

## EL SECTOR AGROPECUARIO ANTE LA APERTURA ECONOMICA

*Carlos Gustavo Cano S. \**

No es frecuente contar con tantas y tan autorizadas personalidades del mundo de la academia, el servicio público, la investigación y los gremios, congregados alrededor de una disciplina que, como la Economía Agrícola, está llamada a cumplir un papel protagónico en el diseño y construcción de un nuevo orden económico internacional en el marco del pragmatismo político y de la equidad social. En efecto, la temática de este evento, oportuna y acertadamente seleccionada, y sus expositores y comentaristas, exhibiendo una afortunada combinación de idoneidad profesional y experiencia empresarial y política, permitirán adelantar profundas reflexiones y despejar no pocos interrogantes sobre ese signo de los nuevos tiempos que se ha dado en llamar, por unos, la apertura comercial o, por otros, la liberación de nuestras economías y su inserción en los mercados internacionales.

El asunto tiene singular importancia y complejidad, y plantea formidables retos a la imaginación de estudiosos y dirigentes del área cuando se aplica al caso del sector agropecuario, pues su aporte a la formación del Producto Interno Bruto es aún particularmente significativo y determinante de nuestra prosperidad colectiva, y su comportamiento en las corrientes del comercio mundial no se guía por los mismos cauces de otros rubros, ni mucho menos por los dictados de la teoría.

---

\* Intervención del doctor Carlos Gustavo Cano, Presidente de la Sociedad de Agricultores de Colombia, SAC, en el acto de instalación del tercer Congreso de Economía Agrícola de América Latina y el Caribe. Cartagena, agosto 30 de 1990.

## *El modelo de sustitución de importaciones*

Es innegable, y reconocerlo se ha vuelto lugar común, que el modelo cepalino de sustitución de importaciones industriales está agotado como fuente suficiente y primaria de generación de empleo y crecimiento económico. El virtual abastecimiento de la demanda doméstica, la transición demográfica, las remotas posibilidades de modificar la distribución del ingreso en el corto plazo sin contar con mercados diferentes al local, conforman un universo de restricciones que nos han impedido alcanzar con mayor celeridad estadios más altos de bienestar y, por ende, reducir las secuelas sociales y políticas provocadas por la desocupación y la pobreza. Al menos tal ha sido la experiencia reciente de Colombia, no obstante el evidente mejoramiento de sus indicadores sociales durante los últimos treinta años y el crecimiento real —lento pero sostenido— de su economía.

Gracias al proteccionismo generado por ese modelo se ha desarrollado un gran segmento de la industria, pero su impacto sobre la agricultura se ha reflejado en altos tributos y voluminosos recursos originados en ésta y transferidos hacia aquélla. La consecuente formación de estructuras monopólicas y oligopólicas en la producción y comercialización de un buen número de bienes de capital, implementos, equipos e insumos para la agricultura y la agroindustria, comporta considerables niveles de ineficiencia que gravan la capitalización, mecanización y transferencia de tecnología del sector, y encarecen sus etapas de pre-siembra y post-cosecha, hasta anular en notable medida la competitividad de las labores de campo que, en general, son altamente eficientes en términos de sus rendimientos por hectárea. A ello se suma un sistema tributario marcadamente regresivo y dependiente de los ingresos por concepto de impuestos y sobretasas para-arancelarias a las importaciones y ventas de maquinaria.

Similares consideraciones pueden hacerse alrededor de los sectores financiero y de servicios. Unos pocos ejemplos bastan para ilustrar el aserto. La banca colombiana —oficial y privada— exhibe uno de los márgenes de intermediación más altos del mundo. Igual cosa ocurre con las primas de seguros generales que debemos sufragar todos. Y qué no decir del transporte marítimo en cabeza de nuestra Flota, apartada por el sello de reserva de carga, patente de curso para sostener los fletes más costosos del mercado sin permitirle a sus clientes acceder a opciones diferentes, mecanismo por fortuna ya en proceso de desmonte gradual. Igualmente,

en materia de tarifas de transporte aéreo nacional e internacional, también padecemos de tiempo atrás el poco honroso campeonato de los mayores montos, sin poder emplear alternativas diferentes a la línea insignia, no de los colombianos, sino de uno de los monopolios más cerrados, protegidos y temidos de nuestra economía.

