

Antonio Guerra de la Espriella

Debido al dominio que ejerce el sector agrícola en los países de menores ingresos, la relación existente entre el desarrollo agrícola y el crecimiento económico es de importancia singular dentro de los objetivos macroeconómicos de tales países. Los antecedentes y la influencia de la agricultura sugieren incrementar el producto nacional bruto vía el desarrollo agrícola, constituyéndose éste en factor dinámico del crecimiento económico.

En el documento introductorio al debate ** se sostiene que "el crecimiento económico depende de la capacidad del sector agropecuario: 1. para generar un excedente de divisas, a través de exportaciones, que sirva para compensar los déficits ocasionados en otros sectores, principalmente en el industrial; y 2. para suplir la demanda creciente de alimentos inducida por el crecimiento de la población y de los niveles de ingreso por habitante. Es en estos dos frentes donde el sector agropecuario puede volverse un limitante para el crecimiento económico".

Otros frentes adicionales pueden mencionarse como limitantes, tales como la incapacidad para absorber productos industriales; la incapacidad de suministrar recursos de capital, particularmente para su propio crecimiento y para el de otros sectores; e inhabilidad para suministrar mano de obra a sectores no agrícolas. Todos estos frentes se convertirán en limitantes al crecimiento económico cuando la incapacidad productiva de la agricultura no responda a las prioridades sobre ella canalizadas. Es decir, si la estrategia en la búsqueda de un mayor crecimiento económico en términos reales recayera en el sector agrícola, la capacidad productiva de éste será responsable por los frentes antes mencionados. Si su incapacidad es manifiesta al no responder a los requerimientos para dinamizar la economía, entonces sus frentes se convertirían en limitantes para el crecimiento económico. Si al sector agrícola no se le asigna una verdadera prioridad dentro del contexto general del desarrollo, mal se haría en responsabilizarlo de un lento crecimiento económico, si es que lo hay.

Desafortunadamente el sector agrícola per se no genera una formación de capital lo suficientemente grande como para proveerse a sí mismo y transferir a otros sectores los recursos necesarios que demanda la economía. De allí que se requiera una inyección de capital significativa para la agricultura de manera que responda positivamente a los objetivos

del desarrollo económico. Al respecto el profesor John Mellor en su libro "The economics of agricultural development" sostiene que "la tasa de transformación y la naturaleza específica del sector agrícola determinan el grado en el cual el desarrollo económico depende de la formación de capital en la agricultura y la transferencia de capital de la agricultura a otros sectores".

El objetivo general del desarrollo económico es el de incrementar el nivel de vida promedio de la población humana. En ese orden de ideas, los objetivos de la política agropecuaria deben ser compatibles con los de la política macroeconómica a fin de armonizar la ejecución de los programas sectoriales.

Sin duda, los objetivos generales de la política agropecuaria son los de lograr niveles de crecimiento tales que permitan que el crecimiento económico no se vea limitado, incluyendo mejoras en los niveles nutricionales de la población y un crecimiento superior de la producción doméstica de alimentos.

Si alguna variable macroeconómica ha tenido fuerte impacto en la economía del país durante los últimos años ha sido la tasa de cambio y lógicamente su manejo. Desde el punto de vista de la política agropecuaria el ideal de la tasa de cambio en el corto plazo sería el de mantener un nivel tal que le permitiera a los productos exportables de origen agropecuario recuperar su competitividad en los mercados internacionales. Aparentemente el país ha puesto en práctica políticas cambiarías tendientes a devolverle la competitividad a los productos colombianos.

Nada más ajustado a la práctica que mantener la tasa de cambio en niveles que garanticen, en el mediano y largo plazo, la competitividad de las exportaciones, especialmente si tomamos en consideración nuestra experiencia que se tradujo en la pérdida considerable de mercados internacionales, en el deterioro del sector externo de la economía y, por supuesto, en el decaimiento de las reservas internacionales a niveles altamente críticos.

