauración del mecanismo de control (reversión a la fase dos).

Cualquiera que sea el resultado, está claro que existe una lógica políticoeconómica de la evolución de los controles e intervenciones de precios en cuanto se imponen por primera vez. El período de proliferación de controles puede ser más corto o más largo, dependiendo de las circunstancias y de las reglas políticas de los diferentes grupos; el programa de reforma puede llegar más tarde o más temprano y ser más fuerte o más débil, pero las interacciones entre los esfuerzos del mercado para evitar los controles y los esfuerzos del Estado por mantenerlos, parecen dar a entender que existe un proceso subyacente que conduce desde la fase uno a la fase dos y después en un punto determinado a la fase tres.

El que a la fase tres le siga una fase cuatro de mayor liberalización, depende de unos cuantos factores que incluyen la capacidad de los tecnócratas para diseñar un programa económico razonable, la credibilidad del gobierno para mantenerlo y la aparición de perturbaciones externas e internas favorables o desfavorables durante el período de transición.

Cuando la transición a la fase cuatro ocurre y sigue su curso, puede dar lugar a una realineación de los factores políticos, lo que proporciona apoyo político y, por consiguiente, una mayor creencia en la sostenibilidad de un nuevo conjunto de políticas económicas. Si se puede lograr esa

dinámica positiva entre los mercados y la política, la mejoría del comportamiento político y económico puede continuar durante un período prolongado<sup>29/</sup>.

29/ Véase Krueger «La economía política...» págs. 126-127 En realidad desde 1985 hasta hoy, las políticas agrícolas, al menos en el caso colombiano, parecen situarse entre la fase tres y la fase cuatro; con una cada vez más visible presión de muchos sectores productivos hacia una reversión hacia la fase dos, caracterizada como ya se señaló, por medidas que se producen como reacciones ad-hoc a las diversas respuestas de política.

### III.-

## LA DINÁMICA DE LA REFORMA: LECCIONES DE LA EXPERIENCIA

**D**E HECHO, LAS REFORMAS DE POLÍTICA COMERCIAL EMPRENDIDAS A COMIENZOS de los noventa y sus implicaciones para la agricultura, han sido sometidas a intenso debate por parte de los economistas y de los sectores agrícolas. Este debate, por cierto, ha parecido hasta ahora bastante más interesado que analítico y no se ha sustentado en evaluaciones sistemáticas y desapasionadas sobre la naturaleza de las reformas, sobre sus efectos puntuales y generales, sobre el grado en que, vis a vis otros factores, han incidido en el desempeño de la actividad económica, en la reasignación de recursos, etc. Esa evaluación es imprescindible<sup>30/</sup>.

No menos importante es evaluar el lugar de la agricultura en el conjunto de las reformas, porque si bien el sector tiene características específicas que ameritan grados de intervención diferentes a los de otros sectores, es preciso discutir el grado en que esas intervenciones deben aislarse del clima general de liberalización del comercio, el alcance de la selectividad y el grado y las razones por las que debe interferirse en la asignación de recursos entre exportables e importables y entre comerciables y no comerciables y las posibles consecuencias de ello<sup>31/</sup>.

30/ Una perspectiva general en Hallberg K.; Wendy E.T. «Trade reform in Colombia: 1990-94». En: *The Colombian Economy: Issues of Trade and Development* Bogotá. pp. 259-299. Boulder, Westview Press, 1992. Sobre la agricultura aproximaciones importantes son Jaramillo C.F.; Junguito R. «Crisis agropecuaria y política macroeconómica», *Debates de Coyuntura Económica*. No. 29. Octubre, 1993. Ocampo J. A. «La crisis y la política de reactivación del sector agropecuario», *Desarrollo y Sociedad*. No. 32, septiembre y *Debates de Conyuntura Económica*. No. 20, octubre, 1993.

31/ De hecho, el punto de partida de cualquier liberalización es la neutralidad. Un régimen completamente neutral es aquel que incentiva por igual las ventas domésticas y las exportaciones, de modo que un régimen comercial que incluya

La experiencia de las reformas comerciales en América Latina a lo largo de las últimas tres décadas pero especialmente en la década de los ochenta - cabe recordar que Colombia ha sido uno de los países que más tardíamente y con más reticencias ha emprendido las reformas- ha dejado un conjunto de lecciones en las que deben apoyarse los juicios y las apreciaciones sobre las bondades y desventajas de la apertura comercial. Así mismo, esas reformas han dejado al descubierto no sólo la existencia de barreras políticas que afectan la consistencia de sus resultados, sino problemas de implementación y costos económicos y sociales que aún pueden evitarse.

En lo que sigue se intentará examinar algunos aspectos relevantes de esas experiencias, para derivar de allí algunas implicaciones sobre las posibilidades de la apertura agrícola. Consideraremos las características principales de la apertura, los ritmos y la gradualidad, el punto de partida de las mismas, el papel de las condiciones económicas y políticas que anteceden a las reformas y las implicaciones en términos de consistencia y coherencia del proceso de apertura y, finalmente, algunas observaciones sobre los costos del mismo en el corto plazo<sup>32/</sup>.

A grandes rasgos, la liberalización del comercio puede tomar una de dos formas: cambios en los precios (por ejemplo, aranceles más bajos) y cambios en las formas de intervención (por ejemplo, el cambio de restricciones cuantitativas de importación por aranceles). Desde el punto de vista de la eficiencia económica, se reconoce que la forma más nociva de intervención comercial la representan las restricciones cuantitativas de diverso tipo, dado que impiden a los mecanismos de precios asignar los recursos de modo eficiente.

.....

la intervención gubernamental pero que además consiga proveer incentivos iguales tanto a las exportaciones como a las ventas domésticas, es considerado neutral y constituye un régimen completamente libre sin intervención gubernamental. Así, aquel programa de reforma que acerque el sistema comercial del país a este paradigma, se entendería como una liberalización; las políticas que lo alejen, como una reversión de la liberalización.

32/ Varios de los resultados que se comentan aquí se documentan en Michael Michaely, Demetrios Papageorgiu y Armeane M Chosky *Liberalizing Foreign Trade Lessons For experience in the developing world*, World Bank, Basil Blackwell, Oxford 1991. Este volumen resume los resultados de una serie de estudios realizados por el Banco Mundial y es el volumen 7 de la serie de estudios. Los otros 6 se dedican al estudio de países. La evidencia colombiana de los años ochenta se examina por parte de Jorge García García en el Volumen 4 (The

En realidad, las reformas intentadas en la segunda mitad de los ochenta en muchos países consistieron esencialmente en reducir o eliminar las restricciones cuantitativas. Estas se relajaron en 30 de los 36 países considerados por el estudio del Banco Mundial, mientras que la rebaja de aranceles, que pudiera considerarse el distintivo de la liberalización comercial, ocurrió solamente en 16 de los períodos de liberación, que constituyen menos de la mitad.

En todo caso, uno de los hallazgos más claros del estudio del Banco Mundial, consiste en que la reducción extensiva de las restricciones cuantitativas es bastante común entre los programas que sobrevivieron. Por otro lado, algunos de los países reformadores han sido audaces y han alterado sus regímenes comerciales en un período relativamente corto; otros más cautelosos, se han acercado tímidamente a la reforma durante varios años. Así, un problema fundamental es saber si es más eficiente el radicalismo o el gradualismo en las reformas de política comercial.

Por otra parte, un aspecto importante es hasta qué punto puede ligarse la duración misma de las reformas del modelo con la continuidad a largo plazo y si existe un punto crítico más allá del cual un programa establecido durante cierto tiempo asegura su supervivencia a largo plazo sin riesgos de reversibilidad<sup>33/</sup>.

El estudio del Banco Mundial revela que el término de seis años marca una línea divisoria en las posibilidades; si la liberalización programada perdura, es muy probable que dure indefinidamente. Esto puede deberse, dice el estudio, a

experience of Brazil Colombia and Perú). En esa misma línea deben anotarse Krueger A.O. *Foreign trade regimes and economic development: liberalization attempts and consequences*. Cambridge. Massachusetts. Ballinger. 1978; Krueger A.O. «Trade policies in developing countries». en R.W. Jones y P.B. Kenen (comps.) *Handbook of International Economics*. Amsterdam. North-Holland. Vol. i. 1984. Krueger A.O. «Trade policy as an input to development». *American Economic Review*. Papers and proceedings. 70. mayo. pp. 288-292. 1980. y para el caso colombiano García J. «Trade, exchange rate and agricultural pricing policies in Colombia». World Bank, *Comparative studies on the political economy of agricultural pricing policy*. Washington, D.C. 1989. García Jorge, Montes Llamas Gabriel «Final report of: The Political Economy of Agricultural Pricing Policies: The case of Colombia 1960-1983». Noviembre, marzo 1988, Banco Mundial, RPO-673-64, 1987.

33/ En realidad, ese es un problema analítico de la mayor relevancia, pues involucra de manera decisiva las relaciones entre reformas y régimen político. Un tratamiento riguroso y estimulante en Adam Przeworski *Democracia y mercado Reformas*



que un período de seis años con frecuencia involucra la transición de un gobierno al siguiente; un cambio de gobierno plantea una de las más duras pruebas a cualquier episodio de liberalización. Si el programa sobrevive en el nuevo ambiente político tiene, por tanto, una buena oportunidad de permanecer a largo plazo; además, bajo un régimen comercial más eficiente, se generan toda una serie de nuevos intereses creados y estos proveen la necesaria resistencia política como para impedir que se de marcha atrás a los procesos de reforma.

Por otra parte, parece razonable suponer que mientras más largo haya sido el tiempo de vigencia de las políticas de protección y mientras más distorsionantes hayan sido éstas, tanto o más difícil será el éxito de la reforma; el estudio así lo señala.

En todo caso, un aspecto importante de los problemas asociados a la transición son las condiciones de supervivencia de las reformas y de los procesos de liberalización comercial<sup>34/</sup>. De hecho, como anota el estudio del Banco Mundial, los países se han embarcado en la liberalización económica en medio de una amplia variedad de circunstancias económicas; a riesgo de simplificar, las condiciones iniciales se agrupan bajo tres títulos principales: desastre, estabilidad y caso intermedio.

