
Riqueza petrolera, políticas macroeconómicas y la pobreza rural en Colombia

✉ Alicia Puyana*

Introducción

Este artículo adapta el modelo de “enfermedad holandesa” (EH) a las condiciones de la agricultura colombiana, con el fin de evaluar el efecto de los ingresos petroleros sobre el desarrollo sectorial. Introduce explícitamente elementos del enfoque estructuralista, en particular los mecanismos de ajuste a los choques de la demanda y los cambios en las principales relaciones intersectoriales. Estudia la dinámica de los productos transables y no transables, la limitada generación de empleo rural, el estancamiento de la productividad, la concentración de la propiedad de la tierra, y el entorno internacional. Estos elementos han moldeado el tipo de desarrollo del sector, y son resultado de las políticas implementadas en el país en por lo menos las últimas cuatro décadas. El impacto de la EH, evidente aún antes de que se realicen las exportaciones de Cusiana y Cupiagua, los tornará más severos. Ni el ambiente macroeconómico interno, ni las condiciones políticas que experimenta el país, ni la esperada trayectoria de los precios internacionales, permiten prever tiempos mejores.

*Dra. en Economía por la Universidad de Oxford, Inglaterra. Actualmente se desempeña como Profesora Investigadora de la FLACSO-México.

¿Padece ya la agricultura colombiana los síntomas de la enfermedad holandesa?

Los inicios de los años '90 registraron una caída importante de la actividad agropecuaria, cuya severidad sorprendió a los analistas y al gobierno, ya que se esperaba que éste fuera el sector más beneficiado por las reformas macroeconómicas al haber padecido la discriminación del modelo de industrialización substitutiva¹. Paradójicamente no resultó así, pues durante la sustitución importantes segmentos del sector agrícola también fueron protegidos y estimulados mediante mecanismos similares a los otorgados a la industria (Perfeti, 1994:p.57-62): los sectores "modernos", productores a gran escala de insumos industriales y exportaciones nuevas, la mayoría de uso extensivo de tierra y capital, y poco demandantes de mano de obra (Tomich, 1995:p.18).

La evolución del producto agrícola y los síntomas de enfermedad holandesa

Entre 1991 y 1997, la agricultura colombiana vio caer las tasas de crecimiento de la producción, el área cultivada, los rendimientos físicos, la productividad por trabajador y los ingresos en casi todos los renglones. La tasa de crecimiento del producto agrícola descendió en mayor grado que los sectores considerados no transables, ampliándose la brecha entre aquéllos y éstos.

En 1997, cerca del 71% del producto agrícola estuvo compuesto por productos transables (ver Cuadro 1). Los bienes importables concentraron el 15.5%, y los exportables un 55.4%. Los transables permanentes representan alrededor del 56% del producto sectorial, siendo los exportables permanentes la fracción predominante con el 40%: el café el 16.6%, y el azúcar un 13.7%. Es decir, la agricultura colombiana es mayoritariamente transable, y, por consiguiente, las variables internas y externas de carácter macroeconómico y sectorial que afectan la inserción de la economía nacional en el mercado externo, influyen de manera directa en el desarrollo del sector agropecuario, su rentabilidad, y su capacidad de generar ingresos y empleo. El hecho de que cerca del 40% del sector esté representado por actividades exportables de carácter permanente sugiere las dificultades para responder rápidamente a los cambios en los precios relativos. La evolución reciente de la estructura sectorial señala un descenso marcado de la participación de los segmentos transables de la agricultura, del 74.8% en 1990, al 71% en el '97. En este mismo período, las actividades consideradas no transables elevaron su participación en el producto, del 25.2% en 1990, al 29.5% en 1997. Las diferencias en ritmo de crecimiento según la transabilidad de los productos indican la presencia de los síntomas de EH. Apartir de 1990 se desaceleró la expansión de los bienes transables, algunos de los cuales registraron tasas de crecimiento negativas. Los más afectados son los importables transitorios, que registraron crecimiento negativo durante 1990/97, para recuperarse en 1996 gracias al del algodón y el arroz, y sin equilibrar las pérdidas de los años anteriores. Los exportables permanentes, excluido el café, son los que han mantenido un crecimiento importante, superior al total del sector.