No es dable, pues, continuar hoy esgrimiendo los mismos argumentos que dieron origen a tal estado de cosas. Las denominadas industrias infantiles ya no son tan jóvenes y, por el alto grado de concentración de su estructura de propiedad y localización, aparejado con su excesiva dependencia de mercados domésticos cautivos, sin exposición a la concurrencia internacional, se han convertido en verdaderas talanqueras y en infranqueables barreras para la inversión extranjera y la entrada y adopción de nuevas tecnologías.

### *La apertura económica*

Dentro de este contexto, la Apertura Económica representa una estrategia de desarrollo cuya prueba de consistencia necesariamente tiene que medirse en términos de su contribución efectiva a la disminución de la tasa de desempleo, al crecimiento competitivo de la economía, vía la modernización de su aparato productivo, y a la conquista de nuevos espacios en los mercados internacionales.

En desarrollo de estos propósitos es claro que se requiere mayor intercambio de bienes, servicios, capital y tecnología. Y para ello nuestras fronteras deben abrirse a fin de someter a la prueba de la competencia internacional —y a la vez atraer nuevos recursos y experiencias— a aquellos sectores aquejados por estructuras monopólicas, notoria ineficiencia y obsolescencia tecnológica, efecto de su prolongada atadura al modelo de sustitución de importaciones y causa de múltiples imperfecciones del mercado que, a través de los eslabonamientos insumo-producto, afectan severamente a otras actividades, como es el caso del sector primario de la economía. Sin embargo, para evitar innecesarios y perjudiciales traumatismos el proceso, según lo anunció el recién posesionado Presidente de la República, economista César Gaviria, se conducirá de manera gradual y selectiva, sin acudir a los tratamientos de choque que otros países latinoamericanos se vieron precisados a adoptar, seguramente por estar enfrentando más apremiantes dificultades.

Concebida así, la Apertura Económica no debería ser motivo de alarma para nuestros agricultores. Por el contrario, su aplicación y puesta en marcha dentro de los lineamientos expuestos, podría conducir a la remoción de sobrecostos y cuellos de botella que, bajo el prurito de “la prohibida importación por motivos de producción nacional”, los han mantenido forzosamente distantes de mejores y menos costosas oportunidades para modernizar aún más sus sistemas de explotación de la tierra, y de acopio, almacenamiento, procesamiento y comercialización de sus productos.

Naturalmente que la nueva política no estará exenta de malinterpretaciones y abusos por parte de quienes, desde distintos ángulos de interés, quisieran convertirla en instrumento de sus pretensiones. Tal es el caso de la recurrente y criolla tentación populista de acudir a la importación masiva de materias primas agrícolas y alimentos baratos para disfrazar la inflación sin combatirla. Posición comprensiblemente apoyada por ciertos segmentos de la agroindustria nacional, y coincidente con los objetivos del proteccionismo de los países más poderosos del planeta, e invocada, como también suele ocurrir, por los diáconos de la teoría, el candor y la ingenuidad, que dicen o quieren ignorar las realidades del comercio internacional de los productos agropecuarios.

### *El proteccionismo agrícola internacional*

Es entonces propicio el momento, e indicado el auditorio, para dar un rápido vistazo a dicho escenario, con algunas cifras que explican por sí solas la magnitud de las distorsiones de ese comercio y que ameritan, con sobradas razones, un tratamiento cauteloso, acompañado de acciones de alta política que se apartan de lo puramente convencional.

La O. E. C. D. —Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo— empleando el llamado índice del equivalente del subsidio al productor ESP, que determina en términos porcentuales sobre el valor de la producción total el monto de los subsidios netos otorgados a los agricultores (descontados los impuestos pagados por éstos a sus respectivos gobiernos), ha calculado con metodología uniforme y de manera sistemática tal indicador para sus países miembros.

