
COMENTARIOS DE SALOMÓN KALMANOVITZ*

El libro de Carlos Felipe Jaramillo, *Crisis y transformación de la agricultura colombiana, 1990-2000*, es una obra inteligente de la cual es difícil hacer comentarios inteligentes. Se trata de un detallado estudio del impacto de la apertura comercial sobre un sector agropecuario que había experimentado una elevada protección hasta los años noventa del siglo pasado y que la ve un tanto reducida.

Jaramillo explica el proceso de apertura iniciado en 1991 y la forma en que afectó a la agricultura, a partir de una teoría económica liberal. Esta informa que un medio económico monopolista, en nuestro caso creado por la protección, que beneficia a algunos agentes en especial, induce a una asignación inadecuada de los recursos y a inversiones que son sostenibles en tanto los productores operan bajo condiciones de

restricción a la competencia. En el caso de la agricultura, el proceso de apertura beneficiará a los productores que pueden resistir la competencia, lo que a su vez, les exige escoger ramas de cultivo con ventajas comparativas. Idealmente, los recursos de tierra, trabajo y capital serán asignados en forma más eficiente, lo cual aumentará tanto la productividad como el producto de la economía en cuestión.

Los efectos de las políticas que inducen un mejor uso de la dotación natural de recursos pueden ilustrarse con lo que sucedió en los años setenta del siglo pasado en Colombia, cuando se debatía sobre las ayudas agrícolas de los Estados Unidos en torno al trigo, la célebre PL480. Los nacionalistas argumentaban que esa política beneficiaba a los Estados Unidos (lo cual era cierto), ponía en

* Codirector del Banco de la República. Las opiniones aquí expresadas son de la exclusiva responsabilidad del autor y no comprometen al Banco de la República ni a su Junta Directiva.

riesgo la seguridad alimentaria y arruinaría a nuestros campesinos (ambos argumentos eran falsos). Eventualmente, el país llegó a producir sólo una pequeña parte del trigo que consume, importando el resto. Los cereales en general se benefician del clima de las regiones frías, donde el invierno hace el trabajo que acá llevan a cabo los pesticidas, los fungicidas y los matamalezas, con costos mucho más altos. En fin, sembrar trigo y otros cereales no es el mejor uso de las tierras tropicales.

¿Cómo se cambió la asignación de recursos con la liberación de las importaciones de trigo? En las tierras frías de los altiplanos, bastante escasas por cierto, se sembró papa, se desarrolló la ganadería intensiva productora de leche y fueron surgiendo los cultivos de flores en vez de los de trigo y de cebada. Un tercio de las exportaciones de flores hoy compran todo el trigo que el país necesita cada año y no ha perdido en ningún momento su seguridad alimentaria. Se recibió cereal subsidiado que abarató la dieta de los colombianos, aunque los subsidios directos se eliminaron con el tiempo. Los "campesinos" que sembraban trigo en Nariño y en la sabana cundiboyacense se dedicaron a la papa o a arrendar sus tierras a las empresas que cultivaban las flores. Sus tierras se valorizaron por el uso más intensivo del suelo y por la mayor rentabilidad de las nuevas actividades.

El cultivo de flores es muy intensivo en mano de obra y en buena medida, acabó con una tradición de trabajo doméstico en Bogotá, donde ya no se pudo conseguir empleadas para "adentro" porque las mujeres de la sabana se ganaron el gusto por la libertad del

trabajo asalariado que es sólo por cierta jornada limitada de trabajo. Además, las señoras de clase media y alta tuvieron que pagar salarios más altos, parecidos a los que se pagaban en los cultivos de flores.

Este es el sentido concreto que tiene una asignación más eficiente de los recursos productivos y lo pernicioso que es proteger unas actividades que producen un mal uso o dejan ociosos muchos de los recursos disponibles. El ejemplo ilumina también las repercusiones negativas que tienen para el desarrollo económico los planteamientos basados en ideologías nacionalistas y que recurren a la paranoia del público, pero que frecuentemente defienden intereses particulares. No es de sorprender que gremios y posiciones ideológicas nacionalistas dejen de hacer balances equilibrados de las políticas cuando éstas no los han beneficiado o complacido, pero lo grave es que hablen de que defienden el interés general, cuando más bien favorecen intereses particulares y encontrados con los de la población. Es notorio cómo en el ataque a la apertura confluyeron la SAC, Fedegan, el MOIR, el Partido Comunista y "Lucho" Garzón.

