

Las políticas sectoriales en el marco de una bonanza externa

*Alicia Puyana
Rosemary Thorp*

RESUMEN Y RECOMENDACIONES

Introducción

Con los nuevos descubrimientos petroleros, Colombia inicia un período de su historia que constituye una oportunidad para resolver algunos de los problemas de su desarrollo económico. Si bien es cierto el país no ha sufrido las severas crisis que han afectado a muchos de los países de América Latina, sí presenta síntomas de desaceleración económica, estancamiento de la productividad, lento avance de la competitividad y acumulación de pobreza. Algunos de los elementos positivos de la reforma constitucional, especialmente aquellos relacionados con la descentralización, marchan lentamente y la credibilidad del Estado se debilita.

Los hallazgos de Cusiana y Cupiagua y el resultante inédito de un Estado solvente, con capacidad de gasto propio, no son el único elemento que marca el cambio que experimentan la sociedad y la economía colombianas. Aquí han coincidido transformaciones al interior del país con las del mundo. Con el descrédito del proceso de sustitución de importaciones y del Estado como agente económico, se esboza un nuevo modelo, en el cual se refuerzan la capacidad del

mercado para inducir presiones competitivas, al tiempo que se abandonan, aunque no totalmente, las políticas sectoriales y los reclamos por mayor descentralización político-administrativa toman fuerza. En este ambiente también cambian las prácticas tradicionales de diseñar la economía política y, sobre todo, la forma de relacionarse el gobierno con los gremios económicos. Uno y otros buscan definir sus nuevos roles.

En el contexto internacional, una transformación tan radical como la política, tiene lugar en lo económico. A la par de la globalización del mercado, emerge un nuevo modelo, caracterizado por la flexibilidad organizacional, la creciente importancia de las llamadas economías de alcance¹ y las exigencias de satisfacer una demanda cada vez más diferenciada. Los conceptos de eficiencia, calidad y presteza en la producción y en el mercadeo se tornan centrales. En este ambiente, resulta lógica la no renovación del Acuerdo Cafetero; al desaparecer los elementos políticos que dividían el mercado petrolero, se abre una competencia sin precedentes por las inversiones extranjeras. No obstante, se mantienen muchas de las interferencias conocidas en el mercado mundial de productos agropecuarios.

¹ La reducción en los costos totales de producción que logran las empresas al diversificar la producción y abandonar la especialización en una sola línea de producción.

En el campo conceptual, a la par de una revisión de la capacidad del mercado y del poder de los precios relativos para propiciar oportunamente una óptima ubicación de los factores productivos, se valoriza el papel de las instituciones, como complemento de las reformas macroeconómicas. Las nuevas tendencias en la ciencia y la tecnología han contribuido al debilitamiento de los conceptos que otorgaban prioridad a la gran escala, en perjuicio de la pequeña y mediana, y a la industria sobre la agricultura.

En la actual concepción del crecimiento económico, la agricultura funge, a la par con la industria, como un factor del crecimiento, generador importante de empleo e ingresos y actor dinámico en el comercio internacional; la agricultura campesina, y las de pequeña y mediana escala, emergen como elemento importante del desarrollo sectorial.

Este estudio explora las políticas sectoriales, agrícola, cafetera e industrial, que podría instrumentar el gobierno en el marco de una absorción prudente de la bonanza petrolera. En este sentido no se trata de un análisis microeconómico de la industria, la agricultura o la actividad cafetera.

Desde la perspectiva de las políticas públicas, se identifican los elementos más relevantes del desarrollo sectorial de los últimos años, y las medidas hacia el futuro consideradas por los gremios, particularmente el cafetero. Sobre esa base, señalamos las acciones y los instrumentos de política capaces de estimular el crecimiento futuro de las actividades productivas y preservarlas de los efectos no deseables de la bonanza petrolera.

En la evaluación de las opciones sectoriales para la absorción de la renta petrolera, se deben considerar, a partir de un dimensionamiento de la bonanza, las condiciones específicas de cada sector productivo, la heterogeneidad tecnológica, los niveles de transabilidad y la disponibilidad o no de capacidad ociosa. Hay que tener presente también el legado de la sustitución de importaciones, los efectos detectables de la

liberalización de la economía y el entorno internacional al cual se integra progresivamente la economía colombiana.

Este estudio se empalma con el anteriormente realizado para la Federación Nacional de Cafeteros, sobre los efectos macroeconómicos de las bonanzas petroleras: *Bonanzas Petroleras y Cafeteras. Consideraciones en torno a las Experiencias Propias y Ajenas*², razón por la cual la primera sección sintetiza las conclusiones sobre los antecedentes analíticos y en lo tocante a las experiencias internacionales sobre manejo de bonanzas petroleras más relevantes para este estudio. La sección segunda considera el desarrollo sectorial reciente y los cambios en la economía política colombiana, la tercera evalúa los síntomas de enfermedad holandesa ya evidentes en la economía nacional y la cuarta plantea los elementos de política sectorial más adecuados para prevenir la agudización de la crisis en la producción. El presente documento es una versión resumida del informe final del estudio sobre las *Políticas Sectoriales en el Marco de una Bonanza Externa*, el cual contiene una completa revisión teórica de los temas tratados y un amplio soporte empírico.

Este trabajo se realizó para la Federación de Cafeteros. La profesora Rosemary Thorp elaboró elementos de la economía política de la bonanza petrolera y desarrolló el tema de la política sectorial industrial. Alicia Puyana estuvo a cargo de la parte relativa al sector agrícola y los aspectos del mercado mundial del café y del petróleo. Las autoras agradecen a todas las muchísimas personas, investigadores, funcionarios públicos, representantes de gremios y empresarios que, en Bogotá, Nariño, Caldas, Tolima, Cauca, Cesar y Santander, generosamente encontraron tiempo, en medio de sus ocupaciones, para responder a nuestras preguntas y aclarar dudas sobre la compleja temática abordada en este trabajo. El reconocimiento es muy especial para José Antonio Ocampo, quien, a pesar de su cargada agenda como Jefe del Departamento Nacional de Planeación y como Ministro de Hacienda

² A. Puyana: *Bonanzas Petroleras y Cafeteras. Consideraciones en torno a las Experiencias Propias y Ajenas*. Mayo 1994.

encontró los espacios para concedernos más de una entrevista, y discutir franca y detalladamente los aspectos más relevantes de la política sectorial. Lo mismo es válido para Antonio Hernández, Consejero Presidencial para Política Económica, los miembros de la Junta Directiva del Banco de la República. Varios funcionarios del DNP, de diferentes Unidades y Divisiones, concedieron entrevistas y suministraron información. En la Federación de Cafeteros siempre se contó con el apoyo del Gerente General, el Doctor Jorge Cárdenas Gutiérrez, de Diego Pizano y de Ricardo Avellaneda, Asesores Internacionales de la Gerencia, y de todo el grupo de Subgerentes con los cuales se discutió en detalle un primer informe. César Vallejo, Director del CRECE, Jaime Vallecilla, contribuyó muy oportunamente al suministrar algunos datos preliminares de la investigación sobre reestructuración de la zona cafetera, que adelanta dicho Centro. El conocimiento que estas numerosas entrevistas proporcionaron, son un elemento central del análisis y conclusiones de este estudio. Sobra aclarar que la responsabilidad es exclusiva de las autoras.

Contribuyeron a esta investigación, en calidad de asistentes, Martha Delgado, Pablo Astorga y Gerardo Hernández. A ellos nuestro reconocimiento por su esmero y paciencia.

I. ANTECEDENTES ANALÍTICOS

Las llamadas bonanzas externas, inducidas por las inesperadas subidas de los precios de los productos de exportación, o por el descubrimiento de yacimientos de minerales, inducen la contracción de los bienes exportables o de aquellos de producción nacional que compiten con las importaciones (conocidos como bienes transables y cuyos precios se determinan en el mercado internacional). Esta contracción va más allá de la que se consideraría como "normal" en el proceso de crecimiento y transformación estructural de la economía nacional. Este acelerado encogimiento de las actividades vinculadas al comercio exterior, resulta de la apreciación de la tasa de cambio real y de la transferencia de los recursos productivos, mano de obra y capital,

desde unos sectores a otros. Este proceso se ha bautizado como los síntomas de la *enfermedad holandesa*.

Los efectos de una bonanza de recursos naturales sobre la economía nacional se estudian como si ocurriesen en dos etapas. En la primera, la expansión y la mayor rentabilidad del sector en bonanza, incrementan su demanda por mano de obra y presionan los salarios hacia arriba. De esta forma, se drena empleo de la industria y la agricultura y se contrae su producción. Este primer efecto se denomina "efecto de movimiento de recursos". En principio, la reducción de la producción en la agricultura y en la industria no induciría la elevación de los precios de sus productos, pues la contracción de la producción nacional se compensa con aumentos en las importaciones. De esta forma, el equilibrio del mercado se restablece, pero con una menor producción nacional. Así, el efecto de movimiento de recursos induce *desindustrialización* y *desagriculturización* directas.

En la segunda etapa, se presenta la revaluación de la tasa real de cambio, es decir aumentos en los precios de los bienes no transables (servicios y construcción), en relación a los transables. Esto ocurre ya que, sus precios se elevan al contraerse su producción, por el traslado de mano de obra. La demanda por servicios sigue en aumento por efecto de la ampliación del ingreso y del gasto domésticos, causada por la bonanza. Al elevarse la rentabilidad de estos sectores, y continuando la expansión de la demanda, se efectúa un nuevo drenaje de mano de obra desde los segmentos transables de la agricultura y la industria. Es el *efecto gasto* de la bonanza, el cual refuerza la contracción inicial de estas actividades, dando lugar al fenómeno conocido como *desindustrialización* y *desagriculturización* indirectas. En estas condiciones, el empleo y el producto agrícola e industrial se desaceleran, su rentabilidad cae, y las balanzas comerciales sectoriales empeoran. Los dos efectos, el movimiento de recursos y de gasto, tienden a elevar los salarios reales, definidos en términos de bienes agrícolas e industriales transables, ya que los dos presionan al alza los salarios nominales, al tiempo que los

precios de los bienes comercializables permanecen relativamente estables. En consecuencia, las actividades más intensivas en mano de obra son, las más efectuadas. En Colombia, serían en primer lugar, el café y prácticamente todas las exportaciones agrícolas e industriales, y los productos agrícolas importables.

Según el modelo clásico de enfermedad holandesa, la estabilización de la economía resulta de los procesos arriba descritos, inducidos por los cambios en los precios relativos. Es decir, asume que la revaluación de la tasa real de cambio, efecto de una bonanza externa, es el mecanismo óptimo de ajuste del mercado a un choque externo y, por lo tanto, no se justifica intervención alguna. Para lo cual se asume que hay perfecta movilidad de los factores productivos y que los agentes económicos actúan racionalmente, ahorran la bonanza e invierten solamente los réditos que su ahorro genera. Convierten así, en permanente, un ingreso de carácter extraordinario ³.

1.1 ¿Se Justifica Prevenir la Enfermedad Holandesa?

El marco conceptual, elaborado a partir de las experiencias de economías desarrolladas y de bonanzas permanentes, no se ajusta del todo ni a las economías en desarrollo ni a choques externos de carácter temporal. Dichas condiciones justifican un cierto grado de intervención ya que, por diversas razones, el ajuste de la economía podría no presentarse, o lo haría con costos sociales muy elevados.

En primer lugar, las economías en desarrollo, como la colombiana, no presentan pleno empleo de sus factores productivos, adolecen de ciertas rigideces en los mercados laborales, de capitales y de bienes, y la producción doméstica tiene variados niveles de transabilidad. Esto puede implicar que, aun con una revaluación de la tasa de cambio real, los precios suban y los ajustes en la producción tarden en presentarse. Es

particularmente importante el efecto sobre los salarios y el nivel de empleo. Si existen excedentes de mano de obra, frontera agrícola en expansión y salarios flexibles, la ampliación de la demanda, estimulada por la bonanza o por el gasto fiscal, podría conducir al incremento de la producción de bienes no transables, sin que sus precios se eleven.

Por otra parte, en el caso de la bonanza de Cusiana, los efectos más importantes no son los referidos "efecto de movimiento de recursos" y "efecto gasto", ya que la explotación de petróleo demanda muy poca mano de obra y tiene muy limitados encadenamientos con la economía nacional, en el sentido de que la mayoría de los insumos son importados. Además, prácticamente todo el ingreso que obtiene el país por la actividad petrolera, lo capta el gobierno en forma de renta, por la vía de las regalías e impuestos. En consecuencia, son los encadenamientos del gasto fiscal los que desatan los efectos de los descubrimientos petroleros sobre la economía nacional. De ahí la importancia de las políticas públicas relacionadas con el manejo de la bonanza petrolera. Aquí radica la gran diferencia entre las bonanzas cafeteras y las petroleras. Las que se originan en las subidas de los precios del café, son de carácter privado e implican un derrame importante de recursos a toda la economía nacional, en línea con el incremento del ingreso de la población vinculada al sector, alrededor de un millón de empleos, cuyos salarios ejercen efectos importantes en la demanda final y en el mercado laboral.

El gasto público es intensivo en bienes no transables, particularmente en servicios, y construcción, por lo cual es muy probable que su expansión acelere la revaluación de la tasa real de cambio, eleve los salarios reales y afecte la rentabilidad de los bienes transables, muy particularmente las exportaciones. Esto es más claro si la expansión del gasto implica crecimiento del déficit.

³ Este es el marco conceptual implícito en el modelo de absorción de la bonanza petrolera optado por el gobierno pasado, contenido en varios documentos del seminario: Cusiana Un Reto de Política Económica, especialmente en: trabajo de E. Posada: El petróleo de Cusiana y la Política Económica, DNP Tercer Mundo, Bogotá 1994.

Una importante literatura considera conveniente la intervención del gobierno en el manejo de las bonanzas. En particular, se considera posible y justificable económicamente intervenir, para proteger a los sectores transables de los efectos nocivos de la revaluación. En primer lugar, se recomienda proteger la tasa cambiaria para ayudar a que los sectores rezagados se ajusten a las nuevas condiciones de la economía. Sin embargo, esto implica una reducción de la absorción de la bonanza, con el riesgo de que se sacrifiquen posibilidades de inversión y tenga que mantenerse alto el superávit de la balanza cambiaria. Por esta razón se sugiere, desde una óptica del bienestar, que podría ser aconsejable subsidiar, con los recursos de la bonanza, directamente y durante un período definido, la producción de bienes transables, excluido el petróleo,

La devaluación es una medida de manejo más fácil que, por ejemplo, los aranceles o los subsidios, instrumentos que difícilmente se logran desmontar, una vez hayan desaparecido las razones de corto plazo que los hubieren motivado. Además, las medidas proteccionistas como los aranceles o las cuotas, conllevan un elevado nivel de discrecionalidad, que puede resultar altamente distorsionador y son objeto de represalias comerciales.