Cuadro 1
Valor de la producción colombiana

AÑOS	TASAMEDIADE VAR.					PARTICIPACIÓN					
	1985/81	1990/86	1995/91	1996/95	1997/96	1981	1985	1990	1995	1996	1997
TRANSABLES CON CAFÉ	-0.34	5.80	2.61	0.48	-1.13	72.41	71.03	74.78	73.87	69.54	70.55
TRANSABLES SIN CAFÉ	1.30	6.14	3.89	2.01	-1.41	64.40	64.36	68.99	68.94	55.42	56.95
IMPORTABLES	1.71	11.11	-0.40	-0.74	-3.13	12.88	13.71	18.38	15.85	14.74	15.50
PERMANENTES	12.06	15.43	9.27	2.88	-2.70	1.63	2.55	4.08	6.14	5.92	6.55
Palma africana	12.06	15.43	9.27	2.88	-2.70	1.63	2.55	4.08	6.14	5.92	6.55
TRANSITORIOS	-0.03	10.21	-3.98	-3.03	-3.50	11.25	11.17	14.30	9.71	8.83	8.94
Cebada	16.03	11.64	-10.43	-25.41	-51.50	0.40	0.43	0.56	0.22	0.15	0.10
Frijol	8.14	7.04	4.91	-0.24	2.30	1.41	1.88	2.00	2.12	1.98	2.04
Maíz	-3.35	9.85	-1.80	2.28	0.70	5.28	4.55	5.77	4.31	4.13	4.49
Trigo	7.03	8.28	-1.43	-3.19	-22.50	0.53	0.64	0.70	0.44	0.39	0.33
Sorgo	-1.17	9.61	-6.06	-2.32	-23.80	2.50	2.34	2.90	1.81	1.65	1.22
Soja	5.62	22.33	-13.32	-33.11	33.40	1.14	1.33	2.36	0.83	0.52	0.76
EXPORTABLES CON CAFÉ	-0.78	4.43	3.59	0.82	-1.92	59.52	57.32	56.40	58.01	54.80	55.05
EXPORTABLES SIN CAFÉ	1.20	4.21	5.78	3.04	-0.76	47.78	47.48	46.40	50.09	40.68	41.45
PERMANENTES CON CAFÉ	-0.49	5.38	5.80	0.53	-0.96	39.20	37.93	38.75	44.48	41.89	40.88
Café	-3.78	5.65	-0.93	-5.09	-4.30	22.49	18.73	18.66	15.88	14.12	13.60
PERMANENTES SIN CAFÉ	3.83	5.62	11.10	3.65	1.80	21.55	23.63	24.70	34.00	27.77	27.29
Banano	-0.61	4.50	6.67	-5.50	3.90	3.36	3.01	2.99	3.07	2.29	3.13
Flores	11.49	11.13	9.54	2.00	1.00	3.67	5.35	7.16	8.70	7.00	8.31
Cacao	2.66	5.89	-0.34	22.47	-4.00	1.90	2.00	2.10	1.68	1.62	1.41
Caña de azúcar	5.16	3.21	15.37	4.29	2.90	11.07	12.51	11.58	19.73	16.21	13.71
Plátano exportación	11.30	11.76	6.79	-1.73	-4.70	0.17	0.24	0.33	0.37	0.28	0.31
Tabaco negro	-19.62	6.09	1.15	4.05	-5.90	1.39	0.52	0.54	0.45	0.37	0.42
TRANSITORIOS	-0.73	2.75	-1.89	1.77	-5.30	20.33	19.39	17.64	13.53	12.91	14.17
Ajonjolí	36.90	-8.90	13.85	0.00	-10.70	0.18	0.25	0.10	0.08	0.07	0.08
Algodón	13.23	-0.66	-10.08	57.51	-44.80	5.13	4.73	3.49	1.42	2.09	1.10
Arroz	0.60	3.86	-3.31	2.57	8.50	7.66	7.67	7.20	5.18	4.98	5.93
Papa	-1.49	5.49	4.90	-10.51	-4.90	7.04	6.36	6.54	6.73	5.64	6.84
Tabaco rubio	5.73	2.58	-13.73	-1.52	-4.50	0.31	0.38	0.32	0.13	0.12	0.21
NO TRANSABLES	1.39	1.79	4.35	6.40	-1.24	27.59	28.97	25.22	26.13	30.46	29.45
PERMANENTES	0.12	2.94	5.57	8.17	-2.30	22.09	22.00	20.22	21.76	26.28	24.32
Caña panelera	9.89	-1.18	3.38	3.65	2.20	5.69	8.19	6.14	6.40	6.21	6.97
Coco	-5.33	7.42	2.43	-22.71	-20.90	0.63	0.46	0.49	0.32	0.23	0.30
Fique	-6.29	-1.82	5.98	3.70	-28.90	0.34	0.26	0.19	0.22	0.19	0.20
Ñame	-2.74	-3.58	41.68	13.25	1.70	0.52	0.41	0.10	0.40	4.68	0.70
Plátano	-2.76	3.16	2.63	15.41	-5.70	8.89	7.72	7.13	7.16	7.74	7.39
Yuca	-9.96	7.99	0.39	3.02	-8.70	4.49	2.84	3.21	2.54	2.45	2.96
Frutales	8.55	12.15	13.29	8.00	3.00	1.53	2.11	2.96	4.71	4.77	5.80
TRANSITORIOS	6.32	-1.66	0.14	1.97	3.90	5.51	6.97	5.00	4.37	4.17	5.13
Maní	17.71	0.19	16.72	1.93	-31.70	0.04	0.06	0.04	0.05	0.05	0.05
Hortalizas	6.27	-1.66	0.06	2.00	4.40	5.47	6.92	4.96	4.31	4.12	5.08
TOTALSIN CAFÉ	1.32	4.67	3.83	2.20	-1.40					85.88	86.40
TOTALCON CAFÉ	0.15	4.69	2.91	-5.10	-1.80					100.00	100.00