Uno de los temas que toca Jaramillo y que explica precisamente por qué hubo tan fuertes y tan vocales críticas en contra de la apertura de los años noventa fue el de que los más afectados negativamente resultaron siendo los propietarios de tierras, grupo muy tradicional y de fuerte poder político, y en general el decil 1 más rico en la distribución del ingreso rural. El resto de los deciles parecieron beneficiarse de lo que sucedió en el campo colombiano durante los años noventa. Junto

con la apertura, confluyeron hechos distintos a la misma, como un "Niño" climático particularmente duro en 1992, una caída fuerte de los precios internacionales de los productos agrícolas durante la mayor parte de la década, la revaluación del peso y la expansión de los cultivos ilícitos.

Es cierto que la redivisión del trabajo que se dio produjo víctimas, pero de acuerdo con Jaramillo, también se dieron desarrollos importantes en los cultivos permanentes, en particular los de palma africana, y los que tienen que ver con avicultura, porcicultura y la cría de camarones obtuvieron un crecimiento muy rápido, gracias a que contaron con los concentrados que anteriormente tenían que adquirir de los productores locales, protegidos no sólo por un arancel extremo sino también por medidas paraarancelarias que elevaban la protección agropecuaria al infinito.

Y no es que se pasara de un alto arancel a uno bajo. Los datos revelados por Jaramillo muestran que los cultivos que perdieron protección fueron los exportables, entre los cuales quedó la palma africana, mientras que para los cultivos importables los aranceles post-apertura oscilan entre 20% y 30% del precio internacional, gracias a las franjas de precios. El cambio fundamental fue la eliminación del monopolio de importación del Idema y su liquidación, junto con la desaparición de los permisos especiales de importación que en muchos casos simplemente se negaban. La verdadera liberalización, si la hubo, fue por el arancel externo común del Pacto Andino, que sólo afectó el comercio con nuestros vecinos. En balance, las conce-

siones arancelarias del Pacto Andino produjeron beneficios globales para Colombia, con superávits comerciales crecientes con ellos.

Se importaron millones de toneladas de materias primas y alimentos, es cierto. Pero ellas no sólo desplazaron a nuestros "pobres" campesinos del mercado sino que dieron suma positiva al multiplicar los consumos de alimentos entre la población, produciendo mucha comida, más barata y de mejor calidad que la disponible antes de la apertura. No se olvide que precios de los alimentos bajos y estables son un factor fundamental en el aumento del poder adquisitivo de los salarios. Así, las importaciones de maíz amarillo para concentrados fueron de US\$1,6 millones en 1991, para alcanzar US\$264 millones en 1997, según los buenos datos de Jaramillo. Ya es conocido el fenómeno del enorme abaratamiento del pollo y del huevo que surgió del acelerado crecimiento de la avicultura, que duplicó su volumen durante la década de los noventa, lo cual se repitió silenciosamente para la porcicultura. Pues bien, ese desarrollo hubiera sido imposible sin la apertura. Otras ramas nuevas como la acuicultura de truchas, cachama, mojarra y camarones, los cultivos de palmitos, champiñones, espárragos, verduras y frutas tropicales a la búsqueda de las dotaciones naturales, se emprendieron bajo nuevas condiciones de competencia, un poco más abierta, y han mejorado no sólo la dieta urbana sino también la de muchos campesinos que han aprendido a criar mojarra y cachama.