Por otra parte, si bien se duda de la capacidad y juicio del Estado como inversionista, se considera que las inversiones públicas son complementarias de las privadas, ya que tienen encadenamientos positivos sobre el resto de la actividad económica. En condiciones de bonanzas temporales de limitada duración y en presencia de excedentes de mano de obra y capacidad instalada, se ha sugerido elevar el coeficiente de formación bruta de capital del sector público, con el fin de aprovechar los efectos dinámicos de la bonanza. Esto de ninguna manera contradice la necesidad de observar una estricta disciplina

fiscal y evitar el desequilibrio en las cuentas públicas. Las escuelas estructuralistas no le atribuyen a un déficit moderado, los efectos desestabilizadores de la escuela ortodoxa. Las condiciones de cada país marcarán el límite razonable del endeudamiento público.

1.2 La Magnitud de la Bonanza Petrolera Colombiana

La necesidad de estabilizar el ingreso por concepto de petróleo y calibrar la absorción de la bonanza, parte de ciertas consideraciones centrales. Primero, los campos de Cusiana y Cupiagua son finitos y su vida útil, al ritmo de extracción programado, sólo se extiende a 12 años; además, el tamaño de los nuevos campos es incierto. Segundo, los precios se proyectan a la baja o, en el mejor de los casos, serán estables en términos nominales⁴, tercero, la volatilidad de las cotizaciones será mayor que en el pasado, sometiendo a las economías de los países exportadores a frecuentes choques externos de diverso signo⁵.

Por otra parte, en la medida en que la economía nacional crezca, se ampliará el consumo de energía per cápita, y reducirán los amplios márgenes exportables actuales. Aún aceptando las posibilidades de nuevos descubrimientos, perdura la incertidumbre respecto al ritmo y la magnitud de los hallazgos, al valor de las nuevas reservas y al tamaño de la renta que capte el Estado.

Las previsiones oficiales sugieren que los ingresos por la explotación de Cusiana y Cupiagua alcanzarán una cifra promedio de 5 mil millones durante cinco años. Las utilidades de las empresas extranjeras serán del 15% del total de la exportaciones, una vez descontados los impuestos y los gastos de operación e inversiones. Así que el 85% de las exportaciones sería parte del PNB. Se estima que el proyecto generará

⁴ B.M. Commodity Markets and the Developing Countries, August 1996

⁵ Así por ejemplo, el Director de PEMEX declaró que se espera que las cotizaciones del crudo mexicano descenderán en 1997, en un 34% respecto de los niveles de 1996, sometiendo a presiones al fisco, al cual aporta cerca del 40% del total de los recaudos. Esta caída es superior al incremento del quantum de las exportaciones que entre 1995 y 1996 ascendieron en un 25%. El Financiero, Nov. 8 de 1996.

divisas por un valor presente neto de 13.7 miles de millones de dólares hasta el año 2005, a distribuir entre la nación (51%) y las regiones (49%). Las rentas representan entre el 2% y el 2.4% del PIB anual⁶. El futuro es aún incierto ya que aún no se han cuantificado las reservas de los nuevos descubrimientos ni declarado su comercialidad⁷. Las probabilidades de que se encuentren nuevos campos de la dimensión de Cupiagua y Cusiana son bajas aunque no totalmente descartables. Fedesarrollo ha supuesto tres escenarios de producción de crudo⁸. En el básico sólo se contabiliza la producción de Cusiana y Cupiagua, y su producción máxima será 500 mil barriles diarios, durante 1998-99, descendiendo a niveles similares a los actuales en el 2001. El escenario medio incorpora los descubrimientos de Volcanera, Floreña y Pauto, al cual asigna producciones máximas de 150 mil b/d., sostenible durante dos años. El escenario alto incluye además de Coporo, hallazgos aún no previstos; todo lo cual tendría un nivel máximo de producción de 220 mil barriles diarios. En el escenario medio, la producción caería a niveles similares a los actuales en el año 2002 y en el alto, ésta será superior aún en 2005. Las exportaciones del escenario básico, luego de un pico en 1998, prácticamente desaparecerían a mediados de la próxima década. En el escenario medio los volúmenes de exportación descenderían a los niveles actuales a principios del próximo siglo y en el alto, serían el doble de las de hoy, por lo menos hasta el año 2005. En estas condiciones el país tendría una bonanza corta y moderada, en los escenarios base medio duración más prolongada, pero de mediano impacto, en el alto. Los efectos sobre la balanza de pagos sugieren que la cuenta corriente y la comercial

serán deficitarias ya que los excedentes de divisas por petróleo pueden garantizar una acumulación de reservas considerable⁹.

De ahí la importancia de un manejo cambiario que reduzca las presiones revaluacionistas al máximo. Venezuela, México o también Holanda y el Reino Unido, disponiendo de recursos energéticos mucho mayores que los colombianos y con bonanzas superiores a la colombiana (a la actual y a las proyectadas), no pudieron escapar a los efectos de la enfermedad holandesa al permitir la revaluación real de la tasa de cambio y descuidar los efectos sobre los sectores productivos.

El elemento que en mayor medida ha afectado economías mineras como Chile, Nigeria, Canadá, Jamaica, o el Reino Unido, no es sólo la duración de las bonanzas, sino la inestabilidad de los ingresos por exportaciones la que afecta negativamente la capacidad inversionista doméstica y, por esta vía, las tasas de crecimiento económico. Un incremento del ingreso, importante pero transitorio, como el de Cusiana, eleva el nivel del ahorro interno y las tasas de inversión; sin embargo, ante una caída de ese ingreso transitorio (o del "normal"), el desahorro tenderá a ser más que proporcional¹⁰. Esto ha ocurrido a pesar que los países ahorraron parte de sus bonanzas. Normalmente se sobreestima la magnitud de los yacimientos¹¹ o se es demasiado optimista respecto de los precios y, en consecuencia, se descuida la competitividad de los sectores transables.

Por estas razones, los países en desarrollo ricos en minerales, los petroleros primordialmente, crecieron menos que los no mineros e inclusive

⁶ Esta bonanza es menor a las experimentadas en los años setentas por México, Venezuela o Indonesia. Puyana, A. op cit 1994.

⁷ Para un análisis detallado de este tema ver: a. Puyana y J. Dargay: La Competitividad del Petróleo Colombiano. Un Análisis de los factores externos. Colciencias Creset, 1996.

⁸ Fedesarrollo: Petróleo y Sector Exportador. Documento del XXI Congreso Nacional de Exportadores. Nov. 1996

⁹ Ibidem, pág. 57.

¹⁰ Mac Bean y Nguyen: Commodity Policies: Problems and Prospects, Londres, Croom Helm, 1987, analizan estas relaciones en base a estudios de casos,

¹¹ Como parece ser la situación colombiana. Entrevista con Mauricio Cárdenas, Director de Fedesarrollo, Bogotá, Octubre 1996.

que los importadores netos de petróleo¹². Los países mineros de ingreso medio, padecieron los efectos más nocivos: las pérdidas mayores las sufrió agricultura, puesto que debido a las importaciones y los subsidios, los precios internos cayeron por debajo de los internacionales y se contrajo el producto¹³. La lección de las experiencias de otros países es que, aún países como Venezuela o México con reservas 50 y 63 veces mayores que las colombianas, o inclusive Arabia Saudita, (reservas 261 veces superiores a las colombianas), no han escapado a las crisis financieras ni a los choques generados por las oscilaciones de los precios externos y el deterioro de los términos de intercambio.

Otros criterios importantes van en la línea de proteger los sectores transables de los efectos de la revaluación de tasas reales de cambio. Otro tanto ocurre cuando existen ventajas comparativas, según las cuales, factores tales como las economías de escala o las externalidades, juegan un papel clave en la determinación de los patrones de especialización internacional.

La "política comercial estratégica" reconoce los posibles beneficios de la intervención del Estado en apoyo a actividades exportadoras que enfrentan mercados oligopolísticos y retornos marginales decrecientes. Según estos criterios, las bonanzas son choques temporales e inciertos¹⁴; de su duración va a depender el impacto sobre los sectores transables rezagados. Puede ser que una bonanza de pequeña magnitud y corta duración, no afecte el patrón de especialización. Si es de gran escala, puede inducir pérdidas de competitividad substanciales y llevar a la quiebra a muchas actividades o a desplazamientos de la producción hacia otros países. Si el choque es de gran magnitud, pero

su duración limitada, es posible que las actividades negativamente afectadas logren recuperarse y que se restablezca el patrón de especialización previo. Pero si la duración es amplia, cuando la bonanza llegue a su fin, no será posible la recuperación ya que la economía habrá perdido participación en el mercado internacional. Cuando existen externalidades dinámicas, y la bonanza es de larga duración, la pérdida de competitividad de los sectores transables podría ser permanente. Tal es el caso de las externalidades positivas asociadas al tiempo durante el cual los países, o las industrias, han permanecido en el mercado internacional. Se trata de las externalidades de aprendizaje, de las actividades incipientes, o las experiencias y destrezas en comercialización, negociaciones internacionales e innovación, como las que a lo largo de su existencia ha acumulado la industria cafetera nacional. Adicionalmente, la intervención del Estado permite obtener ganancias netas en bienestar en aquellos casos en los cuales existe una discrepancia entre los beneficios privados y los sociales¹⁵.

Es decir, aún bajo condiciones de una bonanza de larga duración y gran magnitud, las ventajas comparativas y las externalidades dinámicas y positivas justifican prevenir la revaluación cambiaria y sus efectos sobre los sectores transables. Esta conclusión tiene mayor valor para Colombia, aún en el caso en que se cumplieran los pronósticos más optimistas sobre el futuro petrolero del país elaborados por Fedesarrollo, que definen la bonanza como duradera (y no permanente), pero de mediano impacto.

La pérdida de competitividad de los sectores transables, a causa de un choque externo de magnitud y duración amplias, torna vulnerable

¹² Chichilnisky, G. *Oil and the International Economy*, OUP, 1991. Auty, R. *Sustaining Development in Mineral Economies. The Resource Curse Thesis*. Routledge, 1993. Para el caso del reino Unido: Krugman, P. "The Narrow Band, the Dutch Disease and the Competitive Consequences of Mrs Thatcher", *Journal of Development Economics*, vol. 27, 1987.

¹³ Neary: "The Dutch Disease in the Netherlands", en Neary, N y Wijnbergen: *Natural Resources and the Macroeconomy*, CEPR, 1985.

¹⁴ Krugman, P. *ibid.*

¹⁵ Bhagwati, J. "Is Free Trade *Passé* After All?", *Weltwirtschaftliches Archiv*, Vol. 125, 1989. y Krugman P. *Strategic Trade Policy and the New International Economics*.

la economía, ya que la hace depender de los recursos externos del sector en bonanza, que en el caso del petróleo y, en general de los minerales, tienden a ser inestables, a la baja y con términos de intercambio decrecientes. Por otra parte, el carácter de renta fiscal de los ingresos petroleros hace que las cuentas públicas y las políticas de ingresos e inversiones gubernamentales se "petrolicen" y queden estrechamente vinculadas a las cotizaciones de crudo, afectando de esta forma la capacidad de gasto, especialmente la inversión. En el caso de Colombia, los ingresos fiscales petroleros ascenderán al 2.4% del PIB en 1996 y oscilarán alrededor de esa magnitud, durante todo el período de producción, dependiendo de los precios externos de crudo.

Si se opta por una política revaluacionista, como hizo la mayoría de los países petroleros durante las bonanzas de los choques de precios de los 70s, se favorecen cambios en la función de producción hacia una más intensiva en capital, poco generadora de empleo, con el resultado de que se presentan épocas de crecimiento con subempleo y desempleo estructurales, y períodos de recesión, en los cuales la economía se ajusta manteniendo la misma función de producción, pero con más capacidad ociosa y aún mayores niveles de subempleo y desempleo ¹⁶.

1.3 Las Experiencias Internacionales Exitosas en el Manejo de las Bonanzas Petroleras

Los países exitosos en el manejo de las bonanzas petroleras y, en general de las de origen minero, sugieren que los factores del buen desempeño son, entre otros, una combinación balanceada de: una tasa de cambio competitiva, disciplina fiscal y políticas sectoriales activas, procurando siempre la diversificación competitiva de la producción y de las exportaciones, todo con miras a preparar a la economía a ajustarse rápida y

eficientemente a la terminación del ciclo de la bonanza o a las caídas de los precios. Los siguientes se pueden señalar como los componentes de un prudente manejo macroeconómico de las bonanzas.

1. Promover durante el boom, la acumulación de ahorro importante, como una forma de reducir la tasa de absorción de la bonanza; desactivar el crecimiento excesivo del consumo, los patrones insostenibles de inversión y las subsecuentes presiones inflacionarias. La creación del fondo de estabilización y la adquisición de activos en el extranjero, crea un colchón de amortiguamiento cuando los precios caen. Los problemas sufridos por México, Venezuela, y otros países mineros como Chile, en los 70s, radicarón en que no sólo no ahorraron, sino que acumularon deudas cuyo servicio fue muy oneroso al desplomarse los precios en los 80s.

2. No fomentar el consumo, evitando que los impuestos y los precios de los productos más importantes (energía, alimentos, tasas de interés), se rezaguen respecto de la inflación y que, por la revaluación cambiaria, los bienes importables se abaraten en términos reales. Estos factores expanden la demanda efectiva por bienes importados y comprometen el balance comercial. En Ecuador, México y Jamaica, una proporción muy elevada de las bonanzas se gastó en los subsidios al consumo, y en aligerar la carga tributaria, por la vía de la revaluación cambiaria, la venta subsidiada de granos importados y el crédito con tasas de interés negativas ¹⁷.

3. Estudiar cuidadosamente la dirección de las inversiones. La mayoría de los países expandió el coeficiente de inversiones, priorizando la "industrialización basada en los recursos naturales", altamente intensiva en capital, una forma de sembrar las bonanzas, la cual resultó ineficiente y no competitiva, al punto que en países como Venezuela, los ingresos de dichas empresas no cubrían el valor de sus nóminas ¹⁸.

¹⁶ Vos, R. "Ecuador: Windfall Gains Unbalanced Growth and Stabilization", en Fitzgerald, V.: Financing Economic Development: A Structural Approach to Monetary Policy. Gower, 1989, pág. 222

¹⁷ Gelb: Oil Windfalls: Blessing or Curse?, OUP, 1988

¹⁸ Gelb, Ibidem.

Las inversiones en infraestructura se sobredimensionaron.

4. Las inversiones más adecuadas fueron aquellas orientadas a elevar la productividad y la producción en sectores exportables no mineros, especialmente en la agricultura y la industria relativamente intensivas en mano de obra, como lo sugiere la experiencia indonesia. A esta diversificación, que debe ser competitiva, se destinaron importantes subsidios de recursos de la bonanza. La eficiencia de éstos, en la experiencia indonesia, no ha sido cuestionada. Holanda y Noruega también subsidiaron ciertas líneas industriales que hoy constituyen importantes renglones exportadores¹⁹. Las inversiones y el gasto públicos deben tener un componente importado considerable y su rentabilidad garantizada²⁰.