Fuente: Ministerio de Agricultura de Colombia

La demanda de productos como la soja, el ajonjolí, el arroz o el algodón, está en los mercados externos y la industria, en calidad de materias primas. Su oferta responde a los cambios en precios relativos y a la rentabilidad. Su crecimiento ha resultado en parte de la expansión de la frontera agrícola y de la sustitución por actividades agropecuarias de tipo tradicional, como lo confirma el hecho de que el crecimiento de la producción agrícola total ha sido inferior al crecimiento de estos cultivos comerciales. Los cultivos tradicionales de exportación son exportables puros, y responden a las variaciones en sus precios internacionales mediante cambios en la cantidad exportada. Los demás cultivos comerciales, que comprenden materias primas y algunos alimentos, son importables o exportables. Su oferta se ha manejado mediante controles a la importación o subsidios a la exportación, dependiendo de las condiciones de abastecimiento del mercado interno y de los precios internacionales. Esta agricultura se caracteriza por una participación elevada en el ingreso de rentistas y capitalistas rurales, como consecuencia de sus características tecnológicas: uso extensivo del factor tierra y una intensidad elevada del capital (Lora y Ocampo, 1988: pp. 96-97)². La evolución de los exportables tradicionales, banana o café, ha sido determinada por la existencia de una clara ventaja comparativa, que les permite competir favorablemente en los mercados internacionales. El crecimiento de los demás cultivos comerciales ha sido estimulado por mecanismos como: tasa de cambio real favorable, bajos aranceles para la importación de maquinaria agrícola e insumos, líneas de crédito con tasas de interés preferenciales, y subsidios directos como el CAT. La crisis de años recientes se debe, en buena parte, al deterioro del tipo de cambio y la reducción de estos incentivos, lo cual ha merminado su rentabilidad y su capacidad de exportar y de competir en el mercado nacional.

El descenso de la producción agrícola se realizó ante todo por una disminución más marcada en el área sembrada que en el volumen de la producción, sugiriéndose que hubo un retiro de áreas menos productivas. En 1996 el área total cultivada era un 7% menor que en 1990, lo cual puede sugerir que se ocupa la tierra o se la deja sin cultivar según los precios y la rentabilidad de los productos transables, especialmente los transitorios, exportables o importables, que han cedido el 18% de su área cultivada. El hecho de que en una otra actividad agrícola haya ganado esta tierra, sugiere que se la dedica a la ganadería o se la mantiene improductiva.