De hecho, el estudio indica que los programas que comenzaron bajo grandes apremios económicos tendieron a ser fuertes y rápidos y, por tanto, relativamente durables; los programas adoptados en circunstancias más amables y en especial aquellos que sucedieron a episodios anteriores de reformas también lo hicieron muy bien. Los casos intermedios, como las reformas que se iniciaron bajo señales de debilitamiento del desarrollo económico, aunque no en el estallido de una crisis, fueron las de menores posibilidades de éxito.

.....

políticas y económicas en Europa del este y América Latina. Cambridge University Press (ediciones en español), 1995. Este trabajo se complementa con Luis Carlos Bresser Pereir, José María Maravall y Adam Przeworski Las reformas económicas en las nuevas democracias -un enfoque social demócrata. Madrid, Alianza Editorial, 1995.

34/ Una aproximación analítica significativa en Adam Przeworski Democracia y mercado... También conviene la lectura de Falvey R.; Cha Dong Kim. «Timing and sequencing issues in trade liberalisation». En: The Economic Journal The Royal Economics Society. Cambridge. Vol. 102. No. 413. July 1992 y Smith W.C. Latin american political economy in the age of neoliberal reforms. North-South Center, Transaction Publishers, New Brunswick, 1994.

Tres de los 36 países considerados en el estudio (Argentina, Chile e Indonesia), mostrados siempre como los paradigmas del éxito de la liberalización comercial, corresponden a la categoría de los peores casos. Otros seis episodios empezaron con desastres económicos similares pero sin levantamientos políticos, y en todos esos casos de desastre, donde los programas fueron fuertes, cuatro de ellos se mantuvieron completamente y los dos restantes fallaron.

Al otro extremo de la escala se ubican 18 casos, la mitad del total que comenzaron cuando las circunstancias eran estables. Las proporciones de los programas que sobrevivieron, sobrevivieron parcialmente o fracasaron son aproximadamente iguales. Tomando la totalidad de la muestra. Los 12 episodios restantes (los casos intermedios), se dividen en varias opciones, que no es del caso examinar en estas consideraciones muy esquemáticas y generales.

La lección principal, en todo caso, es que al parecer las condiciones iniciales promueven el éxito en la medida en que propician reformas audaces y políticas adecuadas para respaldarlas. Reformas para resolver problemas acuciantes de estabilidad económica se pueden emprender con un grado fuerte de liberalización y sin mayores gradualidades (Chile, en los setenta; Perú, a comienzos de los noventa). Reformas que se emprenden de manera previsiva y ante señales de debilitamiento de la eficiencia económica pero en un clima tolerable de estabilidad (Colombia, en 1991), se someten por parte de algunos sectores económicos beneficiarios de la protección a enormes presiones para revertir el proceso de apertura.

Por otra parte, el estudio también trata de examinar la influencia que las motivaciones de los diseñadores de política pudieran tener en los resultados de la reforma, de modo que los motivos de éstas para algunos o todos pueden estar en convicciones ideológicas (en particular después de un levantamiento político), un extendido deseo de mejorar el desempeño económico, o el propósito más específico de mejorar un aspecto particular del desempeño económico (típicamente las exportaciones), la necesidad de satisfacer a otros países (socios en un tratado comercial) o a entidades crediticias (tales como el Banco Mundial o el Fondo Monetario Internacional).

Sorprendentemente, ningún motivo o conjunto de motivos específicos está asociado a los resultados exitosos. En efecto, es probable que un programa asociado con un gobierno nuevo, cuando se fundamenta en una ideología política

nueva, pueda gozar de mayor credibilidad que otros y más si se sucede a un desastre; ese es el caso, por ejemplo, de Chile, Indonesia, Sri Lanka (el programa de Argentina hizo colapso). Los programas adoptados por mandato o por una guía o presión externa, corren el riesgo de que la voluntad de cambio se desvanezca cuando la presión se disminuye, de modo que esa perspectiva dominará la credibilidad del programa.

Finalmente, un aspecto fundamental de las reformas concierne a los costos políticos de las mismas, que comprensiblemente preocupan a los gobiernos. Por supuesto que la reforma comercial puede funcionar a largo plazo y arrojar beneficios económicos perceptibles, eventualmente, pero los beneficios a corto plazo son menos claros.

La reforma comercial sólo tendrá éxito si se movilizan recursos de usos ineficientes hacia nuevas tareas (ese es su propósito fundamental), y eso requiere tiempo; mientras mayores sean los beneficios proyectados a largo plazo, mayores tendrán que ser las movilizaciones de recursos necesarios, pero esta movilización y reasignación lleva a corto plazo costos económicos y riesgos políticos.

Los primeros asociados al deterioro de la balanza de pagos, a los efectos sobre el desempleo y la producción y en un primer momento, un efecto adverso en la distribución del ingreso. En principio, si estos costos a corto plazo fueren muy grandes, las ganancias a largo plazo nunca podrán llegar a ser suficientes para hacer que la reforma valga la pena, pero aun así, si los beneficios a largo plazo fueran sustanciales, es posible que las penalidades a corto plazo hicieran políticamente impracticable la liberalización.

En términos de producción y empleo, en todo caso, es importante distinguir entre los efectos de la liberalización y los efectos atribuibles a otros factores; en conjunto, la evidencia internacional muestra que los efectos de la liberalización en el desempleo han sido pequeños.

En muchos países, el empleo no ha disminuido ni siquiera en amplios sectores específicos de la economía como la manufactura; los estudios han mostrado también que la liberalización no ha significado, en la mayor parte de los casos, menor producción o menor crecimiento económico aun en el corto plazo. En realidad, la reforma comercial, en particular

cuando esta es rápida y fuerte, se asocia con un mayor crecimiento desde el principio, como resultado de la liberalización del comercio y de los aumentos del empleo<sup>35/</sup>.

En muchos países, los regímenes anteriores a la reforma ejercían discriminación contra la agricultura. Tan pronto como esta política dio marcha atrás, la producción agrícola comenzó a aumentar; incluso, en algunos casos, a aumentar su participación en el ingreso nacional (esta experiencia contradice al concepto popular, según el cual los agricultores reaccionan con lentitud a nuevos incentivos), mientras tanto el crecimiento del producto en los sectores manufactureros tendía a disminuir como regla general en el primer año de la reforma, pero una fue una disminución transitoria, y se contrarrestó rápidamente<sup>36/</sup>.

Por supuesto, además de examinar los efectos de la reforma comercial en el crecimiento, es importante también examinar que los costos a corto plazo en la liberalización, sean cuales fueren, no recaigan desproporcionadamente sobre los pobres; este riesgo es considerable en términos de una respuesta por la vía de producción y empleo. Sobre todo en algunos segmentos campesinos, la evidencia derivada de estudios previos sugiere de manera insistente que en los países en desarrollo el sector exportador es relativamente intensivo laboralmente hablando, mientras que los sustitutos de importaciones tienden a ser intensivos en capital.

Si es así, la liberalización incrementará la demanda de trabajo y la participación de los salarios en el ingreso nacional, de modo que la mejora en la distribución del ingreso debería reforzarse, porque el sector que más rápido se expande después de la liberalización, con frecuencia, es la agricultura, cuyos salarios son bajos. Todos estos argumentos, sin embargo, no están suficientemente avalados, a partir de la evidencia, ni en pro ni en contra. Los datos son diversos y fragmentarios; en algunos casos, la distribución del ingreso empeoró; en otros, casos la distribución del ingreso

35/ Banco Mundial, Lessons cuadro 6-1. Una evaluación relevante y del todo pertinente para la discusión actual es E. Lora Y F Barrera Una década de reformas estructurales en América latina El crecimiento la inversión y la productividad ya no son como antes. B.I.D., Washington D.C., 1997.

36/ Véase Banco Mundial Lessons pág. 71 y siguientes.

mejoró (al menos en las reformas de los ochenta en el caso colombiano), y si bien no hay pruebas de que los grupos de bajos ingresos ganen beneficios particulares con la liberalización, por otra parte, tampoco hay por ahora respaldo para el concepto popular según el cual la reforma de política comercial empeora las cosas para los agricultores pobres.

En todo caso, las conclusiones que se derivan del estudio detallado y exhaustivo de las experiencias en los países en desarrollo, pueden suministrar algunos parámetros generales; en primer lugar, no existe nada en el perfil básico de la economía de un país que necesariamente ponga la reforma fuera de su alcance; en segundo lugar, algunas circunstancias iniciales, pero sobre todo las circunstancias políticas, deciden sobre la audacia de las mismas<sup>37/</sup>, y tercero, los costos a corto plazo de la reforma, si se presentaran, suelen ser pequeños. Las economías se adaptan a un régimen comercial más abierto con mayor rapidez de lo que se piensa. Igualmente los beneficios económicos de la liberalización no se detienen o posponen de manera indefinida sino que comienzan a llegar casi de inmediato.

Naturalmente, muchos aspectos del diseño de la política macroeconómica, influirán el resultado a largo plazo; también lo hace la secuencia adecuada de la reforma, de modo que un preaviso creíble de las medidas futuras y un horizonte temporal definido de las intervenciones presentes, puede contribuir a ampliar el margen de maniobras de las reformas. Otros factores determinantes del éxito o fracaso del programa pueden estar parcial o totalmente fuera del alcance gubernamental, por ejemplo, los eventos externos y la estabilidad política interna.

Con todo, el éxito de la reforma parece respaldarse en un pequeño grupo de factores, todos ellos enteramente al alcance del control gubernamental y que pueden conducir a un esquema más apropiado de estructura de incentivos para inducir al uso eficiente de los recursos y a un fortalecimiento de la inversión que expanda el «stock» de recursos disponibles. Por supuesto, el fortalecimiento de los elementos institucionales, la flexibilidad y la capacidad de respuesta del Estado y de las políticas a las cambiantes condiciones económicas, son el acompañante principal para fortalecer el clima de credibilidad en las reformas, mejorar a su vez la eficiencia de las inversiones públicas y la acción de la administración pública.

