

---

# PRESENTACIÓN DEL AUTOR

*Por: Carlos Felipe Jaramillo Jiménez\**

**L**a obra que se pone a la consideración de ustedes hoy es el resultado de varios años de trabajos y reflexiones alrededor del desarrollo del sector agropecuario desde 1990, a partir de la denominada Apertura, usando la mejor información disponible y con técnicas estadísticas y conceptos tomados de la economía moderna. Hoy, quisiera aprovechar esta invitación para compartir algunas reflexiones personales y que no comprometen al Banco Mundial, institución para la cual trabajo desde hace ocho meses como Economista Jefe para Centroamérica. En particular, quiero dejarles tres mensajes centrales relacionados con los debates apasionados que sigue generando el campo colombiano.

El primero es que sí se dio una apertura significativa en la agricultura colombiana a partir de 1991, pero a diferencia de la opinión popular, sus efectos sobre los acontecimientos del sector fueron secundarios en compa-

ración con otros factores que suelen ser menos apreciados. El segundo es que el comercio mundial de alimentos sí está distorsionado por los subsidios de los países internacionales y que esto es un factor que se debe tener en cuenta a la hora de diseñar la política comercial de nuestro país. El tercero es que subir los impuestos a la entrada de alimentos en Colombia no es la solución mágica para recuperar la paz en el país ni para promover el desarrollo sano de la agricultura. Para que regrese la inversión al agro se requiere paz y seguridad y un esfuerzo permanente para adaptar tecnologías, construir infraestructura y conquistar nuevos mercados.

## **I. LA APERTURA**

En cuanto a la Apertura en el agro, sí la hubo y fue importante. A partir de 1991, la produc-

---

\* Economista jefe, Departamento de Centroamérica, Banco Mundial.

---

ción de granos y oleaginosas pasó de un régimen de control y planeación estatal (en el cual el Gobierno fijaba precios de sustentación, restringía la entrada de las importaciones y el Idema monopolizaba las importaciones) a un régimen muy diferente, sin precios controlados, sin intervención en los mercados, con menores controles a la entrada de importaciones. En mi opinión, estos cambios fueron positivos y han sido importantes para que se desarrollen instituciones de mercado en el país y se genere un ambiente más equitativo de trato entre productos del campo.

De otra parte, hay que admitir que sí ha habido importantes retrocesos en la puesta en marcha del nuevo esquema. La crisis de 1992, y presiones intensas de algunos gremios y grupos políticos, han logrado implantar algunos tratamientos especiales para uno que otro cultivo y uno que otro grupo de agricultores. Lamentablemente, esto ha reproducido en parte, la desigualdad del esquema anterior en el trato entre cultivos y agricultores. La cuestión de por qué unos grupos son más poderosos o efectivos que otros en obtener subsidios o protección del Gobierno era uno de los temas que más apasionaban a "Chucho" Bejarano. El análisis que se presenta en el capítulo 5, elaborado con Javier Durán, es apenas un abre bocas de una investigación sobre este tema, el cual queda para desarrollar por nuevas generaciones.

Sin embargo, el mensaje central de este libro es que el vaivén de las medidas de apertura jugó un papel apenas secundario en los grandes cambios que se sucedieron en el campo colombiano en los años noventa, que fueron la crisis de rentabilidad de los culti-

vos anuales (maíz, sorgo, soya, algodón), el auge de los cultivos anuales (palma, caña, yuca y los frutales), el deterioro sostenido de la situación de seguridad rural, y el auge de las siembras de cultivos ilícitos.

En cuanto a la crisis de rentabilidad de los conocidos productos sensibles, recordemos que estos son un grupo reducido de cultivos semestrales, en los que Colombia ha sido tradicionalmente importador neto y que no representan más del 20% del producto del sector y menos de una quinta parte del empleo. Sin embargo, poseen en su mayoría gremios fuertes, y son quienes han influido en la percepción pública acerca del agro. El estudio concluye que por encima de la apertura al comercio, las principales razones del deterioro en la rentabilidad de estos cultivos fueron la caída de los precios internacionales y los efectos del gran auge de consumo financiado con deuda que se presentó en Colombia hasta 1997. Me refiero aquí al gran auge que tantas veces se ha asociado a la entrada masiva de capitales, a la revaluación de la moneda y a la burbuja de los precios de la finca raíz de este período.