Jaramillo plantea las estrategias de desarrollo protegido que han seguido los países latinoamericanos desde los años cuarenta y cincuen-

ta del siglo pasado y coloca dentro de ellos a Colombia, lo cual me parece que se puede hacer pero detallando las especificidades del país. Se trata de la sustitución de importaciones con alta protección e intervenciones estatales que, sin embargo, en Colombia tuvo unas peculiaridades que vale la pena especificar: se podría afirmar que mientras en la mayoría de los países de América Latina se dio un populismo de izquierdas, alianzas políticas de sindicatos y gremios industriales que protegieron la industria en contra de la agricultura, lo que hubo en el país fue un populismo de derechas que protegió tanto la agricultura como la industria de la competencia internacional, o sea que no depredó el excedente generado por las exportaciones para acelerar la industrialización forzada, como sucedió en muchos de los países latinoamericanos; más bien, el modelo forzó a la industria a pagar por encima de los precios internacionales sus insumos agrícolas. Lo que hizo el Gobierno colombiano en materia de industrias públicas fue más bien modesto, siendo Paz del Río su aventura más osada, pues a Ecopetrol se lo encontró en una reversión pactada muchos años antes.

El sector cafetero mantuvo una fuerte influencia en el Gobierno y en las decisiones que se tomaron en torno a la tasa de cambio, impidiendo que ésta se mantuviera fija cuando se daban inflaciones internas crecientes. Todo lo anterior permitió la notable estabilidad macroeconómica de que disfrutó Colombia durante los 40 años (1950-1990) del modelo corporativo conservador, aunque no dejó de tener una perniciosa inflación que atrofió sus mercados de capital. Eso es distinto a la Argentina o Brasil, donde las im-

portaciones abaratas artificialmente por un tiempo también redujeron el precio de los alimentos, las inversiones públicas en industria fueron muy importantes y los desequilibrios macroeconómicos monumentales.

Como no se da en Colombia la combinación populista que confabula a industriales y sindicatos, tampoco se da la política de revaluación de la tasa de cambio para intentar hacer más rápido el desarrollo industrial. De hecho, la política no puede cambiar la tendencia de largo plazo y los países latinoamericanos entran en procesos hiperinflacionarios y devaluacionistas, lo cual sucede en Colombia pero amainado. Lo que se da acá es una inflación moderada y persistente, pero con tasa de cambio móvil o se mueve la tasa con frecuencia cuando hubo régimen de tasa de cambio fija. Con el Decreto 444 y tasa de cambio deslizante de 1967 hasta 1992 se benefician los exportadores y esta atmósfera derrota la escasez crónica de divisas que vivió Colombia en los años sesenta, se aumentan las exportaciones industriales y agrícolas, pero sólo alcanzan un 15% de las exportaciones en el producto, que no logra consolidar una economía abierta. Esa política no impidió las revaluaciones propiciadas por la bonanza cafetera de 1977 o por el gasto público excesivo de la administración Turbay entre 1978 y 1982.

Una de las aseveraciones o supuestos de los efectos de la protección que acepta Jaramillo es que produce un sesgo antiexportador, porque la menor demanda de importaciones induce una revaluación de las monedas nacionales. Sin embargo, la tendencia de largo plazo en el caso colombiano -no estoy seguro, pero sospecho que en América Latina pasa

peor es que la moneda se devalúa en términos reales. Si recurrimos a una explicación basada en las productividades de los países, la devaluación significa que el crecimiento de la productividad del país es inferior al de los países con los cuales comercia y, por lo tanto, se devaluará su tipo de cambio. El sesgo antiexportador existe claramente pero su causa está en que la inversión se dirige a nuevas áreas, lentamente se da un aprendizaje basado en la experiencia, desperdiciando muchos recursos y dejando de utilizar muchos más, mientras que otras ramas de la producción que han podido tener una demanda internacional no reciben la señal correspondiente y si lo hacen no tienen acceso a recursos, en especial licencias de importación y crédito, que están siendo racionados a favor de las industrias escogidas como ganadoras. Y, ¿por qué la devaluación real no ayuda mucho a aumentar las exportaciones del continente? Porque se ha dado dentro de un agudo desorden institucional y macroeconómico, que incluye los incidentes revaloratorios seguidos de maxidevaluaciones, lo que incentiva a la fuga de los capitales que llegan a despegar y a consolidarse dentro del esquema proteccionista.