5. Proteger la tasa de cambio real, aun ejerciendo devaluaciones nominales y reales, si la competitividad de los sectores no mineros se ve comprometida. En Indonesia, la devaluación real fue una medida para reducir la intensidad de la absorción de la bonanza²¹. Este país devaluó, como una forma de otorgar protección temporal a la agricultura y a la industria y, en el mediano plazo, permitió restablecer su competitividad e inducir cambios en la estructura productiva y en la factura exportable. Con ello auspició la generación de empleo e ingresos en el campo, desactivó la migración, y promovió la autosuficiencia alimentaria²². Los objetivos políticos del gobierno Suharto, no estuvieron ausentes. Indonesia, con 14 mil millones de barriles de reservas probadas consideró las bonanzas y el ingreso petroleros como temporales, limitados e insuficientes para garantizar aceptables tasas de crecimiento sostenible. Por

esta razón decidió fomentar otras actividades transables²³. Países que no devaluaron oportunamente como México, Venezuela o el Reino Unido, entraron en crisis y debieron devaluar masivamente su moneda.

6. Realizar reformas tributarias con el fin de aislar las cuentas fiscales de los movimientos de precios del petróleo. Las reformas buscaron la ampliación de la base tributaria, la diversificación de las fuentes de ingresos, la simplificación de los sistemas mediante la eliminación de los tratamientos preferencias, exenciones, reducciones, devoluciones etc., la introducción del impuesto al valor agregado, y el control de la evasión. La diversificación de las cuentas fiscales, también permite aliviar la carga tributaria al sector petrolero y crea espacio para una mayor actividad inversionista, de forma tal que se mantenga un ritmo adecuado de renovación de reservas. Por otra parte, al prevenir la revaluación se mantiene el valor, en moneda nacional, de los recaudos fiscales.

7. Los casos exitosos de manejo de bonanzas petroleras, Indonesia Canadá y Noruega principalmente, sugieren que las causas de los buenos resultados pueden explicarse por la posibilidad de estructurar alianzas entre los sectores amenazados por la revaluación, por la expansión del gasto y por el relajamiento de los mecanismos de vigilancia y control. Por otra parte, existía madurez institucional, estabilidad en las políticas y elevado nivel técnico de los funcionarios públicos en posiciones decisorias clave. En el centro de las políticas de absorción de la bonanza, estuvo la decisión de no desestimular los sectores transables, con miras a evitar la excesiva dependencia de la economía respecto del petróleo.

¹⁹ Neary, N. op cit. 1985 pág. 121-123.

²⁰ Auty, R. op. cit. 1993.

²¹ Lo cual parece contradecir la política cambiaria colombiana en la que se maneja la revaluación como un mecanismo para controlar la absorción.

²² Timmer, P. Política Agrícola, en Planeación y Desarrollo, Vol. XXV, 1994 pág. 93-102. también Booth, A. The Oil Boom and After. Indonesian Economic Policy and Performance in the Soeharto Era. OUP, 1992.

²³ Al 1 de enero de 1996, las reservas probadas de Indonesia fueron 5 mil millones de barriles.

2. EL DESARROLLO SECTORIAL COLOMBIANO

2.1 El Legado Histórico

Al igual que en toda América Latina, el contexto histórico de la política sectorial colombiana es la sustitución de importaciones, la cual tiene, a nivel estructural, una serie de consecuencias serias. Para la economía política, los efectos son menos claros, pero no menos importantes.

La industria creció amparada por una protección excesiva y sin una planeación coherente que diera forma coherente a la protección. Los resultados fueron: excesiva dependencia de insumos importados, extrema diversificación, bajas tasas de crecimiento de la productividad, gran dependencia de la tecnología importada no adaptada, y falta de integración vertical entre la industria y la agricultura.

La agricultura colombiana, en el marco de la sustitución de importaciones, fungió como generadora de excedentes para la industrialización. Fue discriminada por el manejo cambiario y los gravámenes a las exportaciones. Al tiempo que se protegían algunos productos, se obligaba al sector a adquirir insumos a precios internos por encima de los internacionales. Por la vía de los subsidios e inversiones públicas, las políticas de crédito, las transferencias vía precios o las compras estatales, se incentivó el desarrollo de un sector "moderno", intensivo en capital, de gran escala, que expulsó mano de obra con una intensidad poco vista entre los países en desarrollo²⁴. El limitado avance de la política de distribución de tierras, resultó en una estructura de la propiedad altamente concentrada²⁵.

El empleo en la agricultura, es por lo menos 13% por debajo del esperable a su nivel de desarrollo actual²⁶. La falta de atención a la generación de

empleo o a los problemas de acceso al crédito y otros servicios, reforzaron la carencia de la infraestructura imprescindible para apoyar las pequeñas y aún las medianas unidades productivas en la agricultura y en la industria, generando mayor concentración del capital y de la producción.

La mitigación de los efectos discriminatorios contra la agricultura, conocidos como el sesgo urbano, han sido desde los años 20s, menos severos en Colombia que en otros países de América Latina, es una consecuencia de la decisiva presencia efectiva del gremio cafetero en la toma de decisiones económicas. Por otra parte, el papel especial desempeñado por el Fondo Nacional del Café, condujo al gremio a emprender varios programas entre ellos la construcción de infraestructura física y social, la diversificación y la investigación científica²⁷, con resultados positivos en el avance tecnológico, la dotación de infraestructura en la zonas cafeteras y el mantenimiento del bienestar social. Con el declive del peso económico del café, ha mermado también la capacidad del gremio para desarrollar estas funciones.

El sesgo urbano del modelo de sustitución de importaciones tiene dos efectos: por una parte, el déficit crónico de inversiones, públicas y privadas, en el sector agrícola y, por la otra, la debilidad de las instituciones para el servicio del sector rural, de los cuales el sector cafetero estuvo preservado por la acción de la Federación y el manejo del Fondo Nacional del Café²⁸.

Una medida del déficit de inversiones públicas en agricultura podría ser la razón de las inversiones públicas en agricultura respecto de las totales, a la participación del sector en el PIB. Cuando esta razón es igual a la unidad, se considera que las inversiones públicas no están

²⁴ Banco Mundial: Colombia: A Review of Agricultural and Rural Development Strategy, Report No 13437CO, Nov. 1994

²⁵ Ramírez, V. J. Una Nueva Mirada a la reforma Agraria Colombiana, Planeación y desarrollo, 1992, pág. 431-2. Según Jaramillo, la estructura de la propiedad de la tierra en Colombia es una de las más concentradas del planeta. Jaramillo, C.F: Apertura, Crisis y recuperación, op cit, 1995, pág. 57

²⁶ B.M: Review of Agricultural and Rural Development Strategy, Washington 1995,

²⁷ Thorp and Durand, en prensa, en Schneider and Maxfiels, 1997, para un análisis de la FNC como una organización comercial multisectorial o "polifacética".

²⁸ Entrevista con Fidel Cuéllar, Bogotá, Octubre, 1996.

sesgadas. Un valor menor que la unidad sugiere una discriminación en contra de la agricultura, o en su favor, en el caso de que el valor fuese superior a uno. En Colombia el valor de la relación ha oscilado consistentemente en torno a 0.35 y 0.46. Es decir, se ha acumulado un déficit considerable. Las inversiones programadas en el Salto Social, no modifican esta situación, ya que serían similares a las efectuadas durante el cuatrenio anterior. Por lo tanto, la participación de las inversiones agrícolas en las totales será del 5%, y si el peso del sector en el PIB se mantiene en torno al 19%, el desbalance se elevaría. Eliminar un rezago de esta magnitud en inversiones en el sector rural, dentro de límites teórica y empíricamente señalados como adecuados para estimular la respuesta de la oferta agrícola a los precios y para elevar la productividad y la tasa interna de retorno de las inversiones privadas en sectores transables, implicaría un salto de tal magnitud que si no se calcula y dirige debidamente, puede resultar destabilizador. Por otra parte, dada la inercia de las instituciones, surgen dudas sobre la factibilidad de un cambio tan radical ²⁹.

Otro elemento básico en el legado histórico de la economía política colombiana es el manejo fiscal. Como resultado de su *prudencia fiscal*, un factor importante del equilibrio macroeconómico, el país ha logrado controlar las presiones inflacionarias y mantener tasas de interés que nunca llegaron a los niveles críticos de otros países. Sin embargo, Colombia se caracteriza por un bajo coeficiente de inversiones públicas y privadas respecto del PIB, mucho menor que un buen número de países en desarrollo (y ciertamente que la gran mayoría de los desarrollados), incluidos los NICs asiáticos y los países petroleros. Si bien es cierto las inversiones privadas han crecido notablemente en los últimos años. No obstante, como proporción del PIB se mantiene muy por debajo de los niveles internacionales, y con las tendencias observadas en Colombia hasta la década de los años 80s ³⁰.

La baja acumulación de capital tiene como correlato un excesivo consumo privado y el evidente rezago en infraestructura física y social que limita la capacidad competitiva del país. Los déficits son más importantes en aquellos rubros que afectan en mayor grado el crecimiento económico, como la red de transporte, la educación, especialmente la secundaria y técnica, la investigación científica y tecnológica, la capacitación, la asistencia técnica o los servicios de salud.

El déficit en infraestructura es mayor en obras más relacionadas con el sector agrícola como carreteras de penetración y secundarias que conecten los centros de producción con los mercados regionales y locales, obras de riego de pequeña escala; centros de acopio; infraestructura crediticia, de investigación y extensión, o de diseminación de información sobre los mercados nacional y extranjero. Infraestructura portuaria y aeroportuaria con instalaciones propias para la exportación de productos agrícolas con diferentes grados de caducidad, es también indispensable. Estas inversiones no son dominio exclusivo del sector público, el cual debe estimular la participación del capital privado.

En relación a la infraestructura financiera, las mayores deficiencias afectan especialmente a las empresas medianas y a la micro empresa. El consenso percibido durante las entrevistas sostenidas para la elaboración de este estudio, es que el problema más serio lo padecen las empresas medianas ³¹. La micro empresa se ha puesto de moda, y se han derramado recursos en su favor. Pero falta el andamiaje institucional que permita a los individuos acceder al crédito. La agricultura no tiene una situación más favorable, ya que no más de un 3% del crédito pudo ser utilizado por los pequeños agricultores, además de que en general los costos de transacción del crédito rural son mucho mayores que los del sector urbano. No sobra enfatizar que

²⁹ Fidel Cuellar, Asesor de la Gerencia Técnica de la Federación, en entrevista en Octubre de 1996

³⁰ Ver: Cárdenas, M. El Crecimiento Económico en América Latina. Teoría y Práctica. Tercer Mundo- Fedesarrollo. Bogotá 1996, pág. 169-181. El incremento reciente refleja las inversiones en petróleo.

³¹ Entrevista con María Angela Tavera, Gerente de Asocueros, quien enfatizó este punto. Bogotá, Agosto de 1995.

los costos de transacción, presentes en los mercados de factores, muchos de ellos derivados de las carencias en infraestructura señaladas, son mucho mayores para la agricultura que para la industria y, en los dos sectores, para los productores alejados de los centros decisorios.

2.2 Los Cambios en las Políticas y en las Relaciones Público-Privadas

Con la orientación de la economía hacia un mayor peso de las fuerzas del mercado, durante la administración Gaviria, el papel de los gremios entró en crisis. La orientación clara del gobierno fue debilitar la economía política de captación de rentas, lo que imponía romper con el viejo modelo de relacionarse con el sector privado³². Si bien los contactos con los gremios continuaron, existía la percepción de que con el nuevo modelo perdían su efectividad y debían encontrar su nuevo rol.

Esta evolución es particularmente importante para el sector cafetero, el cual había logrado independizarse, por la vía del FNC, el manejo de las políticas de fomento sectorial de los avatares de la política nacional y de las presiones que se ejercen sobre el presupuesto público. En la medida en la cual se pierda esta independencia financiera, el sector cafetero entraría a depender de las instituciones públicas, en una forma análoga a otros sectores productivos³³.

Por otra parte, el petróleo ha dado pie a visualizar una acelerada modernización de la economía, en la cual los sectores considerados "tradicionales" estarían llamados a contraerse. En este sentido existe la creencia de que el petróleo colombiano, es casi infinitamente abundante en Colombia y de gran competitividad³⁴, capaz de financiar la

modernización de la estructura económica del país acelerando la contracción de los sectores "tradicionales" y propiciando la aparición y consolidación de las actividades "modernas", en una concepción del desarrollo que privilegia las actividades urbanas sobre las rurales y la intensificación de capital de toda la economía³⁵... "Café y petróleo son incompatibles" y Colombia "es un país urbano con un mercado laboral saturado", en el cual hay que propiciar el surtimiento de actividades con un alto contenido de capital, las únicas en las cuales el país puede ser competitivo internacionalmente³⁶. Desaparece así la necesidad de generar empleo en el campo y en las ciudades para absorber el desempleo y la informalidad y elevar la productividad de la economía. En esta perspectiva, la revaluación de la tasa de cambio sería el medio de propiciar esta transformación³⁷.

Por otra parte, en una visión estática, se asume que "el país no necesita más divisas" y, por lo tanto no es necesario preservar los sectores transables del efecto de la revaluación³⁸. Esta perspectiva exagera la dimensión de la bonanza y promueve una revaluación bastante elevada³⁹. Considerando que los cambios estructurales son de lenta maduración, una transformación como la implícita en las anteriores observaciones, requiere de avances importantes en los llamados *tradicionales*, especialmente si estos representan un segmento considerable del empleo, el PIB y las divisas. Otra deficiencia de este modo de argumentar es que abstrae de los choques inducidos por la inestabilidad de los precios del petróleo, que han afectado a países con reservas de crudo varias veces superiores a las colombianas.

³² De hecho la ruptura se inició con el Presidente Barco y hay continuidad entre las dos administraciones. Entrevistas con Enrique Carulla y con Ana Rita Cárdenas. Bogotá, agosto de 1995.

³³ Entrevista con el Dr. Fidel Cuéllar, Asesor de la Gerencia Técnica de la FNC, Bogotá Oct. 10 de 1996.

³⁴ Entrevista con un miembro de la Junta directiva del Banco de la República, Bogotá Junio y Noviembre de 1996.

³⁵ Entrevista con un funcionario del DNP, Bogotá Junio de 1996.

³⁶ Entrevista con un miembro del CONFIS. Bogotá, Noviembre de 1994.

³⁷ Entrevista con un miembro de la Junta directiva del Banco de la República, Julio 1995.

³⁸ Entrevista con un miembro del CONFIS, Bogotá, Nov. 1994.

³⁹ Entrevista con Mauricio Cárdenas, Director de Fedesarrollo, Bogotá, Octubre de 1996.