Durante 1981/90 los productos no transables, entre los cuales se encuentran muchos alimentos de la dieta básica popular, decrecieron y perdieron participación en el producto, en el área cultivada y, en menor proporción, en el volumen. Tal como lo sugiere el modelo de enfermedad holandesa, a partir de 1990 este segmento de la agricultura se expandió a mayor ritmo que el sector en conjunto, siendo los no transables permanentes, como el ñame y la caña panelera, los que en mayor medida explican este comportamiento. En economías como la colombiana, la producción campesina de alimentos juega un papel crítico, en términos macroeconómicos, por su alta participación en la producción y en la canasta de consumo. En una perspectiva microeconómica, tiene una demanda inelástica y pocas posibilidades de sustitución. El

carácter perecedero de muchos productos, y las deficiencias en la comercialización, limitan su capacidad de respuesta a los cambios en la demanda o en los precios relativos. Por la bajísima elasticidad preciodelademanda, una expansión dela oferta vía producciónoimportacionesdeprimelosprecios, reduce los ingresos, y deteriora las condiciones de vida de la población rural, endonde se presentan los mayores niveles de pobreza.

La agricultura colombiana ha expulsado mano de obra en una proporción mayor a la que puede absorber la economía urbana. En 1989 se calculó que el empleo rural era un 13% menor al esperable de acuerdo al nivel de desarrollo del país⁴. La crisis del sector agrícola de los inicios de esta década agudizó aún más ese aspecto, al desplazar, entre diciembre de 1991 y septiembre de 1993, a no menos de 230 mil trabajadores. El desempleo rural abierto se elevó en un 29%, llegando a representar una tasa de desocupación de 5.6%. Hoy, la agricultura colombiana genera el 18% del PIB y el 20% del empleo total. Si se toma como referente a la agricultura de los Estados Unidos (con la cual comercia activamente Colombia en bienes del sector agropecuario), en donde el 2.9% del empleo responde por el 2.0% del PIB, tendríamos que su productividad, 0.68, es menor que la que se registra para Colombia, con 0.84. Si Colombia tuviera idéntica dotación de factores que USA, el PIB agrícola colombiano podría reducirse hasta representar el 14% del PIB manteniendo el empleo actual, o bien se podrían generar unos 279 mil nuevos empleos manteniendo la proporción actual del PIB sectorial respecto del total, para llegar a la relación de productividad de los Estados Unidos. Considerando que la dotación de factores es diferente a la de los EUA, y que Colombia tiene mayor abundancia de mano de obra, lo racional sería elevar la ocupación agrícola en 279 mil empleos y lograr que el PIB agrícola se eleve hasta el 22% del PIB total manteniendo la productividad actual; o mejor aún, elevar la productividad y la participación sectorial, lo cual incrementaría los ingresos y permitiría reducir las importaciones⁵.

Una de las explicaciones de esta dinámica laboral rural está en el desarrollo de la agricultura a gran escala, mecanizada, y en el traslado de tierras aptas para la agricultura hacia la ganadería extensiva. El caso de la ganadería merece ser considerado en detalle, ya que ha sido un factor importante en el destino de buena parte de la tierra agrícola: entre 1980 y 1992 absorbió, junto con el sector lechero, el 82% de los subsidios a los precios y por transferencias del presupuesto, y es responsable en buena parte de la baja generación de empleo rural⁶. El ritmo de expansión de la ganadería, extensivo en tierra y poco demandante de mano de obra, está dado por la tasa de crecimiento del PIB y la elasticidad de la demanda interna⁷, y es el resultado del cambio en los precios relativos, en favor de los productos no transables, auspiciado por los incentivos. Puede considerarse no transable por las barreras a las importaciones, la protección efectiva cercana al 100%, y los problemas sanitarios y de calidad que imposibilitan las exportaciones.

La productividad por trabajador agrícola en Colombia empezó a descender a partir de 1980, y no ha recobrado los niveles del período 1970/80. Durante el período 1988/90, la productividad agrícola se elevó por los incrementos en el área culti-

vada por trabajador, varias veces superiores a los de los rendimientos por hectárea. Durante el período 1990/92, el descenso de la razón tierra-hombre tuvo que ser compensado por incrementos importantes en los rendimientos⁸. La importancia de elevar la productividad del trabajo se comprende mejor al considerar que ésta determina si el nivel de vida de la población crece o no, ya que el ingreso per cápita es el producto de la productividad del trabajo, la proporción de la fuerza laboral empleada, y los términos de intercambio con el resto del mundo. Por otra parte, la productividad de toda una economía depende de la composición del PIB, y su ritmo de crecimiento se determina por el de la productividad sectorial, según el peso de cada sector. Por lo anterior, la búsqueda de una mejoría importante en la productividad de toda la economía debe iniciarse logrando avances significativos en los sectores tradicionales, que, como el agrícola, concentran, una buena proporción del producto y del empleo, y afectan el nivel de precios y la estructura del gasto final de los hogares.