.....

37/ Una consideración específica sobre el caso colombiano referido a las reformas de 1991 y 1992 puede verse en Fernando Cepeda Ulloa, Dirección política de la reforma económica en Colombia DNP-Fonade, Santa Fe de Bogotá, 1994 .

## IV.- LAS DIFICULTADES DE LA TRANSICIÓN

**E**L «VALLE DE LA TRANSICIÓN» (TOMAMOS ESTA EXPRESIÓN DE Przeworski) alude al paso de una agricultura protegida, intervenida y regulada tanto en términos de precios como en términos de mercado de factores, a una economía abierta y desregulada. Atravesar este «valle» supone no solamente superar las inercias que han generado largos años de intervención, sino el diseño de una política realista que además de comprender la naturaleza de las variables que están interviniendo en las dificultades presentes de la agricultura, sea capaz de proponer un esquema de política que pueda sostenerse durante un plazo razonable y de disponer un cuadro de incentivos suficientes para superar la incertidumbre que genera la propia transición en los agentes económicos.

Emprender el camino de la transición debe suponer el cumplimiento de por lo menos cuatro condiciones:

1. Superar los problemas de economía política que resultan no solo de la inercia de la protección, sino, principalmente, de los costos económicos y políticos de corto plazo, derivados del paso de una economía cerrada a una abierta. Estos costos, como ya se ha señalado, conciernen, de un lado, al ámbito económico, es decir, a los impactos sobre la producción, el empleo y la distribución del ingreso, y de otro, a los problemas políticos que acarrear las reacciones de los agricultores y que pueden asumir formas que van desde las presiones políticas hasta las movilizaciones sociales<sup>38/</sup>.

38/ Ray E. «Empirical research on the political economy of trade». Carter, C. et al., (eds.) 1990 . Una aproximación reciente para el caso de la agricultura es Anne Krueger Political economy of agricultural policy Public Choice, (7. 1-2 1996).



2. Sostener un esquema consistente no solamente en términos de su duración, es decir, que el proceso de reforma no esté sometido al «pare y siga», a los retrocesos y a las reversiones de las decisiones de política por cuenta de la insuficiencia de resultados de corto plazo o, como respuesta a las presiones políticas o a las protestas sociales.
3. Comprender la naturaleza de las variables que inciden en el comportamiento de la agricultura, tanto las que conciernen a las nuevas dimensiones de la política comercial, como aquellos otros aspectos que no resultan de ésta y al mismo tiempo que sea capaz de diferenciar lo que es manejable por parte de las intervenciones estatales y lo que no lo es o entre aquellos aspectos que requieren de reacomodos del aparato productivo -procesos de reestructuración o de reconversión-, y aquellos que precisan cambios en la conducta de los agentes y que suponen nuevos esquemas de concertación.
4. Un diseño de política que proponga un nuevo cuadro de incentivos capaz de sustituir aquellos derivados de las intervenciones de precios, y que incorpore los arreglos institucionales necesarios para enfrentar la incertidumbre y el riesgo, inevitables cuando los agentes económicos han de enfrentarse a una situación de falta de claridad en el escenario económico internacional. Ese diseño debe servir también para resolver o, al menos, atenuar, los conflictos distributivos en los diferentes segmentos de la cadena productiva, conflictos que surgen de la naturaleza propia de una economía abierta, la cual expone no sólo productos agrícolas sino la cadena entera, a la competencia internacional.

Consideraremos enseguida cada uno de estos aspectos.

## A. LA ECONOMÍA POLÍTICA DE LOS COSTOS DE TRANSICIÓN

Se ha señalado ya que tanto la teoría como la evidencia sugieren que las políticas proteccionistas agrícolas en los países en desarrollo, al menos en la escala practicada por muchos países, tienen costos sustancialmente mayores que sus beneficios<sup>39/</sup>. Sin embargo, las presiones a la permanencia de la

39/ Para una consideración de la evidencia véase Agarwala R. «Price distortions and growth in developing countries». Ensayo de trabajo técnico del Banco Mundial. Washington. Banco Mundial, Serie de administración y Desarrollo. Vol. 575. 1983.

protección son aún persistentes en muchas naciones -Colombia es un ejemplo típico-, a pesar de la evidencia sobre los costos de largo plazo.

Paul Krugman sugiere que la economía política de la demanda por protección tiene tres niveles: en el primero, la liberalización impone costos de transición que pueden alertar al gobierno sobre que los costos de corto plazo pueden ser más altos y más ciertos que las eventuales ganancias de largo plazo; de otra parte puede notarse que aún en aquellos países en los cuales los beneficios globales de la liberalización del comercio son evidentes, muchos grupos importantes pueden sufrir pérdidas, al menos al comienzo del proceso de liberalización, y el gobierno puede no estar interesado o no de ser capaz de enfrentar los costos políticos, especialmente en materia de efectos distributivos. Finalmente, las políticas proteccionistas de comercio, en especial aquellas que involucran sustanciales decisiones administrativas de carácter discrecional, proveen oportunidades de influencia y beneficio a los agentes oficiales; esta burocracia a menudo se opone a las reformas que reducen su propia importancia y su papel<sup>40/</sup>.

Examinemos brevemente cada uno de estos aspectos.

Los costos de transición asociados con la liberación del comercio surgen de dos principales fuentes: del balance de pagos y del empleo, condiciones que ya se han considerado y que pueden ser, en todo caso, relevantes tanto para una economía en conjunto como para el balance comercial de cada uno de los

Aghazadeh E., H.D. Evans. «Price distortions, efficiency and growth». Brighton. Universidad de Sussex-IED. (mimeografiado). 1988. Bale y Lutz. «Price distortions in agriculture and their effects: An international comparison». *Ajae*, Vol. 63. No. 1. Febrero, 1981.

40/ Paul Krugman «Protection in developing countries» en Rudiger Dornbusch (editor) *Policy Making in the open economy -Concepts and case studies in economic performance*. Oxford University Press, 1993, págs. 307-308. Por lo demás el tema dispone de amplias referencias que debieran utilizarse para el caso colombiano Smith W.C. *Latin American Political Economy in the Age of Neoliberal Reforms*. North-South Center. Transaction Publishers. New Brunswick. 1994. Berry J. M. *Lobbying for the People: The Political Behavior of Public Interest Groups*. Princeton. N. J. Princeton University Press. 1977. Borcharding T. E., ed. *Budgets and Bureacrats: The Sources of Government Growth*. Durham N. C. Duke University Press. 1977. Brooks J.; Carter C. «The political economy of U.S. Agriculture» *Abare Research Report*, Commonwealth of Australia, 1994. Browne W.P. *Private interests. Public policy and American agriculture*. University Press of Kansas, 1988.



sectores. En muchos casos, las importaciones agrícolas crecen y no son superadas por las exportaciones agrícolas, de modo que en el sector las ganancias de divisas decrecen. Por el otro lado, está el balance de los problemas del desempleo derivado de la transición, lo que puede afectar las diferenciaciones de salario entre las áreas rurales y las urbanas<sup>41/</sup>.

Por otra parte, en cualquier cambio de la política comercial quedan perdedores y ganadores en la redistribución, normalmente amplia, de las ganancias netas. La consideración de los efectos de la distribución del ingreso es un problema relevante. Cuando un país libera el comercio, los productores en los sectores protegidos pierden, mientras que *ceteris paribus*, el resto de la economía gana. El punto central es por qué las pérdidas a menudo aparecen como superiores a las ganancias en los cálculos políticos de muchos sectores (y no sólo de los perjudicados con la apertura), aun cuando en términos del crecimiento del ingreso nacional las ganancias de la liberación puedan ser mucho más elevadas que los costos. Una explicación suele encontrarse en las dimensiones sociales de la liberalización.

Si el proteccionismo por lo general ayuda a los relativamente más débiles, a expensas de los más influyentes (este pudo ser el caso de los sindicatos industriales), es comprensible la renuencia a liberalizar. Sin embargo, en general, la evidencia sugiere que las economías proteccionistas tienen una mayor desigualdad en la distribución del ingreso que las de libre comercio. Por otra parte, los beneficiarios de la protección -ese es un punto importante-, usualmente tienen una ventaja organizacional sobre sus oponentes, los beneficios de, por ejemplo, una restricción a las importaciones de granos, son concentrados en un conjunto relativamente reducido de productores, mientras que los costos del proteccionismo son difusos sobre la población. Es usual que los beneficiarios estén mejor informados y mejor organizados que aquellos que son afectados; sin embargo, los consumidores, sobre todo aquellos pobladores urbanos pobres que gastan una proporción importante de sus ingresos en alimentos, pueden no apreciar suficientemente los beneficios de la política comercial sobre sus niveles de vida.

Finalmente, la discusión sobre la protección es, en la práctica, imposible de entender si no se tienen en cuenta los efectos de la burocracia y los privilegios

41/ World Bank, ...Lessons, Op. Cit.

y las ganancias del poder que provienen de ello. La evidencia muestra que la preferencia de muchos países por las medidas administrativas más que por los aranceles, para proteger el sector agrícola (y pese a que tanto la teoría como la evidencia señalan las notorias inconveniencias de esta práctica), se encuentra en muchos casos en las ventajas de ello para la burocracia y para los administradores por razones de conveniencia interna, o porque aseguran que la cuota de rentas que están siendo apropiadas por aquellos que asignan los derechos de importación, son elevadas. A ello debe añadirse el control político de las instituciones agrícolas por parte de grupos de interés regional o sectorial que facilitan medidas administrativas en favor de la protección<sup>42/</sup>.

A pesar de los movimientos hacia la liberalización en prácticamente todos los países, subsiste una elevada demanda por protección. El principal problema de la economía política de la reforma comercial es que un largo proteccionismo obtenido durante muchos años tiende a generar un conjunto de intereses políticos y económicos que autoperpetúan la protección, excepto bajo condiciones de crisis<sup>43/</sup>.