Tomando como base el promedio de los años 1986-1988, se encontró que el ESP fue el 76% para el Japón, el 50% para la

CEE, el 39 % para los Estados Unidos, el 46% para el Canadá, el 18% para Nueva Zelanda y el 12% para Australia. Es interesante comparar estos índices con los calculados para algunos países en desarrollo durante el período 1984-1986, según cita del Fondo Monetario Internacional, así: Indonesia 38.3%, Korea 58.5%, México 39.5%, Suráfrica 33.0% y Taiwan 21.3%.

Para el período 84-86, ejercicios aplicados al conjunto de los países miembros de la O. E. C. D., pero desagregados por producto, indicaban niveles de ESP del 63% para la leche, 41% para el trigo, 30% para la carne de res, 71% para el azúcar y 84% para el arroz. En trigo se cuenta con información aun más detallada. En 1988 tales ayudas se estimaron en 38.4% para trigo duro y 47.1% para trigo blando en la CEE, 36.5% en los Estados Unidos y 30.4% en Canadá. Y en los países importadores: Japón 97.7% Taiwan 64.8%, Brasil 63.4% y Korea del Sur 59.9%.

Las ayudas a los agricultores revisten formas de muy diversa índole. A manera de ilustración permítanme recapitular las más conocidas e imitadas. En Estados Unidos los Pagos de Deficiencia cubren la diferencia entre los precios de mercado y los precios "meta" o "target prices" cuando los primeros caen por debajo de los segundos. Estos últimos son equiparables a los de sustentación o de garantía. El Programa de Promoción de Exportaciones, consistente en la entrega de bonos a firmas exportadoras de productos específicos a determinados mercados. Tales bonos son redimibles en existencias físicas de cualquiera de los productos que mantiene en inventario la Credit Commodity Corporation. Reservas en poder del agricultor, programa mediante el cual los productores pueden almacenar sus granos por períodos que van hasta cinco años, o hasta que los precios del mercado alcancen determinados niveles, todo a cambio de créditos prorrogados y pagos hechos por el gobierno al agricultor por concepto de sus costos de almacenamiento. Créditos de Mercadeo, esquema mediante el cual la Secretaría de Agricultura autoriza la amortización de préstamos garantizados por la pignoración de productos —similar a nuestros bonos de prenda, pero tomando como base del repago el valor del producto al precio del mercado, en el evento en que éste haya caído por debajo del de pignoración. Pagos por reducir las superficies plantadas, y Pagos de Deficiencia calculando un rendimiento hipotético en las superficies dejadas de sembrar.

La Comunidad Económica Europea tiene un vigoroso programa de apoyo a las exportaciones, que consiste en pagos direc-

tos denominados restituciones, los cuales cubren la diferencia entre los precios internos de los granos y sus precios internacionales. A nivel interno se emplean sistemas de precios de sustentación a través de compras estatales para granos, productos lácteos, carne y azúcar. En oleaginosas se reconocen jugosos pagos compensatorios a los productores. Otros instrumentos ampliamente utilizados son los muy altos impuestos variables a las importaciones y subvenciones directas a la inversión en activos fijos y bienes de capital en la agricultura.

En el Japón predomina la intervención directa del Estado en la comercialización de las cosechas, y en la restricción a las importaciones de algunos alimentos. También se hace profuso uso de pagos compensatorios, precios de sustentación, almacenamiento de cosechas por parte del Estado, mecanismos de estabilización de precios y diversos tipos de barreras a las importaciones.

Tal como se ha podido apreciar, no solamente son los países altamente desarrollados aquellos que protegen su agricultura. También lo hacen los llamados "recientemente industrializados", y con particular vigor los dos miembros del flamante grupo de los dragones del sureste asiático que cuentan con actividad primaria en su territorio, paradójicamente conocidos como ejemplo de diaphanidad mercantil y economía abierta y libre. Allí se destaca la fuerte intervención estatal manifestada en pródigos incentivos a las exportaciones agrícolas y sofisticados mecanismos de promoción de las mismas, orientados, según reciente documento del *The Economist*, a compensar los efectos desestimulantes que ha tenido sobre ellas la protección a la industria nacional de productos sustitutos de importaciones, manteniendo así cierto grado de neutralidad entre ambos sectores. También ha sido notable la intervención del Estado en materia financiera, permitiendo tasas de interés negativas y otorgando tratamiento crediticio preferencial a ciertas áreas consideradas estratégicas.