La evolución del producto, el empleo y la productividad del sector, tal como se ha dado en Colombia, tiene efectos claros sobre los niveles salariales, que han mantenido una dinámica coherente con la débil expansión del sector. A pesar de que la emigración las diferencias salariales urbanas y rurales son importantes, y se amplían (Cuadro 2), sugiriendo que hay inmovilidad de la mano de obra y rigidez salarial en el campo, al tiempo que crece la informalidad urbana.

Cuadro 2
Evolución de los jornales

Años	Jornal (\$US)			(Índice Const.=100)		
	Cafetero	Agrícola	Cons.	Cafetero	Agrícola	Cons.
1981	5.1	4.3	5.1	100.5	84.5	100
1982	4.8	4.4	5.5	87.4	80.4	100
1983	5.0	4.3	5.4	91.8	79.5	100
1984	4.9	4.0	5.1	95.4	77.2	100
1985	3.8	3.4	4.0	94.9	83.7	100
1986	3.5	3.1	3.5	100.8	89.9	100
1987	3.6	3.2	3.6	100.8	90.3	100
1988	4.3	3.4	6.1	118.2	94.7	100
1989	3.9	3.4	3.7	106.7	93.4	100
1990	4.0	3.2	3.5	113.3	91.6	100
1991	4.3	3.3	3.6	118.5	90.0	100
1992	4.3	3.4	3.9	110.1	86.3	100
1993	5.1	3.9	4.9	104.9	79.9	100
1994	6.7	4.7	5.9	112.9	79.9	100
94/81*	3.0	1.2	1.9			

Fuente: Banco de la República: Principales Indicadores Económicos 1923-92
Ocampo y Perry. El giro de la Política Agropecuaria, Bogotá 1995.

*Promedio de tasas de variación.

De acuerdo con los supuestos del modelo de EH, para compensar la caída en la producción doméstica se aceleraron las compras externas de los importables, y el balance comercial sectorial se debilitó⁹. El efecto es la reducción del abastecimiento doméstico de la demanda interna de alimentos a niveles tan bajos que permiten predecir presiones futuras sobre la factura comercial. Es de destacar que cerca del 77% del consumo interno de cebada, el 88% del de trigo y un 59% de soya se abastece con importaciones. Son éstos niveles de dependencia elevados, que se tornarían críticos si subiesen los precios externos o se modificase la paridad cambiaria, y conducen a plantear interrogantes sobre la seguridad alimentaria, la estabilización de los precios de los alimentos, y el balance entre importaciones y producción nacional, para garantizar la satisfacción adecuada de alimentos de la población. Los últimos datos sobre el déficit alimentario en Colombia sugieren que cerca del 30% de la población colombiana no cumple los requisitos mínimos alimentarios, y que el déficit en oferta era de cerca de 470 mil toneladas de alimentos al año. Un deterioro en el suministro de alimentos en un 3% eleva la deficiencia alimentaria en un 10% adicional de la población¹⁰.

En la actualidad, las importaciones de alimentos comprometen el 13.7% de las exportaciones totales. El país se ubica por arriba del límite superior del margen aceptable de importaciones alimentarias (Perry, 1994). Si se deseara eliminar el rezago alimentario, la presión sobre la balanza comercial se incrementaría. En la medida en que una mayor parte del excedente se deba destinar a la importación de alimentos (o la población a la compra de éstos), menor será la que se dedique a la acumulación de capital (o a la demanda por bienes industriales). Esta es una razón básica para el diseño de la estrategia de elevación de la productividad del sector agrícola y pecuario y de la política de sustitución de importaciones agrícolas, que adelantaron desde la culminación de la Segunda Guerra Mundial países como Japón, los europeos, y más recientemente Indonesia, Corea, Taiwán o la India. La sustitución de importaciones de alimentos a niveles aceptables de eficiencia es una de las formas de relajar tensiones en la balanza de pagos, aumentar los ingresos y el empleo rurales, y ampliar la escala del mercado nacional (Lipton, 1995: p. 2593-2597).