## B. LA SOSTENIBILIDAD DEL ESQUEMA DE POLÍTICA

Se señalaron atrás las razones de los ciclos de «pare y siga» de las políticas de liberalización comercial y la consideración de que gran parte de esos ciclos es endógena en razón de que las consecuencias económicas, intencionales o no, de las decisiones de política alteran el equilibrio político. Ello plantea una suerte de círculo vicioso en las políticas de reforma comercial. Las decisiones de los políticos en cuanto a la política económica son, como es obvio, el resultado del equilibrio de las fuerzas políticas que definen en parte la función del Estado en la economía. Estas funciones, sin embargo, tienen unas consecuencias que no sólo afectan a la asignación de recursos y al crecimiento es decir al ámbito económico, sino también al equilibrio de la influencia política, como tal. Esto es así tanto en el terreno de las políticas microeconómicas o sectoriales como de las políticas macroeconómicas.

42/ Véase Jesus Antonio Bejarano *Economía y poder, la SAC y el desarrollo agropecuario Colombiano*. Santa Fe de Bogotá, Cerec-SAC, 1985.

43/ Anne Krueger *Political economy of agricultural policy...*

De hecho, el éxito económico puede crear una base política en favor de la liberalización, pero el fracaso económico derivado no solamente de la liberalización, sino de cualquier otra circunstancia que pueda mal intencionadamente ser atribuida a la previa apertura, o que pueda ser pasada contra el gobierno a título de cuenta de cobro para presionar reversiones, puede amenazar los poderes del propio Estado, de modo que un cambio en el equilibrio político puede ocasionar una intensificación de los controles, aumentar la presión por más intervención y una reversión hacia la fase dos (véase *Infra*), revirtiendo, por lo tanto, el ciclo de la reforma<sup>44/</sup>.

En muchos países, la coalición de gobierno en términos sectoriales está formada por políticos, burócratas, empresarios e intelectuales que apoyan o se benefician de estas políticas intervencionistas<sup>45/</sup>.

La estabilidad del esquema de política en todo caso parece estar asociado a la estabilidad política. De hecho, un solo gobierno de ninguna manera garantiza continuidad en la reforma. Por otra parte, los cambios de gobierno pueden ser consistentes y continuos o propiciar una reversión justificada, como ya se dijo, por cuentas de cobro que pueden resultar de la propia incompetencia del gobierno, inculcando de su fracaso al anterior. En todo caso, la totalidad de los países que liberalizaron sus economías con éxito, tuvieron regímenes políticos estables que aseguraron la continuidad de la política por al menos seis años, período que normalmente el Banco Mundial considera como un punto crítico para asegurar el éxito de la reforma; pero tal compromiso, hay que insistir, requiere el nivel correspondiente de continuidad política.

44/ Para un examen de la coyuntura política de 1991 y 1992 en relación con el proceso de apertura. Véase el capítulo 4 de Fernando Cepeda. Dirección política de la reforma... y las consideraciones del prólogo de César Vallejo Mejía a este libro, especialmente las págs. 35 y 36.

45/ Estos son de nuevo, temas que requerirían de estudios detallados para el caso colombiano. Véase por ejemplo, Findlay R. Is the new political economy relevant to developing countries. Washington. Banco Mundial, PPR (Ensayos de trabajo WPS, núm. 292). 1989 Hartlynn J. «Las asociaciones de productores, el régimen político y los procesos de políticas en Colombia contemporánea». Latin American Research Review. Vol. XX. No. 3. 1985. Rausser G. C. «Political economic market: PERTs and PESTs in food and agriculture», American Journal of Agricultural Economics, Vol. 64, No. 5 pp. 821-32.

## C. COMPRENSIÓN DE LA NATURALEZA DE LAS VARIABLES

Ya se ha señalado que el diseño de una política de transición tiene que distinguir claramente entre aquellas variables que están afectando el comportamiento de la actividad agrícola y que resultan, unas de la política comercial del país, y otras, de factores ajenos a ésta, y aquellas variables que son manejables a través de las intervenciones de gobierno o en general de decisiones de política y aquellas que son propias de las condiciones del entorno o de circunstancias imprevistas que no son en todo caso manejables por el gobierno.

De hecho, los resultados económicos obtenidos por los agentes productivos se expresan en una medida gruesa de rentabilidad que, para el caso colombiano, ha sido sistemáticamente decreciente para muchos productos en los últimos años<sup>46/</sup>. Sin embargo, la cuestión es si la caída de rentabilidad es generalizada o solo afecta en medida importante a algunos subsectores o rubros, si resulta de políticas comerciales «equivocadas», de políticas macroeconómicas discriminatorias, de deficiencias en la gestión productiva o de circunstancias externas y cuáles de estos elementos causales son o no manejables por la política sectorial. Este es un análisis que falta por realizar para el caso de la agricultura

46/ Es cierto que ha habido una notoria caída en la rentabilidad de la mayoría de los cultivos, pero los análisis de Cega a este respecto muestran que los márgenes sobre costos que se definen como el cociente entre los índices de ingresos brutos y los costos de producción como indicativo de las tendencias de rentabilidad, muestran que los márgenes sobre costos son heterogéneos a lo largo del período 1975-1996. Sin embargo, se pueden destacar algunas situaciones de diferenciación. En sólo 6 de los 21 productos considerados, los márgenes sobre costos han aumentado entre 91-96; en los demás, ha predominado una tendencia al deterioro de dicho margen; además del arroz, los productos que han mejorado sus márgenes sobre costos son los relativamente menos transables, plátanos, frutales, hortalizas, papa y frijol; en esos casos, el aumento del margen se explica por el efecto combinado del incremento de los precios relativos del producto con mejoras en los rendimientos que contrarrestan el alce en los jornales. Los cereales (excepto arroz), las oleaginosas -típicamente bienes importables y productos de ciclo corto-, son los que registraron un proceso más acelerado de deterioro del margen sobre costos de 1991. Véase Cega «La rentabilidad en la agricultura» (proyecto borrador presentado a la Misión Rural, Santa Fe de Bogotá, octubre de 1997. Un examen más detallado para los productos más protegidos es Gustavo Junca Los márgenes sobre costos en los cultivos transitorios 1989- 1995, Revista Coyuntura Colombiana, Cega, No. 48, diciembre de 1995.

colombiana y que ha sido sustituido por apreciaciones interesadas, equivocadas, y las más de las veces apresuradas<sup>47/</sup>. Detengámonos en algunas reflexiones sobre esto.

Como es natural, existen causas generales no necesariamente asociadas a la política comercial agrícola, tales como, por ejemplo, el tipo de cambio real que afecta de manera fundamental al sector de bienes transables susceptibles de ser exportados o que compiten con las importaciones; en ambos casos, un menor valor relativo de la divisa, disminuye los ingresos de los productores, expresados en moneda nacional; asociadas a este factor se pueden mencionar otras variables que contribuyen a la caída de rentabilidad de algunos rubros: tendencia a la caída de precios de algunos países productores con gran peso en el comercio internacional; menores precios externos de algunas especies, debido a mayor producción mundial o mayor competencia de otros países; evolución de la economía mundial con ciclos recesivos que afectan la demanda, alzan los costos de mano de obra, etc. Por supuesto, un factor importante se refiere al nivel de protección que en muchos países desarrollados se otorga a algunas actividades y que afecta negativamente el nivel de precios internacionales.

En cualquier caso, los márgenes de utilidad están asociados a un conjunto de factores, algunos de los cuales tienen que ver con la política comercial; otros, con factores estructurales; unos más, con factores de ineficiencia de la producción, y algunos, con la naturaleza de los bienes transables o no transables en un determinado clima de tasa de cambio. La ineficiencia y la baja productividad resultantes de un inadecuado manejo de recursos (por ejemplo, de localizaciones equivocadas de los cultivos), de deficiente gestión empresarial o de limitaciones tecnológicas en la función de producción por su parte, se puede expresar en altos costos de producción, así como estos pueden también derivarse de un aumento de los precios de los insumos transables o de los costos de la mano de obra o de otros aspectos<sup>48/</sup>.

47/ Un primer intento aunque excesivamente simplificado dadas las condiciones del debate público es Roberto Junguito y Enrique Ospina Gómez, «Subsidios, integración económica y políticas de libre comercio en la agricultura de las Américas», Revista Nacional de Agricultura, SAC Primero y segundo trimestres de 1997, Nos. 918-919.

48/ Con algunas excepciones, la producción agropecuaria colombiana presenta altas brechas de rendimiento en comparación con los países que llevan el liderazgo en

El último elemento del comportamiento de la rentabilidad (entendida como un cociente entre las utilidades generadas y el monto de las inversiones requeridas para obtenerla), es el valor de la tierra, cuyo precio debería fluctuar de acuerdo con los cambios esperados en el resultado de la actividad productiva, pero que experimentan por razones de inflexibilidades del mercado una rigidez que no se corresponde con las alteraciones de rentabilidad calculada en la actividad agropecuaria<sup>49/</sup>. Sin duda, el precio de la tierra en Colombia, considerado exageradamente alto frente a los patrones de América Latina, es un factor relevante en la rentabilidad de la agricultura.

Por supuesto, que la menor rentabilidad actual no se haya reflejado en una caída en el precio de la tierra, se explica por el alto grado de inflexibilidad en el mercado de tierras (barreras culturales) y posiblemente por la creciente demanda por usos no agrícolas, además de los factores de distorsión introducidos por los fenómenos especulativos provenientes del narcotráfico y por las iniciativas legales que intentan aumentar las restricciones en el mercado de tierras.