Lo anterior sirve para ilustrar que, si en el pasado el país logró establecer una eficiente interacción con el sector privado que garantizaba en cierta medida, alianzas gremiales y concertación con el sector público, para prevenir la revaluación⁴⁰, hoy en día la situación es menos clara. Los cambios se complican por la diversidad de intereses. El impacto de la bonanza petrolera y de la apertura en las diferentes ramas del sector industrial y agropecuario será diferenciado. Aquellos poco dependientes de insumos importados y que padecen la penetración de sus mercados por las importaciones, favorecerán una menor revaluación. Las actividades fuertemente dependientes de insumos importados, de los dos sectores, se beneficiarán de la revaluación, especialmente si no han visto la penetración acelerada de las importaciones competitivas.

Las reformas macroeconómicas de principios de la década, especialmente la liberación del mercado nacional, la modificación de los sistemas de precios de compras del IDEMA, y la política crediticia, modificaron la rentabilidad de producción agrícola afectando a la mayoría de los productos. Los más afectados fueron los transables transitorios, especialmente los importables, ya que éstos tienen un peso importante en la formación de los precios internos. También fueron impactados por los cambios internos y por la desfavorable evolución del mercado internacional, los exportables como el café, las flores y el banano. Si bien la caída de los precios externos y los factores climáticos contribuyeron a la caída de la rentabilidad agrícola, atribuimos mayor peso al diseño de la política interna que, al combinar la liberalización del sector y los cambios en la política de precios, con la revaluación cambiaria, afectó la rentabilidad de la producción y estimuló las importaciones de los alimentos y desestimuló las exportaciones. Lo anterior tuvo lugar en un contexto de poco dinamismo y bajo crecimiento de la productividad total factorial.

2.3 El Marco Internacional

El formidable cambio en tecnología y organización que tiene lugar a escala global, constituye una más de las transformaciones del marco de referencia de las políticas sectoriales. Se presencia el fin del modelo de industrialización "Fordista" que se caracterizó por la organización rígida, la importancia de las economías de escala y por la orientación hacia la producción de bienes y servicios estandarizados. El "nuevo" modelo se caracteriza por la flexibilidad organizacional, la creciente importancia de las llamadas economías de alcance (scope economies), y por la tendencia a satisfacer una demanda consumidora, crecientemente selectiva y segmentada, en la que cada consumidor "personaliza" sus necesidades y diferencia su consumo.

Como resultado de las nuevas tecnologías, se crean espacios económicos, que dan vida a nuevos mercados y conducen a la desaparición de los métodos de producción obsoletos. Van acompañadas por un diferente modelo organizacional y gerencial, basado en conceptos de máxima flexibilidad y respuesta veloz, inventarios mínimos y cero defectos. Su gradual aplicación ha conducido a niveles inéditos de productividad, calidad y capacidad de respuesta⁴¹. Este nuevo "paradigma tecnoeconómico", cuyos principios se extienden también a la agricultura, trae consigo la transformación profunda de la capacidad empresarial⁴².

En la agricultura, el entorno internacional sugiere que los precios de los productos de exportación de Colombia no se recuperarán en forma importante. Tampoco los de los importables, aunque en éstos podrían surgir presiones por desajustes temporales entre la oferta y la demanda, especialmente si el desarrollo de la economía china y de la ex Unión Soviética, implican mayores importaciones de granos⁴³.

⁴⁰ Bates, R.: Algunas reflexiones Sobre la Economía Política del Petróleo, en Planeación y Desarrollo, Vol. XXV, Mayo 1994.

⁴¹ Pérez, C. 1990.

⁴² Freedman y Pérez 1992.

⁴³ Banco Mundial: Commodity Markets and the Developing Countries, Agosto, 1996

Es factible también que las presiones por reducir el gasto fiscal induzcan la contracción sistemática de las transferencias de suerte que progresivamente se llegue a un mercado sin interferencias. En esta situación, las ventajas comparativas de los países pueden ser diferentes a las actuales y Colombia debe estudiar esta eventualidad y responder de manera adecuada.

La ronda Uruguay no dio resultados extraordinarios en cuanto al desmantelamiento de los mecanismos de intervención del mercado en los países desarrollados, los cuales mantienen las transferencias, como vehículos para mitigar los efectos de ajuste sectorial y de desarrollo rural, para mantener cierto nivel de empleo y población en las áreas rurales. La mayoría de los importables colombianos reciben transferencias en los países de la OCDE, que representan una porción significativa de los precios de frontera y del valor de la producción.

Los principales productos de exportación de Colombia, incluido el petróleo, tienen precios a la baja e inestables, que someten la economía a choques de diferente intensidad. Esto sugiere la conveniencia de medidas para paliar los dos fenómenos. Acciones de corto plazo para resolver el problema de la inestabilidad de los precios y de largo plazo para responder a la pérdida de competitividad y a la caída del valor de las cotizaciones.

En el caso del petróleo, dado que el país es marginal y no afecta los precios internacionales, la respuesta estabilizadora del ingreso está en la creación del fondo de estabilización, y probablemente, para Ecopetrol, en el uso de los diferentes instrumentos financieros de reducción del riesgo, como las opciones, los futuros o los contratos adelantados. El país no puede actuar sobre las estrategias que adopten al respecto las empresas extranjeras. Puede manejar solamente la parte de la producción que corresponde a Ecopetrol.

Para evaluar las políticas de comercialización externa de productos como el café, con pro-

blemas de adición de oferta, el criterio a aplicar no ha de ser el bienestar global, si no el de los países productores, y el objetivo, la estabilización de los ingresos. Avances teóricos recientes, sugieren que el bienestar de los países productores se eleva, mediante políticas de control de oferta, que pueden ser de diferente carácter, tales como los inventarios estabilizadores, las cuotas de exportación o los gravámenes a las exportaciones.

Se ha sugerido que en el caso del café, el libre cambio no resulta la política óptima. En efecto, el estudio de los efectos de la liberalización, en el marco de los acuerdos Gatt, sugiere que la total liberalización en los países importadores solo elevaría marginalmente el ingreso de los países productores, al tiempo que la liberación de las políticas en los países productores tendría un impacto negativo sobre los productores, y en las cuentas fiscales ⁴⁴.

3. LOS SÍNTOMAS DE ENFERMEDAD HOLANDESA EN LA ECONOMÍA COLOMBIANA

En una economía como la colombiana, las rigideces en la movilidad de los factores, de corto y mediano plazos, hacen prever que los efectos no deseables de la bonanza petrolera, sobre los sectores transables, pueden ser amplios. Por estas imperfecciones, el modelo clásico de enfermedad holandesa, y algunos de los supuestos que animaron las reformas macroeconómicas, tienen sólo relativa validez.

Ya son evidentes algunos de los mencionados síntomas de enfermedad holandesa, los que deben ser analizados junto con los atribuibles a la apertura de la economía. Los efectos de una bonanza de cantidades, como la de Cusiana, normalmente aparecen antes de que ésta se realice, ya que las perspectivas de los ingresos adicionales desatan las presiones al gasto y abren las puertas al crédito interno y externo. Actualmente los síntomas apuntan en dirección menos propicia: El déficit fiscal se eleva, aumenta el gasto público de funcionamiento más que el

⁴⁴ Mabbs-Zeno, C y Krissoff, B. Tropical Beverages in the Gatt, en Knudsen, G. Agricultural Trade Liberalization. Implications for Developing Countries. OCDE, 1990

de inversión, la tasa de cambio se revalúa, mientras la agricultura y la industria se desaceleran y crece el desempleo.

3.1 El Gasto Público

El gasto público se ha expandido y elevado el déficit fiscal, con la consecuente necesidad de recurrir al endeudamiento. Es una tendencia registrada desde comienzos de la década, hasta llegar, el déficit del gobierno central, a un 4.2% del PIB y el correspondiente al sector público no financiero al 2.3% del PIB⁴⁵. La precariedad de las cuentas fiscales resulta del poco avance en la recaudación tributaria, el crecimiento del gasto y las presiones provenientes de la descentralización. El resultado de la última reforma tributaria sugiere que se tiende a aligerar la carga fiscal a otros sectores y elevar la participación del petróleo en los ingresos, que se calcula ascenderá al 24% de los ingresos fiscales. Hacia 1997, el gasto público total comprometerá el 35.1% del PIB, de lo cual el gasto corriente un 26.2%, las inversiones 8.1%, al tiempo que las transferencias cerca del 10.0%. Las proyecciones al año 2000 prevén un déficit corriente del 7.06% y del sector público no financiero del 3.4%. Si no se cumplieran las metas de privatización y de concesiones, este último déficit podría elevarse al 5%. El déficit fiscal, el gasto corriente y las transferencias se consideran demasiado elevados y justifican una contracción drástica de las metas de gasto, y la elevación de los recaudos, con el fin de reducir las presiones inflacionarias y revaluacionistas. Sin embargo, los cortes deberían afectar en una proporción mayor el gasto corriente y no la inversión, ya que se limitarían las opciones de crecimiento futuro.

La presión a una mayor y probablemente más desordenada absorción de la renta petrolera se deriva de la distribución territorial de las rentas, que cede a los entes territoriales, productores o de tránsito, el 40%, de los ingresos. Las regiones

tienen una propensión elevada a gastar, cercana a la unidad, por lo que el esfuerzo de ahorro y estabilización recae completamente sobre la nación.

La dificultad con la actual distribución de las regalías es que concentra recursos importantes en regiones en las cuales la densidad de la población es mucho menor que la media nacional. En consecuencia, las regalías per cápita que recibirá Arauca son 361,6 veces superiores a las que se trasladarán a Antioquia, 1300 veces las de Cundinamarca o más de 8900 veces las que recibirá Risaralda. Es claro que conviene estudiar una distribución alternativa de este patrimonio de la nación y tener en cuenta en mayor medida la distribución territorial y necesidades de la población, y privilegiar menos la localización geográfica del recurso. De esta forma se podría lograr una mayor eficiencia en el gasto de la renta y elevar la productividad de las inversiones.

Se ha sugerido que la situación de la infraestructura colombiana es deficiente, se ha empeorado en los últimos años⁴⁶ y constituye un lastre para la competitividad de la economía. Se requiere, por lo tanto, un esfuerzo masivo para superar la brecha respecto a otros países. En esta área, las inversiones públicas son un catalizador de las privadas. Así, por ejemplo, se considera que las inversiones públicas, hasta del 10% del PIB y representando el 45% de las totales, tienen un claro efecto multiplicador, catalizan inversiones privadas y elevan la productividad y la tasa de retorno de los proyectos privados, relacionados con el sector externo⁴⁷. Las inversiones públicas en Colombia no llegan a esas proporciones. De acuerdo a proyecciones del Banco de la República, ascenderán hacia el año al 6.4% del PIB, sugiriéndose que existe un margen por utilizar⁴⁸. Copar este margen de inversiones implicaría reducir el gasto corriente, de forma tal que no se dispare el déficit ni desestimulen las inversiones privadas.

⁴⁵ FMI: Informe de la Reunión con las Autoridades Colombianas, Agosto, 1996.

⁴⁶ Fedesarrollo, op cit, Nov. 1996, pág. 155. Ver también Puyana, A. El Sector Exportador de Colombia. Se Han Ganado Márgenes de Competitividad? Trabajo elaborado para el DNP. Febrero 1996.

⁴⁷ Ishan, J. y Kaufman, D. The Forgotten Rationale for Policy Reform: The Productivity of Investment Projects. WB WPS No 1550, 1995.

⁴⁸ Banco de la República, Programación Macroeconómica, Mayo de 1996, SGEE-0596-084-C. Anexo 1.

3.2 Revaluación Cambiaria

La tasa de cambio experimenta una apreciación ascendente. Nuestros cálculos, de la tasa de cambio real, relacionando el índice de precios de los bienes importados al índice de precios al consumidor, sugieren que a partir de 1990, la revaluación creció al 12% anual. De acuerdo con el Banco de la República, la revaluación real de la tasa de cambio, es decir la relación de los precios de los bienes transables y no transables, se acercaría al 19.0% a fines de Octubre de 1996⁴⁹. Según Fedesarrollo, la revaluación durante 1997 y 1998 podría ser similar a la ocurrida entre 1990 y 1995, que fue del 15%⁵⁰, lo cual da una revaluación acumulada de graves proporciones. Estos movimientos resultan del incremento en el gasto público, la financiación del déficit fiscal por la vía del endeudamiento externo, el ingreso de capitales foráneos y la ampliación de las exportaciones de petróleo. En cierta medida refleja el sobredimensionamiento de la bonanza, la cual ya se ha rezagado en llegar a su producción máxima, que ocurrirá en 1998 y no en 1997 y será de 500 mil barriles al día y no 600 mil b/d, como se calculó originalmente. Un aspecto a destacar es que actualmente, aún en presencia de precios del café a la baja, la tasa de cambio se revalúa⁵¹, sugiriendo el declive del café en la generación de divisas, y el continuado flujo de los ingresos del narcotráfico, calculados en un magnitud similar a la renta petrolera⁵². A pesar de su tamaño, el carácter ilícito de estas exportaciones, no permite hacer cálculos explícitos de los flujos futuros por este concepto e incluirlos en las definiciones de política cambiaria. En estas condiciones de ingresos masivos de divisas, la disciplina fiscal,

el acotamiento del déficit fiscal y del endeudamiento, resultan la variable central para lograr menores tasas de revaluación.

3.3 El Desequilibrio Comercial

Un efecto directo de la liberalización de la economía, acompañada de revaluación de la tasa de cambio real, es la pérdida de competitividad de la producción nacional en los mercados externo y nacional. La consecuente expansión de las importaciones y la menor dinámica evolución de las exportaciones genera déficit comerciales permanentes. La reducción de los controles aduaneros incrementó el contrabando (medio de evasión del IVA y de lavado de dinero), todo lo cual eleva la transabilidad de la economía. Se prevé que el déficit comercial será del 3.7% del PIB en 1996 y se reduciría sostenidamente hacia el año 2000 para llegar al 1%. En valores absolutos, el déficit comercial será negativo, a pesar de las exportaciones incrementales de petróleo. Lo anterior, suponiendo una sistemática expansión de las exportaciones cercanas al 15%, que el Banco de la República considera consistente con sus proyecciones de inflación y manejo cambiario. A conclusiones similares llega Fedesarrollo, aunque sus pronósticos consideran para el año 2000 déficit, comercial y de cuenta corriente, 50% menores a los asumidos por el Banco de la República⁵³.

3.3 Los Síntomas de Enfermedad Holandesa en los Sectores Productivos

La revaluación real de la tasa de cambio afecta de manera más intensa las actividades transables

⁴⁹ Según información suministrada a la autora, en entrevista sostenida con miembros de la Junta directiva del Banco, en Noviembre de 1996. De acuerdo a cálculos del Grupo de Asesores del Gobierno en Asuntos Cafeteros, la revaluación del peso, en relación a 1991 sería del 13%. Si se toma como base 1986, la apreciación cambiaria, al 15 de Octubre de 1996 ascendería al 10%. Información suministrada en Noviembre de 1996.