El margen de sustitución de alimentos de un país se ha calculado como el promedio de importaciones de cereales por persona de la fuerza laboral rural. En el caso colombiano se ha sugerido que el potencial de sustitución está cerca de los 315 kilogramos de cereales al año por persona de la fuerza laboral rural, es decir, cerca del 5% de la producción de 1995 (Tomich, 1995: p. 38). Esta sugerencia parecería contradecir las posiciones prevalecientes en Colombia, de que no hay margen para reducir las importaciones de alimentos¹¹. La seguridad alimentaria se concibe como la integración de la agricultura nacional al mercado mundial y el balance al interior de cada país entre gran número de variables, cuyo equilibrio puede ser a un nivel bajo (con poco crecimiento de la oferta local de alimentos y limitado poder de compra de la mayoría de la población) o más ele-

vado. El nivel que se obtenga depende de la estrategia de desarrollo de cada país, especialmente de la relacionada con la generación de empleo en el campo (Mellor y Johnston 1984).

Factores que determinan la respuesta de la oferta agrícola colombiana

El crecimiento del sector agrícola es el resultado de un complejo proceso en el cual se eleva el uso de tierra, trabajo y capital, en respuesta a cambios de rentabilidad de la actividad agropecuaria. Dichos cambios se derivan de la interrelación entre precios, salarios, infraestructura, servicios públicos y desarrollo tecnológico (Chibber, 1996), todo lo cual determina, en el corto plazo, una limitada respuesta de la oferta agrícola total a los cambios en los precios de los productos y los insumos. En el largo plazo la respuesta de la oferta agregada es mayor, aunque condicionada a la expansión de la frontera agrícola, la oferta de mano de obra y de capital, y la dirección del desarrollo técnico. La participación de la mano de obra agrícola en el total decrece con el proceso de desarrollo. Sin embargo, las diferencias de ingreso entre los sectores, la brecha salarial entre el campo y la ciudad, y las tasas de desempleo urbano, inciden sobre la decisión de migrar (Binswagner, 1988: p. 243). El crecimiento del acervo de capital en la agricultura depende de la tasa total de inversión de la economía y de la participación sectorial en ésta.

El concepto de liberalización o relajamiento del mercado involucra la remoción de las restricciones que influyen en los precios relativos, las cantidades y las calidades de los productos y los factores intercambiados, para lograr que los precios lleguen al nivel que equilibre el mercado. Esta liberación del mercado puede darse por dos vías: mediante la supresión de los controles de precios, de manera que se logre el “precio correcto” o “precio de equilibrio”, y por la remoción de las barreras al intercambio de los productos y los factores. En los países en desarrollo, la liberación de los intercambios de bienes y factores es más importante que la de los precios, ya que en el sector rural los precios relativos son débiles y sus cambios no siempre llegan al productor. El precio de un producto agrícola está afectado por varias relaciones de precios: las razones entre el precio de un determinado artículo y el de sus insumos; el de aquél y los de los bienes de consumo adquiridos por las familias rurales y el valor de la tierra, el trabajo y el capital destinables a usos alternativos. Es decir, hay varios precios relativos, y una acción que desplace alguna de estas razones hacia su nivel de equilibrio afecta las demás relaciones de precios. Al diseñar las reformas, los gobiernos optaron por reducir los precios de los insumos, y no por elevar los precios internos, en finca, de los productos agrícolas (Lipton, 1993).