Particularmente difícil fue la situación en que se situaron los bienes agropecuarios colombianos frente a las fuertes devaluaciones de las monedas de los países vecinos. Parecería razonable ajustar la tasa de cambio del peso frente al sucre y al bolívar para evitar la pérdida de competitividad de los productos nacionales. Pero ante esto lo que no puede hacer el país es manejar su política cambiaría según se maneje en Venezuela y/o Ecuador porque, entre

* Director Ejecutivo - Fedepalma

† Revisto Estrategia Económica y Financiera No. 93. octubre 1985

otras cosas, no tienen una política cambiaría relativamente estable como la nuestra, además de ser una variable exógena que se sale de nuestro manejo. Otra cosa diferente sería si existiese una política cambiaría común para el Grupo Andino que evitara las distorsiones que presentan los diferentes manejos de las tasas de cambio evitando la pérdida de competitividad de los productos agropecuarios entre los países, abriendo paso a un libre intercambio de bienes.

En momento alguno debería pensarse que una política de tasa de cambio real es incompatible con una política arancelaria "adecuada". Adecuada, en este caso, no se refiere a cualquier exceso proteccionista que pueda traducirse en producción ineficiente trayendo como consecuencia una pérdida creciente de mercado interno; desestímulo a la producción; reducción del nivel de empleo e ingreso urbano; y consecuentemente desánimo para la producción de alimentos y materias primas.

Por tanto, sería deseable, a mediano y largo plazo una política de tasa de cambio de equilibrio que ofrezca competitividad a los productos en el mercado externo siempre y cuando la política monetaria de manejo prudente permita niveles de inflación relativamente bajos facilitando el manejo estable de la tasa de cambio.

Ante todo, debe evitarse que la política de importación de insumos para la agricultura se convierta en un factor limitante para la producción de alimentos y materias primas tanto para consumo interno como para exportaciones. Los excesivos gravámenes a la importación de insumos agrícolas convierte a la producción nacional en ineficiente en términos comparativos con otros países y le resta competitividad a los productos exportables en el extranjero.

En algunos países no existe prácticamente gravamen alguno para los insumos importados con destino a la agricultura, estimulando la producción y dándole competitividad a los bienes exportables. Así se crea la posibilidad de generar divisas, utilizables no sólo para pagar su propio consumo sino también para transferir y alimentar a otros sectores. En Colombia en 1984, por ejemplo, cerca del 76% de las divisas fueron generadas por el sector agropecuario y éste solo utilizó una proporción cercana al 10% del total de las importaciones.

La reducción de los niveles de protección efectiva de los productos agropecuarios distintos al café, acompañada de un programa de promoción de ex-

portaciones de estos productos, podría constituir una atractiva alternativa de política agropecuaria siempre y cuando los programas de promoción en términos reales compensen la baja en los niveles de protección. Es decir, equilibrar la balanza para evitar distorsiones que desestimen las exportaciones. En todo caso, la política de importaciones de insumos agropecuarios no debe convertirse en fuente de recursos fiscales. Ello sería contradictorio frente a una política agresiva de producción agropecuaria. La política de exportaciones de bienes agropecuarios puede llegar a un punto tal de eficiencia que con el solo manejo de la tasa de cambio podría otorgársele competitividad a esos productos, llegando a prescindir de los subsidios de exportación, cuando el desmonte de éstos se complemente en igual medida con una política de importación de insumos no gravosa. De aquí que volvamos a insistir en que no se debe permitir que la agricultura sea ineficiente a base de convertir la importación de insumos y maquinaria para su destino en fuente de recursos fiscales.

La presencia de fondos de estabilización de precios para bienes exportables son mecanismos financieros deseables puesto que, además de evitar colapsos por fluctuaciones intensas de precios, permite la permanencia de los productos en los mercados externos, suavizando el impacto desestabilizador de los ciclos de producción que caracteriza a los bienes agrícolas. En este sentido hay que recordar que es mucho más difícil "mantener un mercado externo que conseguirlo".

Sería necio negar que en la agricultura colombiana existen dos formas de explotación: la tradicional y la moderna o comercial, como algunos gustan llamarla. Ambas gozan hoy en día de crédito subsidiado a través de tasas de interés llamadas de fomento y plazos relativamente mayores que los usuales. En cualquier circunstancia, pero especialmente en presencia de altos niveles en las tasas de interés, es conveniente mantener los subsidios financieros para incentivar la producción y la inversión agropecuaria. Los riesgos inherentes en los procesos productivos agrícolas requieren de elementos que hagan atractivas las inversiones en el campo y entre ellos se destaca el crédito de fomento.