Una hipótesis sustitutiva sería la siguiente: se protege la economía y la agricultura, lo cual lleva a las ineficiencias sistemáticas ya explicadas que hacen que la productividad crezca con lentitud relativa a la de los países con que comercia Colombia, determinando que la devaluación real sea un fenómeno de largo plazo. La decisión autárquica conservadora en el caso de Colombia es también a favor de la monoexportación cafetera, dado que los aranceles a las importaciones se trasladan en parte a las exportaciones y las fre-

nan. Además, la creación de monopolios y rentas por la política es un desincentivo para profundizar los mercados: las actividades que no sean tan rentables como las escogidas como ganadoras por el Gobierno son abandonadas por los grandes jugadores. La protección y la debilidad de la competencia impiden que se introduzca un cambio técnico sistemático o que se transforme la organización de la producción, se aumente la especialización del trabajo, se abaraten las mercancías y se amplíen los mercados. Los altos niveles de inflación deforman además las señales de precios, conduciendo a deficientes asignaciones de recursos.

Ideológicamente, se abandona la idea de sacarle provecho a las exportaciones en las cuales Colombia podría obtener ventajas para saltar etapas de desarrollo histórico. En vez de eso, se intenta conquistar la industria pesada con un capitalismo católico e interventor. Pero los incentivos son todos positivos y no hay castigos para los fracasos. Por el contrario, se destina gasto público para mantener a flote a empresas públicas y privadas quebradas. Todo es zanahoria sin garrote, prebendas sin contraprestaciones. La protección carecía de incentivos para aumentar la productividad, como sería otorgar subsidios sólo a los que compitieran por fuera del país de manera exitosa, a la manera de los dragones asiáticos en los años cincuenta y sesenta del siglo pasado.

Las señales dadas por la protección del modelo corporativo conservador tienden un manto que aumenta artificialmente tanto la renta del suelo como las utilidades de los empresarios agrícolas. Ello explica en parte

el acelerado desarrollo de la agricultura comercial entre 1950 y 1975 que yo testimonié entusiastamente en mi libro *El desarrollo de la agricultura en Colombia*. La agricultura surte el mercado interior primero y salta seguidamente a los mercados internacionales, para después estancarse, perder sus accesos externos y también mercados internos frente a las importaciones. Se trata de una destorcida de largo plazo y hay dos o tres incidentes importantes de revaluación de la tasa de cambio que, como explica Carlos Felipe Jaramillo, siempre tienen un efecto negativo sobre los precios relativos y la rentabilidad de la agricultura. Unos incidentes surgen de bonanzas cafeteras, petroleras o de drogas ilegales, otros son resultado de dos episodios de fuertes desequilibrios macroeconómicos durante el período 1980 a 1984 y entre 1993-1998. Detrás de la revaluación hay también un fenómeno de largo plazo importante que es el desarrollo de un sector exportador industrial que hoy factura US\$6.000 millones, 10 veces el valor de la exportación cafetera y los propios ingresos del narcotráfico con US\$2.000 adicionales. Hay entonces choques adversos en contra de la agricultura lo que nos hace preguntar: ¿por qué afectaron tan duramente el desarrollo agrícola? ¿Por qué tiene tan poca resistencia el sistema productivo agropecuario? Y de nuevo debemos recurrir a la historia de su baja productividad y de la carencia de señales que lo obliguen a emplear sus recursos de manera eficiente.

La productividad total de los factores, la PTF, se está volviendo el tema central en la teoría del crecimiento. Los países crecen porque se hacen más productivos y más eficientes, profundizan sus mercados y se abaratan las mer-

cancías, así que hay que buscar variables que expliquen la evolución de la productividad agrícola. No ayuda que la propiedad sea extensiva, mal asignada y que no pague impuestos, lo que le permite estar por fuera del mercado o dedicada a labores menos productivas. Se redistribuye a través del mercado de arriendos, de las herencias y de la violencia. El ganado tampoco paga impuestos, de tal modo que es un incentivo para utilizar la tierra en esa labor extensiva. Me parece que este es un elemento que falta en el libro de Carlos Felipe Jaramillo: la economía política de la distribución de la tierra y de la tributación sobre ella. La distribución inicial de la propiedad es fundamental para explicar la dificultad que va a tener el sistema productivo para darle empleo a una población campesina que tuvo poco acceso a la propiedad, a la educación, al control de su fecundidad y al planeamiento racional de sus vidas o por qué se mira la propiedad privada con recelo.