La inversión pública tiene un efecto crucial sobre la agricultura, y una fuerte complementariedad con la inversión privada. La evidencia sugiere que la infraestructura, el acceso a servicios públicos y el capital humano tienen, en conjunto, un efecto sobre el producto agrícola total superior al de los precios. El impacto mayor en materia de infraestructura proviene de la inversión en carreteras, que ejerce un efecto directo sobre el producto e induce una mayor demanda por fertilizantes y maquinaria, modificando las razones trabajo-tierra y maquinaria-trabajo¹². Asimismo, la alfabetización y las expectativas de vida contribuyen a incrementar la producción directa e indirectamente, vía adopción de prácticas más eficientes. Otras variables, como la investigación y la extensión agrícolas y el crédito, también tienen un efecto importante sobre la producción agrícola total, aunque se manifiestan con cierto rezago (Binswanger et. al., 1985)

En resumen, en el corto plazo, la respuesta de la oferta agregada agrícola a los cambios en los precios internos relativos es muy limitada. En el largo plazo esta elasticidad es mayor, pero factores diferentes a los precios, como la infraestructura y la inversión social, ejercen una mayor influencia sobre el producto agrícola. El efecto de estos últimos es mayor cuando menor sea el nivel de desarrollo del país¹³. Estos resultados sugieren que, para aumentar la respuesta de la oferta a los cambios en precios relativos de los insumos y los productos, se requiere como condición previa un aumento en la inversión en infraestructura y en capital humano. La liberalización de los mercados demanda, para ser efectiva, que el Estado asuma los costos de desarrollar el mercado (Lipton, 1991: p. 27).

Para los enfoques ortodoxos, uno de los precios claves de la economía es la tasa real de cambio. Intervenir el mercado cambiario es el elemento que más distorsiona la asignación de recursos, la estabilidad macroeconómica y el crecimiento. La revaluación del tipo de cambio afecta la competitividad internacional de los sectores transables, como el agrícola, causando su virtual estancamiento y dando origen a déficit recurrente en la balanza de pagos, además de estimular el consumo suntuario (Timmer, 1994). La eliminación de la revaluación del tipo de cambio constituye entonces un elemento central de las políticas de ajuste. Con ello se espera mejorar los términos de intercambio para los sectores transables, y estimular una mayor eficiencia y crecimiento del conjunto del sector agrícola (Agarwala, 1983; Krueger, 1988; Bautista, 1993).

El clima: Según algunos autores, los factores climáticos son los mayores responsables de la crisis del sector agrícola de los años noventa¹⁴. Sin embargo, llama la atención que hayan sido precisamente los productos importables transitorios los que más retrocedieron en superficie cultivada y volumen de producción. El hecho de que persista la contracción de los transables -especialmente los transitorios- aun después de la normalización de las condiciones climáticas, mientras permanecían casi inalterados los demás factores, permite dudar de la robustez del

argumento, y sugerir la presencia de síntomas de enfermedad holandesa y la acción de elementos internos y externos a los que nos referiremos a continuación.

Los Precios Internos: La apertura de la economía implicó la reducción de la protección al sector agropecuario, tanto en el nivel promedio de la protección nominal (del 31.5% en 1991 al 15% en 1992), como en el rango de la dispersión (Valdes y Schaeffer, 1995: p. 19). Los efectos de estos cambios en la protección son variados y muy importantes para productos tales como arroz, azúcar, cebada, maíz, sorgo, soja, trigo y leche. La desgravación se modificó en 1991, con la introducción de las franjas de precios que incluyen aranceles variables cuando los precios internacionales bajan más allá de cierto nivel (Moray Cortés, 1993). Las franjas de precios resultaron insuficientes frente al descenso de los precios internacionales, y por la falta de armonización de aranceles con los países del Grupo Andino (Ocampo y Perry, 1996: p. 11).

La Tasa De Cambio: Parece no haber discusión sobre el efecto negativo de la revaluación sobre el crecimiento y los niveles de rentabilidad de la producción agrícola colombiana¹⁵. Si una revaluación como la ocurrida en Colombia se presenta simultáneamente con una desgravación de la magnitud de la colombiana, con la caída de los precios externos de inicios de la década y con el aumento del diferencial en las tasas de interés internas y externas, el efecto del rezago cambiario se magnifica¹⁶. La pérdida de competitividad para los transables colombianos, medida como el producto del precio internacional por la tasa de cambio, dividido por el deflactor implícito del PIB, se inicia en los '80, pero se acelera a partir de 1990 (Gutterman, 1994: p. 92) y es un fenómeno generalizado a prácticamente todos los productos. Al liberalizarse el sector, los precios internos descendieron más que los externos, sin que afectaran los otros factores que impiden el funcionamiento del mercado agrícola. Experiencias similares de contracción de la oferta doméstica de alimentos importables y de la producción de exportables, las tuvieron México (hasta diciembre de 1994), Perú y la República Dominicana, entre otros países (Reynolds, 1993).