⁵⁰ Fedesarrollo: Petróleo y Sector Exportador. Bogotá, Nov. 1996, pág. 98.

⁵¹ Junguito, R. The Management of coffee bonanzas and crisis: The Political Economy Issues, April 1996. Según el autor, este fenómeno ocurre por primera vez en 100 años de actividad cafetera.

⁵² Los cálculos más recientes sugieren que los ingresos netos por narcotráfico podrían representar, en promedio anual para el período 1980-95 cerca del 4.9% del PIB. Steiner, R. Los Ingresos de Colombia producto de la exportación de drogas ilícitas. Coyuntura Económica, Enero de 1997.

⁵³ Banco de la República: Programación Macroeconómica 1996-2000. SGEE-0596-084-C. Mayo 10 de 1996. Fedesarrollo, Petróleo y Sector Exportador, Bogotá, Oct. 1996, Cuadro No 1.7

con un alto contenido de valor agregado nacional e intensivas en mano de obra. Por esta razón, el sector cafetero es particularmente vulnerable. Además de las características señaladas, es un cultivo permanente con un costo inicial muy elevado, en relación con los costos corrientes

Los efectos de la revaluación ya detectables sobre la producción, son los previstos síntomas de enfermedad holandesa. En primer lugar, la aceleración del retroceso de ciertos sectores transables. En segundo término, la penetración del mercado nacional por las importaciones, tanto de insumos como de bienes finales, agravando la dependencia industrial y agrícola y sin que se eleven los niveles de competitividad. En tercer lugar, la intensificación de capital de los sistemas productivos en todos los sectores, por la disponibilidad de equipo e insumos relativamente baratos.

El retroceso de los sectores transables, o la "desindustrialización" y "desagriculturización" directa e indirecta, se evidencia por las menores tasas de crecimiento de las manufacturas y la agricultura que el PIB total. Es decir, crece el valor del "Índice de Enfermedad Holandesa"⁵⁴, ya que las tasas de crecimiento de los sectores transables se alejan de la media nacional y de la de los sectores no transables. Entre 1991 y 1996 la agricultura y la industria perdieron más de dos puntos porcentuales en el PIB, lo que coincide con la evolución sectorial prevista por el DNP⁵⁵.

Al interior de los sectores, los más afectados son los intensivos en mano de obra. En efecto, en la actividad industrial los mayores descensos del producto se registran en artículos de cuero, calzado, muebles, bebidas, imprentas y editoriales, caucho, vestido y confecciones. En cuanto al sector agrícola, las actividades más

afectadas son los transitorios importables y exportables, tales como papa, tabaco rubio, cebada, trigo, ajonjolí. De los permanentes, los que decrecieron más son banano, café, tabaco negro, entre otros. En conjunto, los productos agrícolas no transables, han mantenido tasas de crecimiento positivas, que en 1995 y 1996 serán considerablemente superiores a la expansión del sector agrícola y a la del PIB total. Las importaciones han mermado la presión inflacionaria de tal suerte que los alimentos y los productos transables registran índices por debajo de la inflación media. Los servicios, como supone la teoría sobre la enfermedad holandesa, han tenido escalada mayor y explican el que no se haya podido cumplir la meta sobre reducción de la inflación.

La revaluación ha estimulado las importaciones de bienes industriales y agrícolas, intensificando, por una parte, la penetración del mercado nacional⁵⁶, por importaciones competitivas y, por la otra, la dependencia respecto de los insumos importados⁵⁷ en el valor de la producción nacional. El coeficiente de importaciones del PIB ascenderá al 17.6%, en tanto el de exportaciones se será del 16.7%, a pesar del incremento de las de crudo⁵⁸. En el sector manufacturero, durante el período 1980-82 a 1991-94 los índices de penetración del mercado ascendieron del 43,4% al 51.0%. El índice de dependencia de los insumos varía según las distintas ramas y supera el 40% en actividades como los productos químicos y los metálicos.

En el sector industrial esto ha conducido al cierre de muchas empresas, o a que otras tantas se orienten hacia el comercio. Las que demuestran mayor capacidad de adaptación son aquellas que han logrado innovar tecnología, elevando la

⁵⁴ El Índice de Enfermedad Holandesa se calcula, sumando la participación de la industria y la agricultura en el PIB que se considera normal al nivel de desarrollo de un país y se le resta la sumatoria de la participación observada.

⁵⁵ Posada, E. El Petróleo en Colombia. Las Perspectivas y la Política Económica, Bogotá 1993, ver también Puyana, A. Las Bonanzas, op cit. 1994. En este trabajo se plantea una revaluación anual del 2% hasta el año 2000.

⁵⁶ El índice de penetración de mercados mide la participación de las importaciones de un bien, como porcentaje de la oferta total de ese bien, en un mercado dado.

⁵⁷ La dependencia de insumos importados, mide la participación porcentual de insumos importados en la producción de un bien, en el consumo intermedio total.

⁵⁸ Banco de la República, Programación Macroeconómica... op cit, Mayo de 1996.

intensidad de capital⁵⁹, o asociarse con capital extranjero, en muchos casos para dismantelar la producción doméstica y convertirse en distribuidores nacionales de los productos que las casas matrices producen en el exterior, como ha sucedido en la industria de pinturas⁶⁰. Estos cambios pueden reforzar las preferencias por una tasa de cambio sobrevaluada.

Los agentes económicos que se beneficiarían con una mayor revaluación cambiaría serían aquellos que han contraído deuda externa, los productores de no transables, como el cemento y otros renglones de la industria de la construcción, la cerveza y otras bebidas, y aquellos con bajo nivel de integración nacional, como los plásticos, la industria farmacéutica o la automotriz, entre otros.

La agricultura colombiana es preponderantemente transable. En principio, aparece la agricultura como un sector más transable que la industria, en virtud del mayor peso que en el producto agrícola tienen las exportaciones y por el avance acelerado de las importaciones de granos. El peso combinado de los productos importables y los exportables representa cerca del 70% del valor de la producción agrícola. Esta circunstancia hace que la revaluación real de la tasa de cambio, (medida como la relación de los precios de los no transables a los transables) la afecte, limitando la rentabilidad y la competitividad de los transables, desestimulando las inversiones y la consolidación de nuevos productos en la factura exportadora. La elevada transabilidad de la agricultura significa un gran esfuerzo en reestructuración, con miras a elevar la productividad y la competitividad. Esto es especialmente importante para los bienes eminentemente exportadores como el café, el banano, las flores y todos aquellos con baja

elasticidad de sustitución entre los mercados interno y externo.

En la agricultura, la penetración del mercado nacional por productos importados y la dependencia de insumos son relativamente más intensas. En efecto, las importaciones cubren el 77% del consumo de cebada, el 88% de trigo o el 59% de soya. Las importaciones de alimentos copan el 13% de los ingresos totales por las exportaciones, lo que se considera el límite máximo sostenible, y, según el Banco Mundial ubica a Colombia en una situación más desventajosa en América Latina y los países asiáticos⁶¹. Se ha argüido que en Colombia existe un margen para sustituir eficientemente importaciones alimenticias que puede representar cerca del 5% del valor de la producción de 1995⁶². Por el lado de los insumos industriales, las actividades agrícolas más dependientes son el algodón, el arroz, la papa, el maíz y la leche, con más del 50% de los costos de producción en insumos industriales.

En situación opuesta a la anterior se encuentra el café cuyos costos laborales sobrepasan el 69% de los totales y de los cuales cerca de la mitad se concentra en las faenas de recolección. Por efectos de la revaluación, entre 1990 y 1996, estos costos tuvieron una escalada del 74%, al tiempo que los totales ascendieron en un 62%. En consecuencia, para las unidades con una productividad de 100 arrobas la hectárea, los excedentes cafeteros se contrajeron hasta desaparecer prácticamente. En el caso de las que tienen rendimientos cercanos a las 200 arrobas, los excedentes son del 24 centavos de dólar la libra. Al asumir una revaluación del 1% anual, los costos de producción se elevarían en un 3.81% entre 1997 y el año 2000 y si la revaluación fuera del 2% anual, como lo asumía el DNP, los costos se inflarían en un 9.17%, en el mismo período.

⁵⁹ En los sectores de confecciones, textiles, cueros y artes gráficas se han adoptado tecnologías más intensivas en capital, ya que el costo de la mano de obra se elevó con las reformas a la seguridad social y por la revaluación. Entrevistas con los directores de los respectivos gremios, entre Junio y septiembre de 1995.

⁶⁰ Entrevista con Gabriel Misas, Consejero Presidencial en política Económica, Bogotá Noviembre de 1996.

⁶¹ Banco Mundial: Global Food Supply Prospects, Technical Paper No 353, Nov. 1996, Cuadro No 5 pág. 16.

⁶² Tomich, T. et al: Transforming Agrarian Economies. Opportunities Seized, Opportunities Missed, Cornell U.P. 1995. pág. 64 pág. 64.

Si hubiere ganancias en rendimientos físicos del 25% (al pasar de 100 a 125 arrobas por hectárea en fincas tecnificadas al sol), un 3% de revaluación implicaría una pérdida en productividad por elevación de costos cercana al 9%⁶³. Considerando esta situación habría que evaluar las metas cambiarias para 1997, del Banco de la República que, deben considerar, por una parte, el incumplimiento de la meta de inflación y por la otra, la revaluación nominal y real ocurridas en 1996, contra sus previsiones de una devaluación real del 4%.

Dada la elevadísima transabilidad del café, cerca del 90% de la producción se exporta, y por su estructura de costos, los efectos de la revaluación cambiaria pueden ser muy severos, ya que los beneficios por la reducción de los costos de los insumos, son importantes. La revaluación cambiaria ha implicado pérdidas importantes para el sector cafetero, intensificando las que se presentan por concepto de la caída y la inestabilidad de los precios externos. Según cálculos de la Federación de Cafeteros, la pérdida acumulada durante 1990-96 por concepto de revaluación, asciende a unos 3 mil millones de dólares, lo que equivale a 2,14 el valor promedio de las exportaciones anuales de los últimos 5 años.

Por otra parte, se ha demostrado ampliamente el gran peso de la economía cafetera en la nacional, en virtud de los encadenamientos que desarrolla, por el peso del empleo y de los ingresos y por tener una balanza comercial ampliamente favorable, que en buena parte responde por el equilibrio externo del sector. Numerosos estudios han constatado el impacto del ingresos cafetero sobre la demanda agregada industrial y de servicios, constatando un efecto multiplicador importante. En este sentido el descenso de los ingresos cafeteros, afecta

directamente la demanda agregada, con efectos importantes en toda la economía. Considerando que no es fácil el trasladar aceleradamente los factores productivos destinados al café, a otras actividades con función de producción similares es importante diseñar una estrategia de reestructuración de la industria cafetera que limite los efectos negativos de la revaluación, especialmente los relacionados al empleo y el ingreso de divisas.

3.5 Pérdida de Capacidad Competitiva

Mantenerse y ampliar la participación en el mercado internacional constituye un esfuerzo permanente por elevar la productividad y competir con los productores de menores costos. Este esfuerzo se anula por la revaluación ya acumulada y por las metas del Banco de la República: bajar la inflación a un dígito para el año 2000 para lo cual se permitiría una revaluación del 1% durante 1997 y 98, la que se sumaría a la acumulada hasta 1996.

El éxito exportador de un país o su capacidad competitiva no se mide solamente por el crecimiento de las exportaciones⁶⁴ sino por su capacidad de ampliar la participación en los mercados externos, o mantenerse en ellos, es decir, aprovechar el impulso de la demanda externa y desplazar competidores. Colombia ha visto disminuir su participación en el intercambio mundial, al punto que su participación en 1995 es el 50% de la registrada en 1979 y similar a la registrada en 1982 (0.024 %), y desciende a partir de 1991. Durante 1990-94, Colombia perdió presencia en el mercado norteamericano, el más importante destino de las ventas externas colombianas, en el cual Colombia fue uno de los poquísimos países del orbe que no logró aprovechar la expansión de la demanda externa

⁶³ Basado en cifras suministradas por la Gerencia Financiera de la Federación Nacional de Cafeteros en Noviembre de 1996

⁶⁴ Ver por ejemplo, el detallado y cuidadoso estudio de las exportaciones colombianas de Fedesarrollo en *Petróleo y Sector Exportador*, que al centrarse en las tasas de crecimiento de las ventas externas colombianas, no capta el retroceso colombiano en el mercado mundial o en los mercados más importantes, como son el norteamericano o el de la OCDE. Así por ejemplo, sectores señalados con exportaciones de crecimiento importante en el estudio de Fedesarrollo no han crecido al ritmo de la demanda en los mercados de la OCDE y fueron desplazados por los competidores.

La orientación de la investigación, para resolver los problemas de productividad, sanidad, calidad, manejo post cosecha y comercialización, requiere también de instituciones con capacidad y experiencia y con facultad de diálogo con el gobierno. Parece necesario que el gobierno coopere con recursos para la investigación, especialmente en el crítico período actual que demanda recursos importantes.

La reestructuración de la actividad cafetera sólo puede avanzar exitosamente si hay una atmósfera de credibilidad recíproca entre los productores y el gobierno. Igualmente importante, es la confianza al interior del gremio cafetero. Lo cual implica resolver ciertas fricciones regionales, avanzar la descentralización de algunas funciones y redefinir las prácticas de comercialización internas y externas.

Habría que estudiar en qué medida es necesario reformular las responsabilidades de la Federación Nacional de Cafeteros en el manejo interno y externo del grano, en la dirección de incrementar los estímulos a la diversidad y los premios a la calidad. Por otra parte, parece haber una aceptación universal en el gremio a la política de precios internos garantizados, la cual resulta central para consolidar la estrategia de reestructuración. Los precios internos deben responder al doble objetivo de estabilizar y garantizar los ingresos y estimular la diversificación⁶⁷.

También hay que explorar la conveniencia o no de que se amplíe aún más la participación de los exportadores privados. Pero, los argumentos en relación a la conveniencia de manejar la oferta con miras a estabilizar el ingreso y a ordenar la reestructuración y la diversificación, así como certificar la calidad, y manejar precios garantizados, refuerzan la necesidad de una institución moderna, eficiente y con experiencia que actúe sobre la comercialización interna y externa. Estos

son sólo unos rasgos de lo que en el nuevo ambiente institucional y económico, deberían ser, o continuar siendo, las responsabilidades del gremio cafetero, de la Federación. Para el sector cafetero es un activo valioso la existencia de la Federación, reconocida internacionalmente por su profesional manejo de la industria.

4.2 Políticas Sectoriales Agrícolas

*Para el crecimiento de la productividad en la agricultura, las decisiones políticas importan mucho más que la dotación de tierra, los recursos petroleros o cualesquiera otros*⁶⁸. Las recomendaciones sobre política sectorial agrícola y cafetera se refieren a las acciones para elevar la rentabilidad, las que afectan la productividad y las relacionadas con las políticas comerciales.