En la asignación de recursos se da la paradoja de tierras sin hombres y hombres sin tierra. Eventualmente se supera en parte por el surgimiento de empresarios agrícolas tecnificados que arriendan las mejores tierras para sembrar cultivos comerciales. Pero la abundancia de tierras y hombres no presiona el uso eficiente de ambos recursos. Las tierras de mejor calidad no tienen que dar todo su producto porque no hay penalización por su mal uso: no pagan impuestos que obliguen a ser vendidas y se abaraten de no obtener una productividad marginal con qué cubrir el tributo. La demanda de tierra de los narcotraficantes, que Jaramillo analiza debidamente, aumentó su valor y desvió de nuevo su uso más productivo.

Los campesinos en escasas tierras de mala calidad pero con poca educación y exceso de hijos llevan a su utilización sobreintensiva que las erosionan. Los bajos salarios no incentivan una mayor mecanización de las tareas en la agricultura comercial. La mecanización es imposible en los microfundios. Las señales de mercado que surgen de estos subyacentes no conducen a unos aumentos sistemáticos de la productividad agrícola. Como lo muestra Jaramillo, los aumentos de la productividad fueron lentos durante los últimos 20 años y frente a la de los países líderes hay bastante distancia: la productividad del maíz en Colombia es sólo una sexta parte de la del país líder, la mitad en arroz, un tercio en algodón, y se destaca sólo en caña de azúcar que debe necesariamente exportar para sobrevivir.

En la visión que nos ofrece Carlos Felipe Jaramillo, la apertura contribuyó a que la agricultura colombiana asignara un poco mejor sus recursos, ampliando los cultivos permanentes, reduciendo los transitorios (los cereales) y fomentando las ramas industrializadas de la avicultura, la porcicultura y la acuicultura. Llegó en un difícil momento coyuntural y se le culpó de todos los males tanto de la agricultura como los del resto del país. La apertura fue reversada en parte durante la administración Samper, pero volviendo a su economía política, es notorio el fortalecimiento de los empresarios agroindustriales, más el poder tradicional de los industriales, que hacen cabildeo para lograr un acceso libre y con menores impuestos a los insumos que transforman.

Jaramillo ofrece un análisis basado en las teorías de la acción colectiva de Mancur Olson, aplicadas a la agricultura por Bruce

Gardner. Su conclusión es que "los productos que obtuvieron altos niveles de protección son importables, se enfrentan a precios mundiales volátiles y distorsionados y tienden a mostrar intereses comunes con las agroindustrias de procesamiento" (p. 154). Para él, hay que mantener una política que consolide la apertura y que apropie la tecnología de la biogenética para elevar la productividad del agro y su competitividad. A partir de ahí, entrar en pactos de libre comercio con el mundo que le permitan maximizar las exportaciones en que mantiene ventajas comparativas. Jaramillo condena el proteccionismo agrícola y la política de subsidios de los países ricos, demostrando que no es razonable replicarla en una sociedad con un mediano desarrollo económico y cuya población exhibe mucha pobreza.

De mi lectura del libro de Jaramillo, concluyo que el grado de protección que van a recibir los agricultores no volverá a ser de la magnitud obtenida entre 1950 y 1990 porque están de por medio sus compradores masivos y mejor organizados que ellos. Simultáneamente, se da un desdibujamiento de los gremios agropecuarios, se fortalecen los empresarios de los cultivos permanentes y los avicultores, mientras que el sector cafetero se debilita crecientemente, siendo el sector industrial un exportador grande del cual depende la dinámica futura cambiaria del país. Por lo demás, se han ampliado las avenidas de representación local y regional, lo cual le presta más voz a las demandas de comida barata de la población. Esa es una nueva ecuación de poderes que puede explicar por qué la apertura, o por lo menos la abolición de la protección infinita al agro, llegaron para quedarse.