Es, en todo caso, necesario comprender que la evidencia empírica y las predicciones hechas por diversos analistas, no permiten proyectar cambios importantes en las tendencias internacionales de precios y en general de las variables internacionales en los últimos años como que pueda esperarse por esa vía una mejora en la rentabilidad. Hay muy pocas expectativas en el sentido en

la producción y los rendimientos mundiales. En algunos casos, especialmente en aquellos identificados como cultivos en crisis, no sólo son evidentes diferencias con respecto a los mayores productores, sino que los rendimientos se sitúan por debajo de los promedios mundiales; este es el caso del maíz, la cebada, el algodón, el trigo, el maní, el tomate, por ejemplo, mientras que otros productos como soya, arroz, cacao, tabaco, los rendimientos superaron ligeramente el promedio mundial y solamente el sorgo, ajonjolí, caña de azúcar y café los rendimientos en Colombia sobrepasan en más del 50% el promedio mundial. Véase Cega «La rentabilidad, Op. Cit. Para un análisis de algunos de los cultivos de ciclo corto véase CEE consultores «La política agrícola de los cultivos en crisis «Informe final presentado al IICA, Santa Fe de Bogotá, junio de 1996. Señalemos aquí que todos los análisis de competitividad de cultivos desarrollados en el IICA coinciden en las brechas de costos atribuidas a factores de productividad y en general a ineficiencias productivas de diverso tipo.

49/ Cega y FAO. El mercado de tierras y la formación de propietarios en Colombia: Estudios de casos. Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, Roma. 1994. Hurtado, Guillermo. Temas sobre el mercado de tierras en Colombia. Mimeo presentado al PNUD, Bogotá, 1994.



que los precios internacionales tendrán incrementos significativos y que antes bien parece surgir la tendencia a la baja de los precios reales de muchos productos alimenticios asociado a la modesta reducción de los niveles de protección alcanzados en la Ronda de Uruguay.

Tampoco parecen apreciarse cambios importantes en las tendencias a la revaluación cambiaria; por otra parte, la inclinación a los acuerdos internacionales y a los bloques de comercio, pueden tener efectos negativos sobre los cultivos tradicionales más transables, al eliminar los aranceles, lo que puede por contra mejorar la posibilidad de los cultivos exportables.

Pese a ese panorama, no parece justificado utilizar la política comercial de carácter proteccionista en todos los casos y para compensar todas y cada una de las causas y todos y cada uno de los factores controlables o no controlables, exógenos o endógenos, que afectan la rentabilidad, y antes bien, se necesitan ajustes mucho más amplios y con más perspectiva que las intervenciones en precios o en los mecanismos de comercio.

## D. LA INCERTIDUMBRE Y LOS INCENTIVOS

La transición hacia una economía abierta y de reducida intervención en los mercados, supone considerables incertidumbres respecto del clima que los empresarios y los agricultores han de enfrentar, no solamente en términos de los precios, sino respecto del comportamiento y la estructura de la demanda externa, de las variables políticas asociadas a la protección en los países desarrollados y, por supuesto, de la capacidad que los gobiernos tengan para responder a las demandas internas de los agricultores que se vean afectados por las políticas comerciales. En ese contexto parece haber, sin duda, una explicable renuencia a emprender inversiones de mediano o largo plazo, a emprender procesos de transformación en el interior de las unidades productivas, de acometer cambios tecnológicos, reestructuraciones de la organización de los cultivos. En ese clima es fácil advertir, más bien, la tendencia a generar presiones por intervenciones de corto plazo, sin que sea fácil columbrar un escenario en el cual puedan converger los intereses del país como un todo con los intereses de sectores que en el corto plazo están siendo afectados por la apertura comercial.

De hecho, la transición hacia una economía abierta implica una suerte de incertidumbre estructural, definida no como incertidumbre sobre el valor de las

variables de precios o cantidades (incertidumbre paramétrica), sino como una imposibilidad de vislumbrar el escenario de lo que ha de ser el futuro de la actividad económica. La incertidumbre a la que nos estamos refiriendo (parecida a caminar en la niebla), es al riesgo de la dispersión de posibles resultados y no al riesgo entendido como la probabilidad de que los retornos de una determinada decisión caigan por debajo de un nivel crítico, por ejemplo, de beneficios cero, definición que estaría más asociada a la incertidumbre paramétrica. Precisemos más el alcance de esta definición.

La incertidumbre y el riesgo, entendidos como la inminencia de resultados inciertos (técnicamente, como la dispersión de la probabilidad sobre los resultados de una actividad o una decisión económica), están asociados a la falta de información sobre parámetros o variables, a la falta de coordinación de la gestión en las unidades productivas o a la existencia de un ambiente complejo. Lo primero se resuelve con arreglos, por ejemplo, sobre seguros o mercados de futuros; lo segundo, con, por ejemplo, arreglos de mercado y lo tercero (la incertidumbre estructural resultante de enfrentar un ambiente complejo), sólo puede enfrentarse con arreglos institucionales.

En otra perspectiva, toda actividad empresarial, en su interacción con el resto de actividades económicas, está expuesta a la influencia de cambios inesperados en el entorno, lo cual se refleja en los resultados obtenidos; los riesgos pueden tener diversas fuentes de origen, el proceso productivo, el mercado, la tecnología y la política económica y social, entre otras; de modo que el riesgo de producción puede ser neutralizado mediante factores de tecnología, seguros, etc. Los riesgos tecnológicos pueden resultar de las variaciones del volumen de producción y precios que se pueden presentar debido a la tecnología utilizada, pero estos riesgos pueden ser neutralizados en buena medida mediante intervenciones respecto del tipo de tecnología, diversificación del riesgo, contratos a futuro, mercado de seguros, entre otros<sup>50/</sup>.

50/ Las dimensiones del riesgo, pese a su importancia para las decisiones de los agricultores, no suelen considerarse normalmente en las discusiones de políticas agrícolas. Un tratamiento amplio en Roussamet J A, Boussard J Y Singh I (editors) Risk, uncertainty and Agricultural development. Agricultural Development Council, Nueva York, 1979, Barry J P (editor) Risk management in agriculture. Iowa State University Press, 1984; También es muy útil Cannock Geoffrey y González Zuñiga, Alberto. Economía Agraria. Lima, Perú, Ed. Universidad del Pacífico, 1994.



Por el contrario, la incertidumbre estructural está asociada no solamente a la estructura de los mercados, a la mayor volatilidad de los mismos, a la variabilidad de largo plazo en los precios del producto final, sino a los riesgos legales y de política económica, factores éstos que afectan sobre todo la dependencia del mercado de capital. Los cambios frecuentes en las políticas comerciales, crediticias y macroeconómicas, afectan las decisiones de producción e inversión de los agricultores en el largo plazo y no son neutralizables mediante medidas de corto plazo.

Aunque el mercado puede aclarar en parte la incertidumbre paramétrica, no puede hacer nada en cuanto a la incertidumbre estructural. Sólo los arreglos institucionales entre sectores, en las cadenas y entre competidores pueden asegurar mínimamente alguna certidumbre para los productores. En esa perspectiva, si no hay arreglos institucionales que ayuden a garantizar alguna certidumbre en el plano estructural, la transición será muy lenta -recordemos que es algo parecido a caminar en la niebla-, toda vez que mayores exigencias de protección y un papel intenso de la política comercial son la única garantía con que cuentan los productores.

Adelantémonos a señalar que en esas circunstancias el diseño de la política comercial de transición deberá acompañarse temporalmente de arreglos institucionales paralelos que ayuden a esclarecer la incertidumbre estructural (pactos de competitividad, arreglos de información, márgenes de precios, ejercicios sobre escenarios futuros de comercio, patrones de negociación comercial internacional, etc.) y que permitan gradualidad y un ajuste permanente entre el diseño, la implementación y las respuestas del aparato productivo. Eso debe acompañarse de intervenciones estatales para disminuir los efectos negativos del riesgo, mediante, por ejemplo, intervenciones para completar los mercados existentes, mediante instituciones que otorgan servicios como seguros o créditos, reformas institucionales como crédito y tenencia de tierras, políticas para la gestión de cadenas productivas y en fin, el establecimiento de un cuadro de intervenciones cuyos resultados serán de mediano y largo plazos y que no pueden atarse a los resultados de corto plazo.

## E. LOS REQUISITOS DE LA POLÍTICA COMERCIAL DE TRANSICIÓN

Será preciso reconocer, para empezar, que los procesos de apertura y de liberalización comercial se encuentran en una fase en la que se están produciendo

los ajustes, por lo que no sería conveniente dar reversa a los instrumentos de políticas, más si ello resulta de presiones de los agricultores, cuyas demandas en términos de subsidios y ayudas no serían sostenibles ni siquiera en el mediano plazo. Es mucho más razonable intentar esquemas hacia adelante, de inserción más consistentes en la economía internacional, sin descuidar por supuesto los esfuerzos que puedan hacerse en el corto plazo.

Es un hecho, en todo caso, que los países desarrollados seguirán subsidiando o protegiendo a sus agricultores. Emular esa vía no es una alternativa significativamente sostenible para ningún país de medianos ingresos, y aunque esas medidas proteccionistas pudieran adoptarse, cabe poca duda no solamente de los efectos redistributivos negativos, sino de las restricciones institucionales internacionales (Ronda Uruguay, bloques de comercio), para acometer con amplitud esas medidas.

En ese sentido, ante un escenario de esta naturaleza, solicitar a los gobiernos que contrarresten las distorsiones del comercio agrícola por la vía simple y cómoda del proteccionismo, de los subsidios y de las intervenciones en precios, resulta no solamente estéril, sino que puede ser perjudicial a los agricultores, porque los induce a demandar del Estado lo que éste no está en condiciones de proporcionarles, en circunstancias que los productores debieran dedicar todo su tiempo y esfuerzo en forma mucho más objetiva y fructífera a<sup>51/</sup>:

1. Identificar las ineficiencias tecnológicas, gerenciales y organizativas y corregir errores en los distintos eslabones de la actividad agrícola, porque son éstas causas importantes que impiden lograr mayor rentabilidad y competitividad.
2. Asumir como suya, y no como tarea de responsabilidad estatal, la de eliminar dichas ineficiencias porque es la alternativa más realista para que en el largo plazo, puedan prescindir de los subsidios y de las medidas proteccionistas.
3. Tanto los agricultores como el Estado deben reconocer que la permanencia de los subsidios o arreglos similares de largo plazo (o lo que es lo mismo, de plazo indefinido), tiende a estimular la ineficiencia, perpetúa la dependencia que los agricultores tienen del Estado en términos de precios e ingresos, y mantiene las tensiones recurrentes por demandas de protección y ayuda en

51/ Véase Polan Lacki Op. Cit., pág. 3.

cada año o ciclo de cultivo. De hecho, el escenario actual, dice Lacki, es que existen muchos motivos para que los agricultores no sigan depositando demasiadas esperanzas sobre que su viabilidad económica será lograda a través de créditos, refinanciación de deudas, subsidios, tasas arancelarias compensatorias, devaluaciones; entre otras razones, porque es virtualmente imposible que el poder público satisfaga esos reclamos en favor de un porcentaje significativo de agricultores.