## *II. LOS SUBSIDIOS*

En cuanto al segundo mensaje, en efecto, buena parte del comercio mundial de alimentos está afectado por subsidios. Desde hace ya más de 60 años, los países desarrollados han venido transfiriendo cuantiosos recursos para sostener los ingresos de los habitantes rurales, que hoy apenas alcanzan a representar el 1% ó 2% de su población. El grueso de estos subsidios se dirige a los pro-

---

ductores de granos, lácteos y oleaginosas, mientras que los productores de caña y remolacha se benefician de una férrea protección a la entrada de azúcar.

Estas transferencias respondieron en sus inicios a la presión por mantener ingresos mínimos en épocas de precios deprimidos. En épocas de guerra, se fortalecieron con el argumento de la autosuficiencia alimentaria. En las últimas décadas sus supuestas justificaciones han seguido cambiando, y hoy se habla en Europa de subsidiar para preservar el paisaje. Lo cierto es que son transferencias que hoy responden a las demandas de grupos pequeños pero poderosos y cuyo principal efecto ha sido mantener elevados los precios de la tierra rural en los Estados Unidos, Japón y Europa. Desde el punto de vista económico son un desperdicio de recursos, que no suman gran cosa para países con ingresos per cápita 15 ó 20 veces por encima del nuestro. En pocas palabras, es un lujo que se pueden dar.

Lo que es menos conocido acerca de los subsidios es que sus efectos no son tan grandes sobre los precios mundiales. Una literatura extensa ha demostrado que el grueso de los subsidios va a cubrir costos fijos y la renta de la tierra y no necesariamente a disminuir precios. De acuerdo con estos estudios, una eliminación total de los subsidios conduciría a una reducción moderada en la producción que provocaría un aumento en los precios internacionales de entre 5% y 20%. De manera que si el país adoptara una política para neutralizar el efecto de los subsidios, se requerirían impuestos a las importaciones de esta magnitud.

Los anuncios recientes de aumentos en los subsidios en algunos países desarrollados han generado un gran rechazo por parte de gremios agropecuarios en muchos países del Tercer Mundo. Sin embargo, la respuesta a este fenómeno debe ser bien pensada y no emotiva. Corresponde a los economistas que trabajamos en estos temas sopesar las alternativas con argumentos técnicos. Para alimentos que nuestro país no produce, los subsidios representan una transferencia a los consumidores, un aumento en el bienestar de los colombianos que debe ser aprovechado. En el caso de alimentos en los que haya alguna producción pero ésta no tenga muchas perspectivas de ser competitiva en el mediano plazo, lo razonable es mantener los aranceles bajos para los consumidores y usar recursos de los contribuyentes para financiar programas temporales de ayuda a los productores hasta que encuentren otras alternativas de ingresos. Para cultivos en los que nuestro país sí tiene ventajas comparativas y la posibilidad de ser competitivos a nivel internacional, entonces es razonable pensar en impuestos a las importaciones que contrarresten el efecto de los subsidios. En estos análisis los economistas debemos siempre sopesar los costos y beneficios de una u otra política y en particular, hacer valer los intereses de la mayoría silenciosa de consumidores pobres, para quienes los alimentos representan más del 40% de sus gastos. Aquí jugamos un papel importante, pues sin este contrapeso, las decisiones responderían exclusivamente a la presión política y la capacidad de influencia de grupos pequeños y poderosos.

De otra parte, los trabajos técnicos han demostrado con claridad que las políticas de

---

---

los países desarrollados introducen una excesiva volatilidad a los precios de algunos alimentos claves como el arroz y el azúcar. Es por eso que se justifica mantener políticas de estabilización de precios, para evitar que un bajonazo temporal barra la producción de un cultivo específico. A mi modo de ver, las franjas de precios han cumplido en general un papel muy útil en este sentido y Colombia debe defender este instrumento ante la OMC.

### **III. RESTRINGIR IMPORTACIONES NO ES RESPUESTA**

Mi mensaje final se refiere a las propuestas que se han escuchado en repetidas ocasiones para restringir las importaciones de alimentos o subir los impuestos en frontera, presentadas como fórmulas mágicas para resolver todos los problemas del campo colombiano.