Lo anterior muestra que una exitosa política comercial hacia fuera no necesariamente requiere una actitud de "laissez-faire" en la economía, como la que desearían imponernos quienes en nuestro medio quieren ser más papistas que el Papa.

### *El modelo Walras*

Un grupo de cinco economistas, bajo los auspicios de la O. E. C. D. elaboró a principios de este año un interesante y re-

velador modelo econométrico de simulación que bautizaron Walras. Se trata de un ejercicio estático y comparativo, que analiza el impacto de los subsidios sobre la agricultura de los países miembros de esa organización y del resto del mundo, o sea de los países en desarrollo. Parte de la situación correspondiente al período 1986-1988 y, bajo la hipótesis de la eliminación total y simultánea de las ayudas a los agricultores, mide los cambios que tal medida provocaría con relación a la situación del año 1980.

Bajo ese escenario, equivalente al idealmente propuesto por el GATT y gráfica réplica del "Mundo Feliz" de Aldous Huxley, el área vería reducir la producción de materias primas agrícolas en 13.6% y sus exportaciones en 21.6%. En el sector de alimentos la producción caería en 11.9% y sus exportaciones en 20.4%, en tanto que las importaciones tendrían que incrementarse en 267.6% a fin de preservar la nutrición de su población. Importaciones provenientes del resto del mundo, es decir de nuestras economías en desarrollo.

Aquí cabe destacar el impacto sobre algunas regiones y países específicos, los más proteccionistas del planeta: la CEE tendría que elevar sus compras de alimentos en 389.5%, Japón en 275.8%, Canadá en 156.1% y Estados Unidos en 114.7%.

### *Pensando con el deseo*

¿No sería éste el mejor camino para encontrar de veras un nuevo orden económico internacional, más equitativo, más racional y eficiente, a la luz de una auténtica concurrencia de ventajas comparativas, desvirtuada y desbordada hoy por la implacable guerra de tesorerías en que se ha convertido el comercio internacional de los más importantes productos básicos de la alimentación de la humanidad? ¿No sería ésta una más eficaz e indicada alternativa que las retóricas propuestas de los señores Brady y Baker? ¿Más clara que las enmarañadas fórmulas para reestructurar la pesada e impagable deuda del Tercer Mundo en tanto tan dramática situación no se modifique?

Clayton Yeuter, secretario de agricultura de los Estados Unidos, en su intervención ante la Asamblea de la Asociación de Molineros de Arroz de ese país en junio de este año, afirmaba: "En materia de competencia por las exportaciones, nuestro objetivo es eliminar a través del tiempo todos los subsidios y prohibiciones.

Ello bien podría ser la más grande contribución que los países desarrollados pueden hacer a aquellos en vía de desarrollo en la Ronda de Uruguay. Con sus limitadas tesorerías, los países en desarrollo no pueden competir en el juego de los subsidios a las exportaciones con las economías gigantes del mundo". Sin embargo, un mes más tarde, el mismo personaje, interrogado por el prestigioso semanario *Time*, explicaba que en la fuertemente subsidiada competencia por las ventas de alimentos en el mundo, los Estados Unidos no están dispuestos a desarmarse unilateralmente abandonando abruptamente las ayudas a su agricultura, confiando más bien el asunto de la liberación a una negociación multilateral a nivel mundial. Evento difícilmente alcanzable en el corto plazo, pensamos nosotros, a juzgar por el virtual fracaso de las negociaciones en el seno del GATT, cuyas deliberaciones están a punto de culminar.