Es, pues, necesario ajustarse, enfrentar rápidamente la transición porque no hay otra alternativa en términos de recursos, de capacidades administrativas y además porque no conviene al interés nacional. Es necesario "decírselo con esta transparencia a los agricultores, porque de lo contrario seguirán pensando que el poder público no los atiende en sus reivindicaciones por desprecio a ellos o por indiferencia a la agricultura, y segundo porque seguirán siendo víctimas de inescrupulosos manejos demagógicos de los malos líderes rurales y políticos que tras el afán de conquistar su simpatía y sus votos, los ilusionan con utopías que ellos mismos saben que son inalcanzables"<sup>52/</sup>.

Ante ese escenario inescapable, concluye Lacki, agricultura rentable y competitiva inexorablemente tendrá que ser sinónimo y consecuencia de agricultura muy eficiente. Para lograrlo, la única solución factible es proporcionar las tecnologías, la capacitación, la capacidad de gestión en las unidades productivas, de procesamiento, de almacenamiento, de comercialización, la gestión de cadenas productivas, en fin, todo aquello que debe hacerse mejorando, por supuesto, mediante la ayuda del Estado, la eficiencia de los productores y la eficiencia de la cadena como un todo y no los espacios de búsqueda de rentas.

De hecho, las expectativas, insistamos, no permiten ver un cambio favorable para el productor, al menos en el comportamiento de las variables externas, el tipo de cambio real no parece tener perspectivas de mejora en el mediano plazo, y luego es un hecho cierto que el país está comprometido en un proceso de creciente integración con otros cuyos sectores agropecuarios presentan ventajas comparativas para ciertos rubros. Es necesario reconocer, por otra parte, que los factores internacionales que inciden sobre el desarrollo de la actividad agrícola no tienen un carácter coyuntural, sino que presentan

52/ Lacki, pág. 4 .

características de alta permanencia en el tiempo, y ello determinará el desarrollo futuro de la agricultura.

Considerando positivamente los esquemas de política no hacia la reversión, sino hacia adelante, hacia la internacionalización, junto a los problemas que se vislumbran para ciertos rubros más tradicionales, ciertas regiones y cierto tipo de actividades agrícolas (y que requieren, como veremos, políticas específicas de transición) debe considerarse positivamente que la evolución de la economía mundial genera espacios para otro tipo de actividades en los cuales el país puede mantener ventajas competitivas; ello no significa necesariamente la desaparición de los rubros tradicionales, ya que muchos de ellos pudieran mantenerse competitivos con niveles altos de productividad, pero cualquier alternativa que se analice para cultivos específicos, sólo será viable en el contexto de estructuras productivas que logren una mayor profesionalización, mayor gestión de la cadena, economías de escala y mayor eficiencia y productividad.

En síntesis, ante el escenario descrito, es inevitable pensar en una estrategia que favorezca los ajustes de la estructura productiva del sector agrícola para enfrentar exitosamente los desafíos de la internacionalización. En esas circunstancias, la capacidad de gestión empresarial, la innovación tecnológica el incremento en la productividad laboral, el aprovechamiento de economías de escala, la integración comercial son, entre otros, factores esenciales para alcanzar la competitividad requerida en las nuevas condiciones en que ha de desempeñarse la agricultura. Esa estrategia debe implicar políticas que induzcan o favorezcan la transformación estructural de la agricultura para hacerla más competitiva y políticas diseñadas para facilitar la transición y que permitan el ajuste paulatino hacia la nueva estructura.

Aunque son claros los objetivos, así como es claro el conjunto de políticas necesarias para lograr la transformación productiva, no es del todo claro el tipo de políticas que pudieran permitir el ajuste a esta nueva situación y que facilitasen la gradualidad del cambio, políticas que además son especialmente importantes de considerar en la negociación de los acuerdos de integración con otros países o bloques y que deben definirse previamente en los esquemas de negociación<sup>53/</sup>.

53/ Para un examen de las posibilidades de mecanismos como franjas de precios, acuerdos de absorción, cláusulas de salvaguardia etc., aplicados a los cultivos en crisis véase CEE «La política agrícola de los cultivos en crisis ...» Op. Cit.

Las políticas de transición implican, entonces, que el Estado debe diseñar algunas políticas ad-hoc que hagan viable el proceso mediante apoyos selectivos y puntuales; dichos programas de apoyo deben ser transitorios y no deben ir a determinados sectores o rubros o a productores en paquetes de aplicación general, lo que retardaría el necesario ajuste, sino a los productores que, por distintas razones (empresariales, de acceso a recursos, de inflexibilidades productivas, de pobreza), no tengan capacidad de respuesta, buscando facilitar la transformación del sector y la movilidad de los factores de producción. Una política de apoyo de esta naturaleza, en general, no debe referirse exclusivamente a la política comercial y pudiera contemplar, entre otros, la aplicación de las medidas de apoyo a la modernización de los sistemas de información, de innovación y transferencia de tecnología, el remplazo programable y paulatino de las acciones políticas de estabilización de precios por otras formas de estabilización, incentivos tributarios para la retención de utilidades allí donde estas se orienten hacia la transformación y capitalización, la creación de fondos de reconversión destinados a facilitar la transformación a través del apoyo a cambios tecnológicos de introducción de rubros más rentables, aumento de productividad, etc., así como destinación de recursos para el desarrollo de exportaciones, promoción de productos en el exterior, simplificación de trámites y exigencias burocráticas en los diversos ámbitos, rebajas en los costos de los servicios ofrecidos por el Estado en el marco de programas de reestructuración productiva, etc.

# V.- LAS CARACTERÍSTICAS DE LA POLÍTICA COMERCIAL DE TRANSICIÓN

S

IN DUDA NO ES FÁCIL BUSCAR ORIENTACIONES ESPECÍFICAS PARA UNA política de transición que al tiempo que respete la libertad de mercado, genere los incentivos adecuados en el mediano y largo plazos. No menos difícil es especificar las características de un marco institucional suficientemente sólido para reducir la incertidumbre y que al mismo tiempo provea elementos que permitan asumir los costos de corto plazo resultantes de la transición de una economía cerrada a una economía abierta.

Por supuesto, como se ha señalado a lo largo de estas anotaciones, un asunto crucial es el de cómo se puede resolver el problema de la economía política de la transición. Si ello se resuelve -y no hay por cierto prescripciones para la voluntad política, distintas a la capacidad de comprensión sobre los problemas que hay que afrontar-, el diseño de una política comercial de transición debiera contemplar cinco grandes áreas: la construcción de instituciones de mercado, la remodelación de los apoyos tradicionales de la política comercial, la capacidad de negociación y la incapacidad de gestión empresarial, las nuevas formas de relación intersectorial mediante arreglos institucionales del tipo de pactos de competitividad y, finalmente, la especificación de las condiciones de la reconversión y la reestructuración de los cultivos que no sean capaces de competir en las nuevas condiciones de la economía internacional.

## A. CONSTRUIR INSTITUCIONES DE MERCADO

En ausencia de un sistema amplio de intervenciones de precios que apoyen a la producción, resulta imprescindible para un eficaz comportamiento de los



mercados libres, desarrollar instituciones de mercado para aprovechar las oportunidades del nuevo marco de liberalización y apertura<sup>54/</sup>. En especial se hacen necesarios esfuerzos para mejorar los mercados incompletos, y para llenar el vacío institucional que complica enormemente el cálculo económico de los productores agrícolas, el complejo de los servicios de las lonjas de productos agropecuarios que incluyen cotizaciones, operaciones de opciones de futuros, etc. De hecho, los servicios de comercialización agrícola se encuentran considerablemente subdesarrollados, en parte, debido a la misma política proteccionista y también a la facilidad de garantías de compra de muchos productos por parte del Estado, que constituían las características propias de la política de protección. Así mismo, es necesario perfeccionar las redes existentes entre empresas procesadoras y los productores de materias primas o artículos de origen agropecuario. Aquí, los vínculos asociativos se manifiestan en, por ejemplo, compromisos de entregar volúmenes determinados de producción a cambio de concertación de precios, asistencia técnica, financiamientos, abastos de insumo e información anticipada o asegurada de precios. Igualmente, la reducción de la incertidumbre puede estar asociada al establecimiento de seguros de cosechas que deben promoverse deliberadamente con múltiples ventajas.

## B. REMODELAR LOS APOYOS DE LA POLÍTICA COMERCIAL

Aquí hay un elemento fundamental que concierne al delicado equilibrio por lograr entre razones de saneamiento fiscal del gobierno, articulaciones macro y microeconómicas, señales para buscar eficiencia y consideraciones de lógica económica con un «paquete» consistente que debe enfrentarse a consideraciones de lógica política. Ya se ha señalado que el desmantelamiento de los apoyos anteriores a la agricultura va a tener costos especialmente significativos en el período de transición.

El impacto negativo más fuerte lo han recibido las actividades agrícolas de bienes importables y el empleo y ello puede apreciarse no sólo revisando las superficies sembradas y cosechadas, sino las tasas de crecimiento de la producción o de la formación de capital rural<sup>55/</sup>. También se reflejan esos costos

54/ Véase Jesús Antonio Bejarano. Las instituciones y la competitividad, IICA, Documentos de trabajo, Santa Fe de Bogotá, segundo semestre de 1996.