Las políticas sectoriales deben elevar la rentabilidad de la agricultura ya que ésta es el incentivo que guía a los inversionistas. Los incentivos a la producción agrícola resultan de mayores precios al productor, de la reducción de los costos de los insumos, o de los bienes de consumo que los agricultores adquieren con sus ingresos. Es decir, la rentabilidad agrícola está afectada por dos tipos de políticas: de tasas de cambio, de interés y salariales, y las comerciales, que establecen la relación entre los precios internos y los de frontera. Las políticas para elevar la productividad del sector agrícola, se relacionan con el desarrollo científico, las inversiones en infraestructura y en capital humano, y deben considerar la generación de empleo e ingresos, y proveer insumos y recursos externos. En el largo plazo debe procurar la reducción de las diferencias de productividad entre ramas, regiones o por tamaño de unidad productiva⁶⁹. Las de comercialización tratan de las medidas para ampliar los mercados y estabilizar los ingresos por las ventas externas.

⁶⁷ Estas fueron posiciones unánimes en las entrevistas sostenidas con caficultores en diversos departamentos del país, durante julio y agosto de 1995 y Junio de 1996.

⁶⁸ Tomich, P.T. Kilby, P. y Johnston, B: Transforming Agrarian Economies: Oportunities Seized, Oportunities Missed. Cornell U.P 1995.

⁶⁹ Ibidem.

4.2.1 Políticas para elevar la rentabilidad sectorial

Eliminar los rezagos del sesgo urbano. Estos se manifiestan en los impuestos negativos que gravan la actividad primaria, por la vía de la revaluación cambiaria. Las políticas crediticias, que discriminan contra el sector agropecuario. La protección a la industria, que funge como gravamen a la agricultura y como factor de extracción de capital⁷⁰, acelera la extracción de mano de obra y la migración hacia las ciudades, reduciendo los diferenciales salariales. Actúa en el mismo sentido la preeminencia de inversiones con carácter urbano y las orientadas a los grandes proyectos.

Recuperar competitividad de la tasa de cambio. Un nivel cambiario adecuado podría ser el logrado en 1986, lo que implicaría una revaluación acumulada del peso del 15% (acumulada, a octubre de 1996), y del 18% en términos de bienes transables y no transables. Una opción podría ser mover la banda, con el fin de eliminar el rezago cambiario acumulado. La teoría no parece argüir en favor de tasas de cambio diferenciadas por productos. De todas maneras es importante que las metas de inflación y tasa de cambio hacia el año 2000 se revisen a la luz de la inflación y la revaluación observadas en 1996.

Pero lo importante es influir en los criterios para el establecimiento de la política cambiaria, en el sentido de que la competitividad de las exportaciones no mineras, la rentabilidad de los importables nacionales y la generación de empleo, deban tener un peso similar al menos, al de la contención de la inflación y la disciplina fiscal. Las características de la bonanza petrolera: duración relativa pero magnitud mediana, justifican plenamente que se restablezca la competitividad cambiaria.

Una eficiente sustitución de importaciones
El crecimiento de la rentabilidad y la producción

agrícola contribuyen a generar empleo y a reducir la presión sobre la balanza comercial al estimular la producción de alimentos, especialmente en los sectores más pobres del campo. A este respecto, se ha sugerido que los subsidios a la producción, vía precios, para los productos que componen el grueso de los gastos de los pobres, o mediante la dotación de obras que eleven la productividad de éstos, puede ser una estrategia más eficiente que las transferencias en dinero. Pero los subsidios deben ser temporales y complemento de los avances en desarrollo científico y tecnológico, para reducir los costos y el riesgo de la adopción de la nueva tecnología.

En una estrategia de reducción de pobreza, y considerando que la población pobre es compradora neta de alimentos, el estímulo a la producción de alimentos es una medida central para, por una parte, evitar que los movimientos del mercado internacional (ya sea la caída de las exportaciones, o las subidas de los precios de importación), afecten su capacidad de compra y, por la otra, para ampliar la oferta de alimentos en el mercado nacional. En este campo se inserta el importante programa "Pan Coger", de la Federación.

Establecer precios remunerativos para los productos agrícolas, debe responder a objetivos de elevar la eficiencia e impulsar el crecimiento de la producción agrícola. Se requiere, además de establecer precios internos remunerativos, eliminar las restricciones a la fluidez de los mercados de productos. No se trata de crear burocracias que restrinjan el mercado, sino del funcionamiento de instituciones y mecanismos que lo consoliden. Para tal fin, es necesario establecer líneas de interacción entre la política de precios o subsidios y los mecanismos del mercado.

Considerar el desarrollo global del sector. En este sentido, deberían reducirse las transferencias y estímulos que favorecieron especialmente cierto tipo de actividades, las "modernas",

⁷⁰ La discriminación indirecta, en contra de la agricultura, por la vía de la política comercial y la revaluación cambiaria, ha sido más importante que la directa. Banco Mundial: La Economía Política de la Política de Precios Agrícolas. 1992. Vol. 4, pág. 199-200.

intensivas en capital e insumos industriales y discriminaron en contra de las intensivas en mano de obra y también de aquellas de uso intensivo de la tierra, tales como el café, las flores, ciertos alimentos. Este criterio, implicaría controlar los factores que artificialmente han abaratado el capital, encarecido la tierra e inducido el traspaso de tierras agrícolas hacia actividades menos productivas y con escasa generación de empleo rural, como la ganadería extensiva .

En la política crediticia, para que la financiación cubra todo el sector, la provisión de crédito subsidiado resulta contradictoria y excluyente. Parece más indicado ampliar la disponibilidad de fondos y eliminar los costos de transacción que discriminan contra el sector agrícola. Las tasas de interés reales movilizan el ahorro rural e incentivan las inversiones. Para resolver ciertos problemas, que elevan el costo del crédito, como la dispersión y el poco monto de los préstamos, parecen adecuadas modalidades colectivas y solidarias, que reducen los costos de control y manejo y el riesgo. Las experiencias sobre crédito de fomento rural en Chile, Indonesia, India e Italia pueden ser útiles para Colombia.

4.2.2 Acciones Para Mejorar La Productividad Sectorial

Las inversiones públicas. Se debe procurar, si no eliminar, reducir al menos, el déficit de inversiones públicas hacia la agricultura, siempre en el marco de la disciplina fiscal y evitando déficit no financiados. Estas deben ir orientadas a proveer los bienes y servicios que pueden ser suministrados más eficientemente por el Estado o en cooperación con el sector privado. Se trata de los bienes públicos indispensables para elevar la rentabilidad de la agricultura. Hay que insistir, sin embargo, que las inversiones no compensan las pérdidas en rentabilidad derivadas de la revaluación cambiaria, o de las políticas de precios desfavorables ⁷¹.

La inversión en infraestructura, especialmente la más rural (como carreteras secundarias y terciarias, obras de irrigación de pequeña y mediana escala, sistemas de acopio), pero también en los puertos y en los sistemas de comunicación, en todo lo cual Colombia es deficitaria, demanda un esfuerzo de tal magnitud que difícilmente se pueden llevar a cabo si no hay un fuerte apoyo público. Al respecto, es de particular importancia la consolidación de un complejo sistema de transporte ya que éste facilita la transición de una agricultura intensiva en recursos naturales a otra basada en el conocimiento científico. La compra oportuna de insumos de todo tipo, como semillas mejoradas de alto rendimiento, requiere de redes de transporte y distribución eficientes. Un buen segmento de los costos de los fertilizantes lo copan los costos de transporte. Por otra parte, el empleo en la construcción de este tipo de obras puede ser una fuente de ingreso adicional para los agricultores. Los servicios de mantenimiento de la infraestructura, se pueden apoyar en organizaciones locales y movilizar recursos regionales, de forma tal que no se convierta en carga fiscal.

La dotación de transporte y comunicaciones puede aliviar algunas de las restricciones a la movilidad de factores y elevar la productividad al permitir emplear la tierra más intensivamente, lo cual es facilitado por ciertas inversiones públicas que elevan la calidad de la tierra cultivable. Se ha sugerido que las inversiones en calidad de la tierra, como en irrigación de pequeña escala, y en sistemas de transporte, son un buen complemento de las inversiones privadas en nuevas tecnologías que mejoran los rendimientos por hectárea. Esto es especialmente importante cuando la razón tierra cultivable a población se contrae y crece la necesidad de elevar la intensidad del uso de la tierra y la productividad del trabajo ⁷², tal como parece ser la situación en Colombia ⁷³.

⁷¹ Banco Mundial: *The Political Economy of Agricultural Pricing Policy*. 1992, pág. 199-200. Esguerra Pilar, concluyó lo mismo para Colombia: "Los Flujos de Capital entre la agricultura y el resto de la economía: evidencia del caso Colombiano 1965-1986", en *Coyuntura Económica*, Marzo 20 de 1990, pág. 131-148.

⁷² Tomich, T. et al op cit. 1995 pág. 172.

⁷³ En Colombia la "disponibilidad de tierras por trabajador rural alcanzó su mayor valor a mediados de los años sesenta, disminuyendo posteriormente... Esta tendencia hace necesario promover un uso más eficiente e intensivo de la frontera agrícola actual". Ramírez, V. J " Una Nueva Mirada a la Reforma Agraria", en *Planeación y Desarrollo*. 1993.

Las inversiones en la agricultura deben tener un importante componente de inversión social. Los rezagos son muy elevados y su superación constituye uno de los elementos necesarios para dinamizar el crecimiento de la agricultura. Algunas regiones cafeteras, también sufren un grave déficit en inversiones en capital humano. Las políticas de reestructuración que estudia la Federación requieren, para su implementación exitosa, que se eleve substancialmente el nivel educativo y las condiciones de vida del cafetero. Universalizar la educación primaria y reducir drásticamente la deserción escolar, de tal forma que se eleve el promedio de escolaridad, podría ser una meta razonable, para el mediano plazo, lo mismo que ampliar la proporción, actualmente muy baja, de personas con educación secundaria y terciaria. Estos niveles de educación son necesarios para sostener el avance tecnológico que se requiere.

Es totalmente justificable destinar recursos de la bonanza petrolera a la financiación de la inversión social y de infraestructura física en las zonas cafeteras, para reducir la carga que ha asumido el gremio ⁷⁴, y contribuir a bajar los costos. Una prioridad debería ser invertir en áreas cafeteras de altos rendimientos cuya competitividad se ve afectada por la falta de infraestructura ⁷⁵.

Investigación y desarrollo tecnológico. En cuanto a la política de investigación y desarrollo tecnológico, aceptando que algunas de las nuevas medidas, adoptadas por el gobierno, son muy positivas, como la descentralización y la mayor participación del sector privado, parece conveniente recalcar algunos puntos ⁷⁶.

En primer lugar, el aporte del gobierno colombiano a este rubro ha sido tradicionalmente

pequeño y los fondos privados no compensan el retroceso de los públicos. Los inversionistas privados consideran la investigación como una externalidad y prefieren no incurrir en estos costos, aunque la Federación de Cafeteros es una excepción notable. En segundo término, la descentralización y la privatización pueden implicar la pérdida de foco o duplicidad, por lo que parece adecuado que los sectores público y privado concerten una estrategia de largo plazo y definan prioridades claras.

La investigación debe desarrollar variedades de alto rendimiento, generar tecnologías divisibles y cubrir las necesidades de todo tipo de unidades productivas, sin excluir ninguno, especialmente en las laderas cordilleranas. Se ha probado en muchos países en desarrollo, y en Colombia en el sector cafetero muy especialmente, que los campesinos, lejos de ser conservadores y adversos al riesgo, innovan y transforman sus prácticas de cultivo, si el cambio técnico es adecuado a sus requerimientos. Así por ejemplo, la relación entre los rendimientos de los pequeños y los grandes productores se redujo en más de un 50% en el período 1973-76 / 1988⁷⁷.

La investigación y la adopción de nuevas tecnologías debe dinamizar el crecimiento de la productividad, ya que las tecnologías disponibles en el país han agotado su potencial. Esto es especialmente válido para productos como arroz, algodón, cebada, maíz, no así para el café, al que se hará referencia más tarde. Para otros, los costos de control de plagas o malezas, es relativamente alto, como en algodón, maíz, y papa. Todo lo anterior implica que, en estos productos, es necesario impulsar el desarrollo tecnológico ya sea con esfuerzos nacionales o con transferencia de tecnología externa ⁷⁸. Es interesante incorporar activamente, en los

⁷⁴ El aporte de los gremios cafeteros a la dotación de infraestructura de los municipios representa US\$0.04 /libra.

⁷⁵ Estas regiones están en Nariño, Cauca, Tolima, y en la sierra del Perijá, entre otros. Entrevista con el director de la Oficina de Estudios y Proyectos Básicos Cafeteros, Enrique Ospina, Bogotá, Octubre de 1996.

⁷⁶ En entrevista en Octubre 1996, Fidel Cuéllar, llamó la atención sobre las dudas que existen de que las reformas del ICA den frutos en el corto o mediano plazo, ya que en este campo se han realizado numerosas reformas sin un resultado evidente. Una razón de esta situación podría ser la falta de interés del inversionista privado en incurrir en estos costos, en vista de las externalidades.

⁷⁷ Jaramillo, V, Jorge, "Una Nueva Mirada a la Reforma Agraria Colombiana", Planeación y Desarrollo 1993, pág. 435.

⁷⁸ Hertford, R. y Espinal, C. "Evaluación de la Competitividad de la Agricultura. Algunos resultados preliminares y recomendaciones en el caso colombiano", trabajo presentado en el XXVIII Congreso Agrario Nacional, Nov., 1995

trabajos del desarrollo tecnológico, a los productores tal como lo sugieren los mismos cafeteros⁷⁹ y como lo avala el Banco Mundial en reciente estudio⁸⁰.

La investigación debe cubrir también aspectos como el manejo post cosecha, el bodegaje, empaque y el transporte y la administración. Resulta interesante estudiar experiencias diversas, como las de Chile por ejemplo, en donde ha habido fallas que afectan la calidad de la producción y los precios de las exportaciones y Nueva Zelanda, Canadá o Australia, con resultados un tanto más parejos.

Sobre la estructura de la propiedad. Es recomendable ahondar en el análisis, para el caso colombiano, de la validez del principio sobre la relación inversa entre la productividad y el tamaño de la unidad productiva y sobre la existencia de economías de escala en la agricultura. Estudios muy recientes sugieren que prácticamente en ningún producto dichas economías existen y se demuestra que son el resultado de factores políticos o, como en el caso del té, de las estrategias de las empresas comercializadoras multinacionales. Nuevas tecnologías en arroz, algodón, cacao, palma africana o té, han probado que las pequeñas unidades son más eficientes. Un estudio reciente del Banco Mundial sobre el Ecuador, prueba lo anterior para varios productos y para la agricultura en conjunto, en la que se incluye el café. Este trabajo sugiere que los rendimientos y la productividad crecen menos o decrecen a medida que aumenta el tamaño de la propiedad⁸¹. Se sugiere, también con gran solidez factual y analítica, que el desarrollo científico y tecnológico es neutral a la escala y que la conveniencia de mayor escala en la

administración, o en el mercadeo, no es sinónimo, ni justifica la gran escala en la producción⁸².