En cualquier política de crédito de fomento existe la propensión a la evasión de recursos hacia otras actividades probablemente más rentables y menos riesgosas. En el caso del crédito agrícola, parece haberse presentado este fenómeno, lo que de ninguna manera debilita la realidad de los resultados. Lo

que sí parece bien difícil es medir la mayor o menor propensión a desviar recursos entre la agricultura tradicional y la moderna, pero por filosofía y pragmatismo el crédito subsidiado debe ser siempre dirigido y controlado. De esta manera se puede lograr una mayor eficiencia de los recursos y reducir la desviación de los mismos.

Es posible dar un tratamiento preferencial a los productores de la agricultura tradicional con el otorgamiento del crédito subsidiado pero sin ir al mismo tiempo a castigar la eficiencia de la agricultura moderna, porque precisamente se trata de modernizar la agricultura en general y con crédito subsidiado se contribuye a ello, máxime cuando se sabe de la alta respuesta de estos incentivos.

Pienso que limitar el crédito subsidiado a pequeños productores de la agricultura tradicional sería algo así como cerrarle las puertas al desarrollo agrícola en un país que clama por aumentar el crecimiento de ese sector como vehículo para impulsar el crecimiento general de la economía. Ahora bien, un portafolio limitado reduce la posibilidad de desviación del crédito pero no la elimina totalmente. En nuestro medio sin duda la economía campesina debe tener un alto porcentaje de atención a fin de evitar mayores rezagos frente al resto del sector y para ello se puede proceder destinando líneas de crédito especiales aún con mejores condiciones que las de la agricultura comercial. Ambos procedimientos no son excluyentes; a lo mejor, complementarios.

Razón hay cuando se afirma que no se obtiene ningún beneficio general cuando se estimula la producción agrícola incrementándose la oferta mientras que la demanda permanece deprimida. En este caso como dice el documento se trata de evitarle al pequeño propietario que la mayor productividad se traduzca en una caída de su ingreso. El papel fundamental del IDEMA debe ser el de intervenir en las cosechas de aquellos productos en los cuales se han fijado precios de sustentación, evitando que dichos precios se conviertan en los de mercado. Los precios de sustentación solo deberían fijarse para aquellos productos alimenticios provenientes de la agricultura tradicional ya que los precios remunerativos de otros productos se pueden alcanzar regulando importaciones y otorgando subsidios, tratando de evitar la intervención del IDEMA por cuanto entonces se entraría a socializar o responsabilizar al gobierno por el mercadeo de los productos agropecuarios. Bajo ningún punto de vista debe el IDEMA tener como propósito controlar la inflación ya que existen, en política macroeconómica, otros instru-

mentos que se encargan de ello. En el caso en que se insista que sea el IDEMA, se presentaría una contradicción por cuanto al fijar precios de sustentación para productos alimenticios se buscarían los niveles más bajos posibles a fin de evitar que lleguen con precios muy altos a los consumidores. En ese orden de ideas se le restaría rentabilidad al agricultor quien no se sentiría estimulado a producir y consecuentemente habría menor producción y oferta en el mercado induciendo incrementos en precios y presionando aumentos en los niveles de inflación.

Las asignaciones presupuestales cada vez menores hacia el sector agropecuario denotan por un lado la reducida inversión pública para el campo y por otro lado la falta de prioridad de ese sector en las estrategias gubernamentales de gasto público. Si bien las inversiones en el sector rural deben provenir tanto del sector privado como público, a este último le corresponden programas de adecuación e irrigación de tierras, vías de penetración, mejoras en los sistemas de comunicación rural, etc., si se quiere desarrollar un verdadero sector agrícola de amplias proporciones.

Dentro de las prioridades del sector agropecuario deben existir criterios para seleccionar algunas, cuya importancia sería señalada por los lineamientos del plan nacional de desarrollo. No se puede negar la importancia de incentivar la economía campesina productora de alimentos o la agricultura destinada a la exportación o los programas de adecuación. Pero ante la insuficiencia de recursos el estado debe buscar la forma más racional posible de destinación de esos recursos con el fin de lograr los objetivos propuestos y aquí juegan papel fundamental las instituciones del sector. Es preferible lograr dos programas completos que dejar cuatro a medio empezar sin resultados prácticos. Se trata de armonizar determinando las prioridades del sector contando con mayor presencia institucional a través de suficientes recursos fiscales.