55/ Para la evidencia véase Gustavo Junca Op. Cit., Juan Manuel Ospina «La apertura agrícola...» Op. Cit.

en la reestructuración de carteras dudosas, las que acumulativamente significan una transferencia de los sectores urbanos a la actividad productiva agrícola que, a la larga, generan presiones diferidas de otorgar subvenciones regeneradoras de las carteras vencidas o presiones para la cancelación de deudas, con el doble efecto negativo de volver a abrir las brechas fiscales sin que se resuelvan las dificultades de naturaleza productiva de la agricultura.

Es cierto que existen razones sociales para mantener las ayudas, y razones para la atención a las demandas propias de un período de dificultades políticas, pero tales ayudas deben orientarse claramente en función de orientaciones de transición, y estar atadas a compromisos en términos de modernización y modificación de la estructura productiva.

A continuación se proponen algunos criterios básicos para el diseño y la evaluación de los instrumentos de apoyo a la transición y a la transformación de la estructura productiva<sup>56/</sup>:

- 1- **Carácter transicional explícito.** Esto significa que en su diseño la política debe incorporar explícitamente y dar señales claras sobre que tiene el objetivo de contribuir a la transición de una economía intervenida a una no intervenida. Para ello es necesario que el sector privado incorpore compromisos de productividad, eficiencia y modernización productiva y que se asocie a políticas de reconversión y reestructuración productiva.
- 2- **Transitoriedad.** Se refiere a la necesidad de proporcionar señales precisas sobre el carácter no permanente de la protección. Señales en contrario pueden frenar los esfuerzos en materia de productividad o modernización del aparato productivo.
- 3- **Horizontalidad.** La horizontalidad de los instrumentos se refiere al papel fundamental que debe tener la demanda privada en cuanto a la asignación de los recursos de ayuda. El aparato público tiende a tener

56/ En estos criterios nos hemos beneficiado de discusiones con funcionarios del Ministerio de Agricultura de Chile, especialmente del ministro Emiliano Ortega, de Esteban Marinovic y de Antonio Corvalán. También nos hemos beneficiado de documentos de esta dependencia «El desafío del desarrollo agro-rural», Ministerio de Agricultura de Chile, marzo de 1996 y del documento «Hacia un fortalecimiento de la política de apoyo a la transformación productiva» División de Desarrollo Productivo del Ministerio de Economía, septiembre de 1995.



información insuficiente y puede, en un intento de escoger ganadores y perdedores, equivocar los grupos objetivo. Por otra parte, la selectividad sectorial o, incluso, intrasectorial, incrementa el riesgo de que el instrumento sea «capturado» por grupos de presión, por intereses privados e incluso por intereses gremiales específicos. La horizontalidad, sin embargo, no impide que los instrumentos permitan las necesarias adaptaciones en su diseño que den cuenta de las especificidades de los distintos sectores productivos, y tampoco excluye la posibilidad de que algunos instrumentos puedan ser utilizados, focalizadamente, en apoyo de actividades productivas o localidades específicas, si las prioridades económico-sociales lo justifican<sup>57/</sup>.

- 4- Temporalidad. Las medidas de apoyo deben incluir condiciones de entrada (acceso) y un horizonte temporal de salida, adecuado al cumplimiento de los objetivos. Si los instrumentos generan una dependencia permanente, o generan mecanismos políticos de presión permanente, los objetivos de transición y transformación no se estarían cumpliendo.
- 5- Transparencia. Los subsidios y las demás ayudas de los instrumentos originados en el sector público y que se dirigen al sector privado y a los consumidores, deben ser claramente explicitados, tanto en sus montos como en sus beneficiarios. Así mismo, se deben precisar los alcances y límites de la acción pública, con el fin de evitar falsas expectativas.
- 6- Viabilidad instrumental. Si se trata de políticas concertadas, la garantía del cumplimiento de los compromisos debe estar presente en el diseño de los instrumentos tanto del lado gubernamental como del de los actores privados; si se trata de compromisos gubernamentales, debe asegurarse la continuidad tanto política como financiera del instrumento para el lapso del horizonte temporal que se defina.
- 7- Gestión competitiva. La gestión de los instrumentos (subsidios, compras, etc.) debe tener un alto componente competitivo, ya sea a través de un diseño que permita operarlos a través del mercado o de formas de

57/ Así por ejemplo, el estudio del CEE identifica un segmento regionalmente localizado de productores de cebada que operan en condiciones competitivas respecto del mercado internacional, y segmentos también localizados que deben ser objeto de un programa de reconversión y de ayudas específicas.

competencia institucional organizadas de manera adecuada, con reglas del juego claras y árbitros bien establecidos. La participación del sector privado, y especialmente de los usuarios, puede ser un factor que contribuya a este objetivo y permitir una mayor efectividad de la operación de los instrumentos.

- 8- **Gestión participativa.** La participación de las organizaciones gremiales y sindicales en las actividades de diseño, evaluación e incluso en algunas actividades de gestión de los instrumentos, puede ser un importante aporte y permitir el desarrollo de una economía política de la cooperación entre el sector público y el sector privado, que acerque posiciones y reduzca el nivel de conflictos. Sin embargo, es necesario vigilar que esta participación no erosione la aplicación de los demás principios, que son los que protegen a los instrumentos de una eventual «captura» y reducen la posibilidad de clientelismo privatizados.
- 9- **Apoyo por medio de demanda u oferta.** Los subsidios que pudieran estar involucrados en los diversos instrumentos (por ejemplo, información, programas de gestión empresarial) deben tratar de superar las barreras que impiden que se manifieste la demanda privada por los servicios productivos de que se trate en cada caso. Esto no significa que los subsidios se otorguen siempre por el lado de la demanda: en muchos casos, se requiere fomentar la oferta para hacer posible que la demanda se manifieste, y en otros, puede requerirse una combinación de ambas vías.
- 10- **Compromiso de los beneficiarios.** Los instrumentos de transformación deben ser diseñados, preferiblemente, de manera tal que los distintos beneficiarios (empresas, trabajadores), asuman compromisos y responsabilidades claramente especificadas. Estos compromisos y responsabilidades pueden ser de carácter financiero, de cooperación asociativa entre empresarios o entre éstos y sus trabajadores, de gestión, metas de desempeño e información, entre otros. Debe evitarse que algunos programas sociales de ámbito regional o local acaben subsumidos en compromisos de ayuda gobierno-empresarios o que sustituyan responsabilidades empresariales en materia laboral.
- 11- **Instrumentos evaluables.** Los instrumentos deberían contener, desde el comienzo, una explicitación de los objetivos y de la metodología de evaluación, para diseñar su operación asegurando que se produzca la

información necesaria para facilitar la evaluación de la gestión, el diseño y el impacto económico.

- 12- Limitación de la proliferación de instrumentos. Los programas de apoyo a la transformación de la estructura productiva deben evitar la propensión a crear nuevos instrumentos, instituciones o leyes especiales. Sólo deben crearse nuevos instrumentos para uso general y cuando sea clara la existencia de vacíos en los dispositivos previamente existentes.

### C. LA CAPACIDAD DE NEGOCIACIÓN INTERNACIONAL Y LA CAPACIDAD DE GESTIÓN EMPRESARIAL

Sin duda, es necesario concertar con el sector privado una plataforma negociadora en el ámbito de los compromisos internacionales para dejar espacio a que los resultados de la transición puedan madurar y consolidarse. Esta plataforma negociadora debe contemplar cuando menos los siguientes aspectos:

- a. La difícil situación de algunos sectores agrícolas sustituidores de importaciones y que han visto declinar su rentabilidad no sólo por la apertura, sino por la revaluación cambiaria y por el clima de inseguridad y violencia en muchas áreas rurales.
- b. El riesgo a perder mercados internacionales frente a la competencia de terceros países, si no se consiguen concesiones comparables a las que están obteniendo otros países con acceso a esos mercados.
- c. Los mayores plazos de ajuste que requiere el sector agrícola, cuyas actividades se vinculan a los ciclos biológicos de los cultivos, especialmente de los de tardío rendimiento y a una economía que reacciona con más lentitud que el sector industrial o comercial.

En todo caso, estos factores se han considerado en todas las negociaciones comerciales, incluso entre países desarrollados, de modo que la menor velocidad de ajuste junto con la preocupación por las poblaciones rurales afectadas por los posibles cambios, debieran estar en la base de una política prudente y gradual en la apertura del comercio y en las negociaciones.

Por otra parte, los aspectos de gestión empresarial toman cada vez más relevancia en la agricultura y adquieren una creciente complementariedad con

los aspectos tecnológico-productivo. Ya no se trata sólo de transformar a los agricultores en buenos productores, hoy se requiere que los productores sean buenos empresarios y productores competitivos y capaces de insertarse en los mercados globales. En esta tarea hay necesidad de desarrollar capacidades empresariales a escalas intra y extra-predial, mediante instrumentos tales como subvenciones entregadas a asociaciones de productores o empresarios agrícolas por un tiempo razonable para los diversos proyectos de fortalecimiento empresarial, programas específicos para el desarrollo empresarial de las organizaciones campesinas y centros de gestión empresarial entre otros.

#### D. NUEVAS FORMAS DE GESTIÓN DE RELACIONES INTER-SECTORIALES

La política de transición debe hacer énfasis en la interdependencia de la agricultura con los demás sectores de la cadena agroalimentaria y considerar con prioridad las articulaciones de la agricultura con los otros sectores de la economía, reivindicando también políticas del lado de la demanda para contemplar los aspectos de abastecimiento de insumos, comercialización, transformación de la producción agrícola, distribución de consumo, etc. De hecho, las ganancias de competitividad deben tener carácter sistemático a partir de la gestión de la cadena como un todo, no debiendo limitarse a las ganancias de productividad en el sector agrícola propiamente tal<sup>58/</sup>. Para ello es necesario ir creando sistemas de cooperación que permitan reunir distintas competencias y capacidades y estrechar la colaboración entre productores, industriales, agrícolas, usuarios de tecnología y entre distintos agentes de la cadena de producción-consumo.