La superioridad de la pequeña escala en la producción agrícola (y en la ganadería, como parecen sugerirlo experiencias en Indonesia e India), medida por la productividad total factorial y la productividad total factorial social, es mayor entre menor sea el nivel de ingreso de un país y mayor la concentración de la propiedad. Al desaparecer los subsidios a los insumos industriales, y a las inversiones de gran escala, otorgados, entre otros, por la vía de la tasa de cambio y el crédito subsidiado, la supremacía de la gran escala productiva desaparece y se revierte la tendencia a la expulsión de mano de obra. En este contexto se ha revaluado el papel de la economía campesina, y reivindicado la habilidad empresarial y capacidad innovadora del pequeño productor, como lo sugiere también la experiencia cafetera colombiana.

Prioridad en la agricultura colombiana debe ser la creación de un mercado de tierras capaz de inducir cambios en la estructura de la propiedad, complementado por acciones del gobierno para lograr una reforma que satisfaga las demandas del crecimiento equilibrado del sector⁸³. Las políticas de tierras deben ir acompañadas de inversiones en irrigación, carreteras, vivienda, educación, salud, sistemas financieros y de extensión, previstas en la Ley 160 significativas para elevar la productividad y el ingreso⁸⁴.

Por otra parte, parecen necesarios también la eliminación de los subsidios que favorecieron a la gran extensión, en perjuicio de la pequeña, la campesina y la mediana y a la mecanización, en contra de la generación del empleo⁸⁵. Esta

⁷⁹ FNC: Estudio de la caficultura en Colombia...op cit Dic. 15 de 1995, pág. 51.

⁸⁰ B.M. " Sustainable Agriculture and Poverty Reduction in L. A... ", October 1996, pág. 16.

⁸¹ Banco Mundial: Ecuador, Poverty report, Washington October 1996, pág. 22.

⁸² Tomich, P.T. et al: Transforming Agrarian Economies.... Op cit 1995, cap. IV.

⁸³ La política de tierras fue considerada como "elemento esencial de la política agropecuaria", por el gobierno colombiano. Ver: DNP Apertura a la Propiedad de la Tierra y Dinamización de este Mercado, DNP-XXX-UDA-Minagricultura, Bogotá, 2 de octubre, de 1991, pág. 1.

⁸⁴ Jaramillo, C.F. Apertura, Crisis, y recuperación. La agricultura Colombiana entre 1990 y 1994, pág. 29 a 33. El Banco Mundial considera que el Incora debería mantener sus poderes de compra compulsiva de tierras para disuadir eventuales acciones colectivas de los propietarios para bloquear la oferta de tierras al mercado. Banco Mundial, Colombia, Review of Agricultural and Rural Development Strategy, Nov. 1994, pág. 9.

⁸⁵ Ibidem.

orientación la justifican consideraciones de equidad y también de eficiencia y mejor asignación de recursos productivos, entre otras razones, porque los pequeños agricultores usan la tierra más intensivamente, "toda vez que los agricultores pequeños y los pobres, logran mayores retornos por hectárea, que los grandes, al incrementar la tierra cultivada por aquellos, mediante venta, arrendamiento o leasing, mejora la productividad y la equidad ⁸⁶.

La actual política de tierras, Ley 160 de 1994, resuelve algunas de las insuficiencias del Incora, en el sentido de que introduce mecanismos de mercado para la reestructuración de la propiedad. Se considera que la ley es adecuada, en lo que se refiere a la demanda, al crear los mecanismos de financiación de la compra de tierras por los campesinos que la deseen, pero se ha sugerido, que es necesario actuar con mayor intensidad para eliminar elementos que restringen la oferta, tales como los incentivos para poseer tierra como un seguro antiinflacionario, la falta de mecanismos impositivos y los subsidios al crédito y los insumos, todo lo cual eleva artificialmente la rentabilidad, sube el precio y desestimula su puesta en el mercado ⁸⁷.

4.2.3 Sobre las Políticas de Comercio Exterior

Las políticas sectoriales deben considerar con suficiente claridad la situación del mercado internacional de productos agrícolas, el cual es dinámico, diversificado, y brinda oportunidades importantes, que el país podría aprovechar plenamente si se eliminaran los elementos discriminatorios de las políticas macroeconómicas.

En efecto, el mercado de productos agrícolas, de alimentos con un mayor valor, como frutas, hortalizas, y la silvicultura, crece aceleradamente

y, en valor, es comparable al café. Países exitosos, en términos de crecimiento económico y avance exportador, como China, Tailandia o Chile, también Brasil, explican su buen desempeño, en parte, por haber logrado ubicarse en rubros del sector agrícola de mayor valor, demanda importante y con una elevada elasticidad de ingreso. Para realizar el potencial del país en productos de este tipo, se requieren inversiones del sector privado para desarrollar la oferta, las que difícilmente se efectuarán si persiste el sesgo anti-exportador de la revaluación.

Para dinamizar la exportaciones de productos agrícolas de alto valor agregado, las cuales son también intensivas en conocimiento científico y demandan infraestructura y pericia exportadora, es necesaria la investigación y el desarrollo tecnológico e inversiones en capital humano. *Corpoica* y la *Fundación Colombia Internacional*, son una buena base para desarrollar acciones en este sentido. La investigación y los esfuerzos deben centrarse en el logro de los niveles de calidad y requerimientos sanitarios estrictos exigidos por el mercado internacional.

En el café es necesario combinar, la estrategia universalmente desarrollada de buscar híbridos resistentes a las enfermedades y de alto rendimiento, que ha intensificado el uso de productos químicos para la fertilización y el manejo fitosanitario ⁸⁸, con acciones para mantener y elevar la calidad del café y así conservar y ampliar el premio en los precios. Jamaica, ilustra este punto. Sus costos totales de producción sobrepasan a los colombianos, pero el premio recibido por la calidad de su café lo convierte en el más rentable del mundo. En la medida en la cual se amplíe en el mundo la siembra de las variedades híbridas, se incrementarán los premios a aquellos países que hayan mantenido y rehabilitado las variedades tradicionales ⁸⁹ o elevado la calidad y las características de su café.

⁸⁶ Banco Mundial, Ecuador, Poverty Report, October 1996.

⁸⁷ B.M., "Colombia. Review of Agricultural and Rural Development Strategy", Nov. 1994, pág. 9.

⁸⁸ Esta es una estrategia universalmente seguida y que se continuará. Según el último informe de LMC, variedades tales como el caturra, el Ruini 11 o el Catamur, son resistentes, pero no de tan alta calidad en copa como algunas variedades tradicionales. LMC Report 1995, Conclusiones, pág. 15.

⁸⁹ *Ibid.*, pág. 15.

*Estos productores serán los únicos capaces de ampliar su participación en el mercado mundial*⁹⁰. En esta perspectiva, podría estudiarse en qué medida la caficultura tradicional podría constituir una de las bases para la producción de los cafés de mayor calidad, gourmet y con menos insumos químicos.

4.2.4 La Comercialización Externa del Café

En virtud de las características del mercado mundial (demanda externa poco elástica, con unos pocos países productores concentrando una buena fracción del mercado mundial y por los problemas de adición de la oferta), es necesario enfatizar que las alternativas más adecuadas para reducir la inestabilidad del ingreso, son los mecanismos de control de la oferta. En círculos gubernamentales se considera que las medidas óptimas son el libre comercio y el uso de los instrumentos de reducción de riesgo, como los contratos adelantados, los futuros o las opciones⁹¹. Cuando, como en el caso del café, el coeficiente de correlación entre los precios y las cantidades es menor que cero, y la demanda inelástica, la estabilización eleva los ingresos, por arriba del nivel pre-estabilización y es superior a los esquemas financieros de disminución de riesgo. La estabilización de los ingresos cafeteros debe ser un objetivo de política pública, por el peso de la economía cafetera en la nacional y por los costos sociales que acarrearía un mayor deterioro de la rentabilidad.

Lo anterior no implica que no pueda o no deba combinarse el uso de los dos tipos de instrumentos. Tampoco que la existencia de los mecanismos financieros de reducción de riesgo, sea motivo para no pensar en las políticas de

estabilización de ingresos. El uso de los mecanismos financieros de reducción de riesgos, no afecta la inestabilidad de los ingresos, implica costos elevados y el acceso permanente de los productores y exportadores a la información más actual sobre las condiciones del mercado mundial del grano. Demanda la creación de un marco legal y regulatorio apropiado que genere confianza⁹².

La superioridad de los esquemas de estabilización plantea la necesidad de explorar las modalidades más eficientes de control de la oferta exportable. Las experiencias de los acuerdos de materias primas señalan las dificultades de mantener la disciplina y los inconvenientes en las negociaciones, derivados de los problemas para identificar los objetivos de precios y los compromisos sobre cuotas, que satisfagan los intereses de todos los miembros. Los acuerdos con mayor posibilidad de éxito y duración, son los que optan por la estabilización del ingreso y no por la elevación sostenida de los precios. Si hasta la fecha, los países cafeteros han logrado mantener vivo el acuerdo voluntario de productores, su permanencia en el tiempo no está totalmente garantizada, y los países no miembros han incrementado su participación en los principales mercados⁹³. Es prudente, por lo tanto, identificar las diferentes opciones de control de oferta, señalando las de menores riesgos y costos y sugerir los mecanismos de financiación más eficientes.

Para la eventualidad de que no se prorrogue la APPC, es conveniente considerar las opciones voluntarias y no voluntarias para manejar la oferta del grano⁹⁴, y estudiar el papel que Colombia podría jugar sola o en asocio de otros productores. Esto requiere de información que permita establecer las preferencias de los principales

⁹⁰ LMC, 1996 Report.

⁹¹ Esta concepción resultó clara en numerosas entrevistas con altos funcionarios del DNP, el ministerio de Hacienda y con miembros de la Junta Directiva del Banco de la República, en julio y Agosto de 1995 y Octubre de 1996. Aparentemente desconocen artículos recientes del Banco Mundial que sostienen una posición distinta. Ver por ejemplo: Schiff, M. "Commodity Exports and the Adding up Problem in Developing Countries", BM, PRWP No 1338, de 1994, quien argumenta que el libre mercado no es el óptimo para productos como el café y propone mecanismos de control de oferta, como medio para estabilizar el ingreso.

⁹² Varangis, P y Larson, D: Dealing with Commodity Price Uncertainty, WB PRWP No 1667, Oct. 1996.

⁹³ LMC, Coffe Report 1996, pág. 92-93.

⁹⁴ Los ejercicios desarrollados por la Federación son un buen análisis de este tipo de opciones, ver Ramírez, V.J. et al, Análisis del Mercado Cafetero. FNC, Bogotá, Junio de 1996

países y simular sus reacciones a los cambios en las políticas del país.

Por otra parte, las políticas comerciales cafeteras deben orientarse hacia los mercados más dinámicos, tanto en términos geográficos, como del producto mismo. En cuanto a los mercados de destino, es acertada la estrategia de la Federación de ampliar la presencia de Colombia en los países de expansión reciente y en aquellos en los cuales la participación del café colombiano es menor al peso del país en el mercado mundial. Estas estrategias de venta implican un importante esfuerzo de mercadeo y promoción ya que se trata de expandir mercados y de desplazar competidores, en base a calidad, precio y eficiencia en la producción y en el mercadeo. Esta es una tarea en la cual debe haber espacio para cooperación con el gobierno. Un mercado por expandir es por supuesto el nacional ⁹⁵.

Por otra parte, toman fuerza las recomendaciones que en diversas oportunidades se han hecho sobre la conveniencia de intensificar las ventas y ampliar la presencia del país, ya importante, en los cafés de mayor valor, como los especiales, de altura, gourmet y orgánicos, como suelen llamarse. La demanda en los países desarrollados es cada vez más sofisticada y, en la medida en que se eleve el ingreso, tiende a diferenciarse cada vez más y a preferir la calidad. Esta evolución se manifiesta inclusive en los cafés solubles ⁹⁶. Colombia debe buscar consolidar su nombre como país productor de cafés de óptima calidad y expandir la producción de estos cafés. Sería interesante establecer si su caficultura tradicional puede jugar un role activo.

4.2.5 La Reestructuración de la Economía Cafetera

La evolución del mercado mundial cafetero y de la economía nacional, aún en ausencia de bonanza

petrolera y revaluación, hacen necesarias acciones tendientes a la reestructuración y diversificación de la producción. Esto, entre otras razones, por los cambios en el mercado laboral y por que en la medida en que las regiones cafeteras se desarrollan y urbanizan, suben los costos de la tierra y de los salarios, ya que muchas actividades urbanas compiten con el café⁹⁷. Adicionalmente, la presencia de la broca, en las áreas cafeteras bajas, en donde hay cosecha todo el año, ha implicado la intensificación de faenas de mantenimiento y mayor demanda de mano de obra. Las elevadas tasas de interés, ante bajos precios, hicieron imposible el pago de la deuda acumulada por un segmento importante de cafeteros. La reestructuración es especialmente necesaria si hay situaciones de sobre-oferta, los precios son decrecientes y los costos de producción relativamente elevados.

En este sentido hay que recalcar que la Federación de Cafeteros ha iniciado estudios importantes en el tema de la reestructuración de la industria cafetera, cuyos resultados serán un ingrediente básico para el diseño de las políticas que se adopten.

En efecto, la Federación de Cafeteros ha avanzado estudios y trabajos experimentales para elevar los rendimientos físicos, reducir los costos laborales y de ciertos insumos, a partir de la difusión de las tecnologías existentes en el país⁹⁸. El énfasis se centra en analizar la relación entre rentabilidad y rendimientos, asumiendo que ciertos costos fijos y los de administración, se reducen en la medida que se elevan los rendimientos y aumenta la escala de las unidades productivas. La meta, reducir en un 40% los requerimientos de mano de obra e incrementar la productividad⁹⁹. La presión sobre los salarios, resultante de la revaluación, induce cambios en la función de producción similares a los que está adoptando el sector manufacturero.

⁹⁵ El mercado nacional de café debe dinamizarse para hacerlo competitivo, elevar el consumo y mejorar la calidad del producto. Entrevista en la FNC, Bogotá Oct. 1996.

⁹⁶ LMC "Coffee Report 1996", pág. 18-19.

⁹⁷ Entrevista con A. Herrón, Bogotá Octubre de 1996.