### *Qué hacer*

Así las cosas, es evidente que, dentro del contexto internacional, y muy especialmente tratándose de productos agropecuarios, en materia de comercio las concesiones deben ser mutuas, y negociadas a nombre de bloques regionales sólidamente conformados. Aquí no se trata de simples amigos sino de intereses económicos y geopolíticos comunes bien definidos. Y estos últimos constituyen el vínculo fundamental que nos identifica con nuestros vecinos de América Latina y nos diferencia del resto del mundo.

Dentro de este orden de ideas, nos permitimos llamar su ilustrada atención sobre cursos de acción que nos permitan encontrar respuestas viables a los desafíos del presente y del futuro. He aquí algunos de ellos, partiendo del bloque regional integrado por los países que hace veintidós años firmaron en esta ciudad de Cartagena el acuerdo que dio origen al Grupo Andino:

— Promover la formación de alianzas económicas y comerciales, empresas regionales, consorcios para la investigación y la transferencia de tecnología, y asociaciones para adelantar proyectos específicos de mercadeo. En esa dirección un primer paso ha sido la creación de la Confederación Andina de Productos Agropecuarios CONAGRO, integrada por los gremios cúpula del sector en cada uno de los países de la región.

— Organizar un sistema permanente de pronóstico de cosechas y mercados que nos indiquen los posibles excedentes y fal-



tantes de los principales renglones agropecuarios en cada país, y, con esa base, diseñar acuerdos de intercambio comercial intra-regional, al amparo de un mecanismo de preferencias mutuas y de comercio recíproco.

— Fijar, conjuntamente con los gremios, los objetivos, instrumentos y sistemas de financiación de una Política Agropecuaria Común para el Grupo Andino. Paralelamente es indispensable emprender un serio esfuerzo para armonizar los lineamientos básicos de las políticas cambiarias, monetarias y fiscales de los países miembros.

— Adoptar en adelante posiciones conjuntas, y no aisladas, frente a otras regiones del mundo, muy poco dispuestas a ofrecernos tratamientos más equitativos en materia comercial. Convendría evaluar la conveniencia, por ejemplo, de establecer cancillerías u oficinas comerciales del Grupo Andino que nos representen ante la CEE y los Estados Unidos.

— Iniciar en breve término una acción mixta entre nuestros gobiernos y los gremios agrupados en CONAGRO, tendiente a emplear el mecanismo de “lobbying” o cabildeo ante el Congreso de los Estados Unidos y las autoridades de la CEE para buscar, dentro del marco de los sistemas generalizados de preferencias, mejores condiciones de acceso para nuestros productos agropecuarios. La denominada Iniciativas de las Américas, y la propuesta que actualmente estudia el Consejo de Ministros de la Comunidad sobre un tratamiento preferencial para algunos de nuestros renglones primarios, ameritan otorgarle a esta gestión la máxima prioridad.

### *Pragmatismo y reciprocidad comercial: el nuevo camino*

Finalmente y en conclusión, dejando de lado la teoría, el candor y la ingenuidad, el pragmatismo y la reciprocidad comercial deben ser los signos que guíen y orienten nuestra política agropecuaria frente a la Apertura Económica. Empezar acciones unilaterales sin exigir similar conducta de parte de quienes nos las demandan, llevaría a la feudalización de nuestras áreas rurales en beneficio de la producción foránea.

Por tanto, frente a las condiciones imperantes en el mercado internacional, confiar el manejo macroeconómico a las directrices de los organismos multilaterales, eliminar los créditos de fomento,

debilitar la acción reguladora del Estado en la comercialización interna y externa de los renglones básicos de la despensa familiar, en fin, suprimir todos los vestigios de la política sectorial agropecuaria, equivaldría a entregar nuestra soberanía y nuestra seguridad alimentaria a los intereses de quienes, por décadas, han venido agrediéndonos económicamente por cuenta de su feroz proteccionismo. Comencemos más bien por exigir la apertura de sus puertas antes de acabar con las nuestras, arruinando, de contera, lo poco de esperanza que nos queda para reencontrar la paz en los campos y ciudades.

¿Quién iba a pensar ayer que el muro de Berlín se derrumbaría antes de que nuestros supuestos amigos ricos de Occidente echaran abajo el suyo?