Un aspecto fundamental se refiere naturalmente al fortalecimiento de los acuerdos de competitividad al nivel de las cadenas productivas, esfuerzo que se ha venido liderando mediante convenios entre el Instituto Interamericano de

58/ En la experiencia reciente de América Latina pueden verse varios ejemplos de sectores industriales relacionados con la producción agrícola que fueron el núcleo articulador a través del cual se generó y difundió el progreso técnico en el sector agrícola. Véase Mauro de Rezende Lopes y Gervasio Castro de Rezende «El desarrollo agrícola en el nuevo marco macroeconómico de América Latina», FAO, Santiago de Chile, 1995.

Cooperación para la Agricultura, IICA, y el Ministerio de Agricultura y que cobijan a varias cadenas productivas, en el diseño de actividades y políticas que se consideran a mediano y largo plazos y que se centran en aquellos aspectos que pudieran fortalecer la productividad y la eficiencia, independientemente de las dificultades de corto plazo que en todo caso debieran estar por fuera de las mesas de concertación en ese tema.

El aspecto fundamental de las nuevas formas de gestión en las relaciones intersectoriales debe apuntar a crear espacios de concertación para aunar esfuerzos en materia de cooperación, reducir la incertidumbre y superar conflictos que surgen alrededor del proceso de apertura. Conviene considerar para este efecto con más detalle la naturaleza y bondades de los acuerdos de competitividad como un arreglo institucional que facilita la gestión en la cadena productiva:

- 1- Los acuerdos de competitividad agrícola, en efecto, permiten, de una parte, examinar el proceso productivo en términos de cadenas productivas y no en productos individualmente considerados. De otra parte, ofrecen un escenario para dirimir los conflictos que resultan de las distintas fases de la cadena.

De hecho, la visión de cadena ofrece la oportunidad de procesos de concertación en aquellos aspectos comunes a las distintas fases y la creación de alianzas frente a enlaces laterales de servicios de apoyo. A su vez, los conflictos se refieren, de un lado, a la determinación de precios en cada una de las fases, a los aspectos de eficiencia de cada fase en relación con sus enlaces inmediatos hacia adelante y hacia atrás y a la explotación del poder de mercado de los productos de cada fase. Estos tres aspectos se traducen, en definitiva, en una tensión distributiva entre las fases de la cadena que se acentúa considerablemente en una economía abierta con grados distintos de eficiencia económica entre eslabones de la cadena.

- 2- Los aspectos de cooperación se refieren especialmente a información de mercado (precios, calidades, comercialización, oportunidades de mercado), tecnología y recursos humanos, productividad, inversión y financiamiento, externalidades (sostenibilidad, infraestructura, etc.) y marco legal.

En general, es fácil encontrar mecanismos de cooperación alrededor de estas áreas y arreglos institucionales (con participación del gobierno), que



conduzcan a gestionar esa cooperación. Sin embargo, la característica principal de esta cooperación es que sus resultados se refieren al mediano y el largo plazos y no impiden la generación de conflictos de corto plazo.

- 3- En realidad, en una economía abierta y de libre mercado los conflictos de corto plazo entre fases de la cadena debieran zanjarse mediante mecanismos de mercado. Si ello no ocurre, se debe a las intervenciones en precios por distintas razones: por las intervenciones de precios en la fase agrícola, por los diferenciales de los costos de transporte y en general de los costos de comercialización internacional y finalmente por imperfecciones en la estructura de los mercados. En esas circunstancias, los conflictos se refieren a los factores de determinación de precios de frontera (protección y otros aspectos de política comercial externa) a la política de comercialización interna, a la distribución de los efectos positivos y negativos de la apertura de mercados y de los procesos de integración (protección efectiva, perforaciones arancelarias, etc.) y, finalmente, al traslado de ineficiencias y, por tanto, de distorsiones de la estructura de costos de una fase de la cadena a otra.

## E. RECONVERSIÓN Y REESTRUCTURACIÓN

Habrá que precisar lo que se entiende por reestructuración y reconversión, esta última se entiende como un cambio de actividad, es decir, el cambio en el uso de los recursos que implica extinguir la actividad no competitiva para establecer otra completamente nueva, mientras que reestructuración significa modificar la naturaleza de las explotaciones, por ejemplo, cambiando las variedades, cambiando los productos más adaptados a la demanda, etc., o intentando procesos de diversificación como la introducción de otros cultivos, lo que especialmente no es fácil en las economías campesinas, que resisten más los elementos que amenazan su viabilidad.

Por supuesto, que la diversificación o la reestructuración no se generan espontáneamente. Es urgente iniciar un programa de reconversión de áreas críticas orientadas al mejoramiento o sustitución de rubros de baja rentabilidad y acentuar esos esfuerzos hacia aquellos segmentos ubicados en zonas con

restringidas alternativas productivas especialmente en aquellos cultivos en crisis. Ello implica en algunos casos disminuir la superficie cultivada, desplazar recursos para utilizarlos en rubros mucho más promisorios; también asesoría para aumentar los rendimientos en aquellos productores que logren mantenerse en el rubro respectivo<sup>59/</sup>.

Por otra parte, la reconversión o la reestructuración implican dimensiones regionales que van más allá de la modernización, de la tecnificación, de hacerse competitivo internacionalmente y cuya solución tiene una metodología conocida que se ha aplicado de manera tradicional a las reestructuraciones sectoriales<sup>60/</sup>. El problema de adaptación regional, es decir, la reestructuración o reconversión agrícola con efectos sobre el medio territorial y sobre el mundo rural, implica necesidades nuevas que es preciso estudiar con una metodología distinta a la del cambio de cultivo. De hecho, en el contexto regional una reestructuración sectorial puede ir acompañada de un paquete de desarrollo rural paralelo que permita amortiguar los efectos que la reestructuración o reconversión agrícola va a provocar sobre su entorno territorial. Los programas de reestructuración o reconversión tienen dos dimensiones: la dimensión puramente sectorial, es decir, la modernización sectorial, con miras a la competitividad y las dimensiones regionales y rurales tendientes a la estabilidad y a la equidad. Por supuesto que las reestructuraciones suelen incorporar los dos paquetes de medidas. Pero es necesario diferenciarlas sobre todo cuando una reestructuración se pretende amplia y afecta una región entera.

Por otra parte, un problema fundamental de las reestructuraciones, es quién asume los costos, cómo se obtiene el dinero para financiarlas. No cabe ninguna duda de que normalmente la participación pública y privada debe ser compartida y los gobiernos deben de asumir la reestructuración, diseñando un amplio paquete de instrumentos financieros que permitan resolver varias carencias centrales; la primera, que los agricultores que quieren innovar, cambiar o mejorar no tienen suficientes garantías y para ello hay que proveer esas garantías; también fondos

59/ Ejemplos para los cultivos en crisis pueden verse en CEE , La política agrícola, Op. Cit.

60/ Para un estudio de casos véase Federación Nacional de Cafeteros, «Reestructuración económica - Memorias del Seminario Internacional de Experiencias de Reestructuración», Ed. Corpes de Occidente, Manizales, 1996.

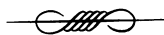
para la innovación tecnológica por la vía del crédito y el manejo de las transferencias tecnológicas para lo cual se requieren elementos que permitan a los agricultores contratar asistencia técnica, incluso recibir una ayuda por parte del Estado para pagarla.

La mayoría de los países de América Latina han enfrentado con distinta intensidad la apertura de sus economías y de su sector agrícola. Algunos han hecho caso omiso de la gradualidad, dando un salto abrupto de una agricultura protegida a una abierta (los países centroamericanos o Perú, por ejemplo, a comienzos de los noventa, y los del Cono Sur en los ochenta), otros enfrentaron decididamente la transición mediante incentivos y programas de reducción de los costos sociales (es el caso de México); unos más como Colombia o Venezuela, todavía parecen debatirse entre la reversión de las reformas y esquemas hacia adelante sin orientaciones precisas en materia de una plena inserción de la agricultura a la economía internacional. De estas experiencias pueden derivarse dos lecciones que conviene subrayar:

- 1- Se necesita tiempo para la adecuación a los cambios y a la reestructuración o reconversión, lo que implica un horizonte temporal claro sobre la ayuda para así presionar los cambios. De hecho, como han subrayado diversos analistas, las diferencias entre los países asiáticos y los latinoamericanos están en la flexibilidad de aquellos para dar y quitar incentivos, evitando que estos se trasformen en derechos adquiridos entre los empresarios y en la capacidad para aplicar políticas temporales de promoción. Además, todos los incentivos se dieron a cambio del cumplimiento de metas específicas sobre todo de exportación, pero que pudieran ampliarse a metas de reestructuración y reconversión y a metas de competitividad internacional desde el principio.
- 2- No es fácil, por otra parte, graduar la intensidad de la apertura para acompañarla a la capacidad de los productores para realizar las reestructuraciones, las innovaciones, etc. La eficacia del ajuste -es decir la medida en que la apertura destruye o destruye las actividades económicas, en otros términos la medida en que se crea más valor agregado que lo que se destruye- dependerá de la claridad de las señales sobre las ayudas, de la credibilidad que genere el cronograma de cambios y de las políticas, ayudas y estímulos hacia los productores para la reestructuración y reconversión.



En definitiva, la eficacia de la restructuración, en especial del sector de importables, dependerá de la velocidad de los cambios en los precios relativos, de la credibilidad y gradualismo de las fases de la política comercial, del marco macroeconómico y, por supuesto, de una activa política agrícola en materia de infraestructura, de acceso a recursos, de tecnología y de acompañamiento del mercado que permitan confianza en los agentes respecto del curso y las bondades de la transición.





**UNA POLITICA  
COMERCIAL  
DE TRANSICION**

ISBN 958-9328-07-5