La adopción de restricciones a la entrada de alimentos es una política cortoplacista que puede satisfacer a algunos intereses rápidamente, así sus efectos sean nocivos en el mediano y largo plazo. Está demostrado que subir los impuestos a la importación del arroz o el trigo induce a mayores siembras, utilidades a los agricultores, y que genera algún empleo adicional en pocos meses. Sin embargo, la evidencia de todos los países en donde esto se ha estudiado demuestra que las ganancias de rentabilidad tienden a diluirse rápidamente en aumentos en el precio de la tierra, y por ende benefician principalmente a los terratenientes. En un país en que el factor tierra no tiene una distribución

equitativa es evidente que esta política beneficia fundamentalmente a los estratos altos del campo.

La idea de generar más empleo en el campo para crear un ambiente más viable para la paz es buena. Lo que es equivocado es que la manera de poner en marcha esta idea es restringiendo la entrada de alimentos. Esto encarecería el costo de la canasta familiar de la población pobre, incluida la misma población rural. Aún así, si hubiera alguna garantía de que encareciendo los alimentos se lograra la paz, creo que todos seríamos partidarios de esta idea. Sin embargo, hay que analizar con frialdad la propuesta. Recordemos, por ejemplo, lo que ha sucedido con la intensidad de la violencia, medida por ejemplo por las tasas de homicidio en Colombia en los últimos años. Las tasas se disparan con especial intensidad a partir de 1985 y hasta 1991, desde cuando tienden a estabilizarse. Sabemos que a partir de 1985 empieza el período bravo del narcotráfico en Colombia, la guerra contra el cartel de Medellín y la introducción progresiva de sembrados de cultivos ilícitos. Sin embargo, lo que es menos conocido es que precisamente entre 1985 y 1990 también se produjo un gran auge en las siembras de los cultivos semestrales en Colombia y en el que se batieron los récords de empleo en el campo. Es una evidencia que pone en duda una relación simple entre agricultura y violencia. Lamentablemente, lo que esto demuestra es que la violencia en Colombia surge de fenómenos mucho más complejos (el narcotráfico, la expansión de los cultivos ilícitos y el auge financiero de la guerrilla) y que la disponibilidad o no de empleo rural

---

es apenas un factor de tercer orden de importancia. En otras palabras, así se duplicaran o triplicaran los precios del maíz, el sorgo, el arroz y otros cultivos, difícilmente afectaríamos un negocio que es infinitamente más rentable que cualquier otro negocio legal en el país.

De otra parte, hay quienes dicen que debemos erigir grandes barreras a las importaciones para que nuestro país tenga algo que ceder a la hora de las negociaciones de comercio internacional. Este es un argumento que agrada mucho a los negociadores internacionales a quienes gusta mucho el juego de ceder a cambio de obtener, pues es la forma como negocian entre sí los países desarrollados. El problema con este argumento aplicado a países no ricos es que muchas veces la política que se adopta para ceder en futuras negociaciones, todavía hipotéticas, puede ser costosa para el país, especialmente para la población de menores ingresos. Además, a la hora de la verdad, estudios recientes del Banco Mundial demuestran que en las negociaciones de tratados comerciales entre países desarrollados y países no desarrollados, no opera la lógica de que quien más tiene que ceder es el que más gana. Esta, pues, no es razón válida para encarecer los alimentos.

Para promover el desarrollo sano de la agricultura en Colombia y para que regrese la inversión al agro se requiere paz y seguridad, tecnología, crédito, infraestructura y mucho trabajo cooperativo entre el sector privado y el Gobierno. Éstas son las áreas en donde hay que poner todos los esfuerzos.

En el capítulo 7 de este libro, se dedica una sección al tema de la tecnología, y en especial a los transgénicos. No tengo espacio hoy para ir más allá de afirmar que esta nueva tecnología está ocasionando una verdadera revolución en la agricultura mundial y que es necesario que Colombia sea participe. Si nos dejamos influenciar por la propaganda anti-científica que se ha difundido sobre este tema, corremos el riesgo de que los agricultores colombianos no se beneficien de esta revolución sino que, al contrario, puedan verse perjudicados por su adopción por parte de nuestros competidores.

Finalmente, la historia nos permite guardar un firme optimismo acerca del futuro del agro colombiano. Confío en que el contenido de este libro contribuya positivamente a despertar el interés de las nuevas generaciones por la investigación seria y objetiva sobre el campo colombiano y a contribuir de alguna manera al mejoramiento de las condiciones de vida de los campesinos del país.