Nada más deficiente en nuestro sector agrícola que los actuales programas de extensión agrícola. Para empezar no se sabe si existen, y si los hay, a través de qué entidad se realizan. Considero que en nuestro país la extensión agropecuaria está prácticamente abandonada por aquellos que tienen que ver con el desarrollo agropecuario. Entre otras cosas se requiere que una política nacional de extensión agropecuaria esté ligada con el desarrollo tecnológico.

Si bien es cierto que la extensión es una de las actividades más difíciles de organizar y administrar por

un gobierno, existe la posibilidad de establecer un servicio de atención multifuncional, con la extensión agropecuaria como una responsabilidad entre otras, desarrollada de acuerdo a los recursos, condiciones locales y requerimientos. La extensión agrícola no es un esfuerzo de corto plazo; es una labor continua de largo término donde se conocen las condiciones de producción y se guían las investigaciones hasta desarrollar recomendaciones que respondan a las necesidades tecnológicas de los agricultores. Por ello se hace necesario un programa nacional de extensión agrícola independiente en su funcionamiento pero sirviendo de puente entre las investigaciones y desarrollos tecnológicos y las necesidades de los agricultores, ya que los programas de extensión no pueden resolver autónomamente los problemas del desarrollo agrícola. La palabra clave en el mejoramiento de la economía campesina o agricultura tradicional es extensión agropecuaria, soportada por otros elementos como la adecuación de tierras, crédito, mercado, etc.

Todas aquellas reformas institucionales o innovaciones que traigan consigo efectos positivos para el desarrollo agropecuario son bienvenidas. Nadie podrá negar las bondades de instrumentos de cobertura contra riesgo como los mercados internacionales de futuros. Hasta el momento creo que solo para el café se realiza este tipo de operaciones. Pero sería igualmente provechoso negociar futuros con productos de exportación como el algodón, carne de vacuno y otros.

Los lineamientos de política agropecuaria de mediano y largo plazo deben partir de una reforma agraria integral donde la distribución de la tierra sea un elemento más como el crédito o la extensión, y no como un único elemento, tal como se ve reflejado en el proyecto que cursa actualmente en el Congreso de la República. A esta reforma agraria por ningún lado se le ve la obligatoriedad de la aplicación de otros elementos necesarios para que una distribución adecuada de la tierra tenga éxito y con ello se estimule la producción, se genere empleo, se incentive la demanda y se inyecte un buen ritmo de crecimiento a la economía.

Lo anterior tiene como premisa la estabilidad en las políticas y la seguridad en los campos. Así como existe una relación positiva entre la paz y la inversión agropecuaria privada también existe una relación directa entre la paz y el desarrollo del sector agropecuario. El abandono de fincas y unidades agrícolas así como la administración a distancia de las mismas frenan los procesos productivos así como el establecimiento de innovaciones tecnológicas, claros ejemplos de los obstáculos al desarrollo del sector agropecuario y al crecimiento económico que se pueden desprender de la inexistencia de un clima social y político apropiado.

El presente artículo apareció publicado en la Revista Estrategia Económica y Financiera No. 95, Diciembre 1985.

SEMILLAS DE CALIDAD Y OFERTA CONFIABLE

Semillas para cobertura y pastos

Brachiaria Decumbens
 Colopogonium Caeruleum
 Calopogonium Mucunoides
 Centrosema Plumerii
 Centrosema Pubescens
 Crotonaria Juncea
 Desmodium Ovalifolium
 Desmodium Intortum
 Mucuna Cochinchinensis
 Psophocarpus Palustris
 Psophocarpus Tetragonolobus
 Pueraria Phaseoloides/Tropical Kudzu
 Stylosanthes Guyanensis

Semillas de árboles y arbustos

Albizia Falcata
 Cajanus Cajan
 Calliandra Callothyrsus
 Crotonaria Anagyroides
 Crotonaria Striata
 Flemingia Congesta/Macrophylla
 Gliricidia Maculata
 Leucaena Glauca/Leucocephala
 Sesbania Grandiflora
 Tephrosia Vogelii

THE INLAND & FOREIGN TRADING CO.,(PTE) LTD.

P.O BOX No. 2098,
 MAXWELL ROAD POST OFFICE,
 SINGAPORE, 9040.
 TELS: 2722711, 2721801, 2782193.
 CABLE: IFTCO/SINGAPORE; TELEX: RS25254 IFTCO.