⁹⁸ Avellaneda, R. Ramírez, J. Echeverry, E: Informe sobre la Caficultura de Costa Rica, Guatemala, El Salvador y Honduras. FNC, Bogotá, 1995. En la zonas bajas, la intensidad de los ataques de broca se debe a la temperatura y a la distribución de las lluvias.

⁹⁹ FNC: Estudio de la Caficultura en Colombia; Situación Actual y Perspectivas: Bogotá Dic. de 1995, pág. 40

La propuesta central es la elevación de los rendimientos mediante la transformación de la caficultura tecnificada, para lo cual se prevé incrementar la densidad de la siembra, acelerar la renovación de los cafetos, emplear análisis de suelos para el uso de los fertilizantes y optimizar la gestión administrativa¹⁰⁰. La meta es elevar los rendimientos a por lo menos 150 arrobas por hectárea. La experimentación de Cenicafé ha obtenido resultados que sugieren que los rendimientos crecen hasta densidades de siembra que van entre los 7000 y los 14000 cafetos por hectárea, cuando la densidad actual fluctúa entre 2700 y 5300 árboles por hectárea¹⁰¹. Los rendimientos obtenidos en los experimentos oscilan entre 700 y 511 arrobas por hectárea.

Para sostener esos incrementos en rendimientos y mantener los costos dentro del límite de los USA \$ 0.73 por libra, considerados como el límite para garantizar la rentabilidad, la FNC estudia diversas medidas, algunas de las cuales recomendadas por analistas pero no constituyen objetivos aprobados por el Congreso Cafetero o por el Comité Nacional. Por una parte limitar la producción a 12 millones de sacos y reducir el área cafetera a unas 940 mil hectáreas¹⁰², por la otra, introducir cambios en los métodos de fertilización y la mecanización de ciertas faenas de recolección, mediante la adaptación de diferentes tipos de maquinaria, siguiendo experiencias de Brasil y Costa Rica¹⁰³. Un elemento importante en este aspecto, es el mejoramiento de la administración, mediante el aprovechamiento colectivo de servicios de administración, que podrían ser suministrados por empresas especializadas¹⁰⁴.

Los costos de los fertilizantes y de elementos químicos para combatir las enfermedades y las plagas se reducirán mediante su aplicación de acuerdo a las recomendaciones de los Servicios de Extensión. Los estudios sugieren que los cafeteros suelen emplear en exceso estos insumos, sin que logren incrementos en la producción. Los ahorros en fertilizantes serían del orden del 60% y, en mano de obra, del 50%, no obstante, se obtendrían producciones un poco mayores¹⁰⁵.

Adicionalmente, se desarrollan nuevos implementos para el control integrado de arvenses, mediante los cuales se erradican las plantas competitivas, es decir aquellas que conviven con el café y le causan perjuicios, pero se conservan aquellos que establecen coberturas de suelo, reduciendo los peligros de erosión. El "aspersor", desarrollado por Cenicafé es económico, liviano y permite ahorros en mano de obra y en insumos químicos¹⁰⁶.

Es muy positivo que se estudien estos avances tecnológicos oportunamente y con la seriedad con que lo hace la Federación, que ya se facilitará una más ordenada reestructuración de la industria. Es necesario complementar los anteriores esfuerzos con otros estudios igualmente rigurosos sobre los costos de producción del café en todas las regiones, en diferentes tamaños de empresas, con distintas densidades de siembra, y considerando también diversas variedades de café y tipos de arreglos sociales. Con la información disponible no es posible determinar la productividad total factorial en los Departamentos, según el tamaño de la unidad productiva. De acuerdo a datos suministrados para este estudio, hay regiones con

¹⁰⁰ FNC: *ibidem* pág. 15 a 33.

¹⁰¹ Cálculos basados en la información de la Encuesta Nacional Cafetera, Fases 1 y 2, suministrada por Gerencia Técnica, Bogotá Octubre de 1996.

¹⁰² FNC, *op cit* Dic. 15, 1995 Anexo, Y, pág. 49.

¹⁰³ Entrevista con los Drs. A. Herrón y F. Cuellar, Bogotá Octubre 1996

¹⁰⁴ FNC: "Estudio de la Caficultura *op cit*. 1995 pág. 46.

¹⁰⁵ Cadena G. G.: La investigación Científica de la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia y la Productividad de las Plantaciones de Café. Trabajo presentado en el LIV Congreso Nacional de cafeteros de Colombia, Bogotá, Diciembre de 1995, pág. 31.

¹⁰⁶ Entrevista con el Dr. A. Herrón. Prejuicios culturales han impedido la generalización de esta tecnología, ya que aparentemente no se considera un implemento masculino.

muy interesantes rendimientos y muy alta productividad, pero con serios problemas de infraestructura, que elevan sus costos¹⁰⁷.

No es claro, si intensificar la siembra a niveles muy superiores a los promedios actuales, implicaría un incremento proporcional en los insumos. Este tipo de modernización puede requerir la intensificación del uso de factores relativamente escasos, como el capital, lo cual podría ser una opción viable en condiciones de revaluación. No elimina, en el largo plazo, la necesidad de un marco macroeconómico propicio y una tasa de cambio competitiva, entre otras cosas por que ningún país, petrolero o no, puede mantener indefinidamente niveles elevados de revaluación, como la observada en Colombia y tener salida al mercado internacional.

Otra preocupación surge de la importancia de la presencia de la broca. La broca es uno de los elementos que ha reducido los rendimientos y que explica la diferencia en rentabilidad entre Colombia y los países Centroamericanos. Los métodos que se empleen para el control de esta plaga, afectan la rentabilidad, ya que los costos son elevados y los efectos secundarios serios. El control natural, implicaría eliminar la caficultura baja¹⁰⁸, prefiriendo zonas en las cuales la cosecha esté acotada en el tiempo, el alimento de la broca desaparezca y la mano de obra sea menos costosa... "la broca no es el problema, sino la mano de obra¹⁰⁹". El control químico puede ser, además de costoso, altamente riesgoso para la salud humana y el medio ambiente¹¹⁰. Por otra parte, parece que las unidades cafeteras familiares, resultan más eficientes, y la disponibilidad de trabajo familiar reduce los costos de faenas tales como la recolección de los granos caídos¹¹¹.

De la observación de los cambios en la economía nacional, los del mercado internacional y las iniciativas en estudio por la Federación, podría sugerirse que la reestructuración podría combinar varias estrategias:

Diversificar las unidades productivas, hacia la producción de alimentos no transables o importables, con el fin de reducir peso del ingreso que proviene del café, en el ingreso total de los caficultores. Esta es una opción especialmente válida, aunque no exclusiva, para los cafeteros más pobres y pequeños, los cuales de esta manera no comprometerían el excedente cafetero en compra de alimentos y generarían recursos para el ahorro o la inversión. En este sentido son valiosos los aportes investigativos de la Federación al programa "Pan Coger", que contempla la provisión de semillas, plantas y animales, e instrucción para que el caficultor pequeño y pobre inicie, en este sentido, la diversificación de su finca¹¹².

Reorientar la producción de las zonas cafeteras de más altos costos y menor productividad total factorial, hacia productos rentables, agrícolas, de silvicultura o industriales, exportables o importables. Existe la opinión que los caficultores ausentistas, los altamente endeudados y los que se encuentran en regiones bajas, difícilmente pueden mantenerse en el sector en virtud de sus costos¹¹³. Los estudios de la Federación sugieren que los cafeteros más exitosos administran sus fincas personalmente y viven en ellas, aplican fertilizantes según los estudios de suelos y reciben asistencia técnica de los servicios de extensión¹¹⁴. En este sentido es oportuno mencionar que, de estas áreas de altos costos, saldrían los caficultores no eficientes. Para

¹⁰⁷ Entrevistas en el CRECE y con el Director de la oficina de Estudios y Proyectos Básicos Cafeteros, Bogotá, Octubre de 1996.

¹⁰⁸ Entre los caficultores considerados con menores opciones están aquellos ubicados en altitudes bajo los mil metros sobre el nivel del mar. Entrevista con R. Avellaneda, Octubre de 1996.

¹⁰⁹ FNC Estudio de la Caficultura, op cit. Dic. 15, 1995.

¹¹⁰ Cadena, G.G. op cit pág. 38 a 40.

¹¹¹ Entrevista con el Dr. Ricardo Avellaneda. Bogotá, Junio, de 1996.

¹¹² Entrevista con el Dr. A. Herrón, Gerente Técnico de la FNC, Octubre, 1996. Esta es una recomendación que reiteran los caficultores exitosos, ver: FNC, op cit. Dic. 15 de 1995, pág. 53 y que se recogió en las entrevistas durante este estudio.

¹¹³ Entrevistas con R. Avellaneda, y con A. Herrón y Fidel Cuéllar, Octubre, 1996.

¹¹⁴ FNC: "Estudio de la Caficultura...op cit 1995, pág. 28.

estimular la diversificación de la producción es necesario, por una parte la existencia de un marco propicio a las inversiones, la provisión de crédito y la asistencia técnica para los estudios necesarios tanto para la producción como para el mercadeo. La asistencia financiera es indispensable para compensar el riesgo inherente al cambio de actividad.

Incentivar la producción cafetera en las zonas de menores costos y mayor productividad total factorial. Los mayores rendimientos físicos no significan necesariamente mayor productividad total factorial, privada o social. Esta es una preocupación muy clara en los altos círculos gubernamentales que consideran oportuno realizar estudios sobre productividad total factorial y establecer si los métodos de producción menos intensivos en capital y con diferente organización social, pueden garantizar menores costos productivos, mantener la calidad del café y asegurar superior productividad factorial y rentabilidad¹¹⁵. Los estudios de la Federación sugieren que los cafeteros más exitosos administran sus fincas personalmente y viven en ellas, aplican fertilizantes según los estudios de suelos y reciben asistencia técnica de los servicios de extensión¹¹⁶. En este sentido parece justificarse realizar estudios del mercado laboral rural que reflejen la situación actual y establezcan el costo de oportunidad del trabajo, en las diferentes regiones cafeteras del país¹¹⁷.

Siendo el café un producto con muy pocas economías de escala, y en el cual los costos laborales son preponderantes, la disponibilidad de mano de obra es determinante para orientar la reestructuración. Las economías de escala en administración, beneficio y mercadeo, no justifican escalas mayores en la producción, ni compensan los costos más elevados de la mano de obra. Estos criterios han de estar presentes

al estudiar los beneficios y costos de las estrategias que se vayan a emplear para la reducción de los costos de producción. Zonas de Nariño, Cauca, Tolima, la Sierra del Perijá y otras varias, tienen tierra apta y menos costosa y mano de obra abundante y relativamente barata (producir una libra de café en Nariño es casi dos veces y media más barato que en regiones del Quindío¹¹⁸), y pueden ofrecer oportunidades para el desarrollo cafetero nacional. Desde esta óptica habría que evaluar la propuesta de la Federación en el sentido de que: "no es conveniente la promoción de nuevas siembras, ni la financiación de nuevas siembras. Es decir, no ampliar la frontera agrícola"¹¹⁹, ya que la reestructuración podría significar la reducción del peso de las áreas con menor productividad total factorial y la expansión de aquellas que tengan una productividad factorial mayor, en cuyo caso se justificarían nuevas siembras. Por otra parte, si, "el desempeño del sector cafetero y el margen para ampliar la producción parecen depender del éxito de los programas de control de la broca"¹²⁰, junto con los métodos de control que intensifican el uso de elementos químicos y biológicos, habría que intensificar la actividad en las áreas cafeteras de altura, un ambiente natural no propicio a la propagación de la broca. Los avances tecnológicos que analiza la Federación, deben captar plenamente estas opciones.

Hay que considerar, sin embargo, que si el país que diversifica es un productor con poder de mercado, como lo es Colombia, la contracción de su oferta exportable puede elevar los precios y desestimular la diversificación, generándose un círculo vicioso. Por esta razón, la diversificación deber ser prioritaria y a ésta se podrían arbitrar recursos provenientes de la renta petrolera. Por otra parte, es necesario hacer énfasis que la revaluación desestimula nuevas inversiones relacionadas con bienes transables y hace

¹¹⁵ Sobre la conveniencia de estudiar la rentabilidad cafetera en regiones agrológicamente adecuadas diferentes al eje cafetero, con preponderancia de población campesina y trabajo familiar, se manifestaron en distintas entrevistas, altos funcionarios del gobierno y caficultores de distintas regiones entrevistados para este trabajo.

¹¹⁶ FNC: "Estudio de la Caficultura...op cit 1995, pág. 28.

¹¹⁷ Entrevistas con Enrique Ospina, y con el Ministro de Hacienda, Octubre 1996.

¹¹⁸ Entrevista con el Gerente del Comité Cafetero de Nariño, Agosto 1995.

¹¹⁹ FNC: Estudio de la caficultura en Colombia. Situación actual y Perspectivas. Bogotá, diciembre de 1995, pág. 45.

¹²⁰ LMC Coffee Report 1996, Part Y, chapter 7: Colombia, pág. 101.

fracasar los esfuerzos por diversificar¹²¹. De todas maneras, es importante hacer énfasis que, en caso de eventuales bonanzas en los precios externos, habría que desestimular el abandono de las políticas de diversificación. Y, como es una estrategia de largo plazo, la elevación de la productividad total factorial del café no puede descuidarse.

Al establecer las líneas de la diversificación hay que estudiar los mercados externos, y evitar que se haga hacia otros productos tradicionales o con problemas de demanda. Pero sobre todo, deben ser productos con ventajas competitivas presentes o potenciales evidentes.

4.3 Políticas para el Sector Industrial

Para la política industrial, se han indicado tres líneas amplias, de diferente nivel. La primera se refiere al nivel técnico: todo el abanico de medidas necesarias para estimular la productividad en general. La segunda se inserta en el marco de la economía política. La tercera línea tiene que ver con el papel de la empresa industrial de pequeña y mediana escala, importante, en términos de equidad y de eficiencia, en virtud

de los nuevos derroteros tecnológicos. Ya se mencionaron los niveles primero y segundo, nos referiremos al tercero.

En cuanto a las necesidades de la pequeña y mediana industrias, somos poco optimistas. En todas las entrevistas resultó una constante que en esta área las deficiencias institucionales son mayores y más grave la pérdida de potencial a raíz de la apertura. Considerando la importancia de estas empresas en términos de equidad y dadas las tendencias tecnológicas en el mundo, las cuales permiten cada vez más el aprovechamiento eficiente del espacio económico por empresas más pequeñas, resulta evidente que una prioridad política debería ser el apoyo al establecimiento de redes de firmas pequeñas, la búsqueda de medios para crear la confianza y facilitar su acceso a las instituciones, frecuentemente monopolizadas por la gran industria. Asumiendo la importancia, que en esta materia tiene el conocimiento local y las relaciones individuales, una forma de lograr lo anterior puede ser a través de las organizaciones no gubernamentales especializadas en el trabajo con pequeñas y medianas industrias.

¹²¹ Entrevista con Fidel Cuellar, Bogotá, Octubre de 1996.