Las Políticas De Apoyo: Los cambios en la política comercial llevados a cabo durante el pasado gobierno significaron una gran reducción en el nivel de transferencias y de ayuda a los productos transables, proceso que se inició a mediados de los '80 y se aceleró en los '90. Resalta el elevado nivel de las transferencias y su inestabilidad en las políticas. En el Cuadro 3 se presenta la desagregación por productos del total de las transferencias. La mayor se realiza por vía de los precios, y se otorga a la leche, la carne y el arroz. Estos son productos con altos requerimientos de insumos y capital, y en general poco intensivos en el uso de la mano de obra. Por concepto de políticas de apoyo, el café ha captado transferencias negativas, que no se logra compensar al incluir la financiación de los inventarios. El crédito se otorgó en mayor medida a los exportables, de los cuales el café, la carne y la leche acumularon el 93,1% del total, marginando de este rubro a todos los demás.

Por apoyo a factores, una imposición indirecta por sustitución de importaciones, los productos más afectados fueron los importables, especialmente el sorgo y el maíz, y de los exportables, el arroz y el algodón. La leche, la carne y el arroz son los productos que concentran la mayor proporción de las transferencias. Por los sobrecostos de la sustitución de importaciones, hubo flujos negativos equivalentes al 14% del total. Los productos más afectados fueron el sorgo y el maíz, y de los exportables, el arroz, el algodón y el café. Si bien con las reformas se redujo esta imposición implícita y se elevó la protección efectiva, los beneficiarios fueron los productores de exportables transitorios, aquellos que usan insumos importados. En el caso del café, el maíz, el sorgo o la papa, la reducción de los costos de los insumos no balancea los efectos sobre la rentabilidad de la sobrevaloración de la moneda nacional.

Cuadro 3
Transferencias a la agricultura 1980-92 (Por concepto)

CONCEPTO	PRECIOS		INVEST.		CREDITO		FACTORES		INVENTARIOS		(mill. dls.) TOTAL
	PART. PORC.	VAR. PORC.	PART. PORC.	VAR. PORC.	PART. PORC.	VAR. PORC.	PART. VAR.	PART. VAR.	PART. VAR.		
EXPORTABLES	37.74	-1.46	63.95	1.59	84.74	8.19	42.41	46.39	100	33.76	2632
Carne	62.14	-87.24	10.20	9.07	33.36	-0.98					1757.3
Café	-227.66	112.15	9.98	-1.15	48.30	14.50	0.40	74.28	100	33.76	-1091.9
Algodón	3.34	-972.93	17.36	7.57	1.56	32.56	15.96	24.29			16.1
Arroz	159.86	138.80	32.51	4.22	1.54	33.34	26.05	146.54			1950.1
IMPORTABLES	164.46	10.77	40.15	-1.12	15.26	12.52	57.59	35.38			4113
Maíz	-13.78	-643.88	7.81	0.81	1.50	29.90	19.64	21.09			-112
Leche	137.26	13.73	16.81	-3.81	11.70	9.69					3807
Sorgo	21.31	82.26	10.58	8.23	0.90	41.27	30.93	69.45			234
Soya	11.92	33.70	4.61	9.29	14.20	35.38	5.47	23.11			118
Trigo	7.75	42.19	0.35	-1.48			1.54	24.54			67
TOTAL	100	209.28	100	0.85	100	8.82	100	32.95	100	33.76	6745

En millones de pesos colombianos.

Fuente: Surveillance of Agricultural Prices and Trade, A Handbook for Colombia, Valdés and Schaeffer, The World Bank, 1995.

La financiación de la agricultura: Uno de los mayores problemas en el sector agropecuario es la financiación. Por encima de los costos nominales y reales del capital, es decir, las tasas de interés y la disponibilidad de crédito, los costos más importantes son los de transacción, que persisten a pesar de los esquemas oficiales para llevar crédito subsidiado al campo. Estos costos son mayores para las actividades rurales que para las urbanas, en razón del riesgo característico, las distancias y el tipo de garantías¹⁷, la dispersión de los propietarios rurales, el riesgo, la inestabilidad, el monto de sus ingresos, el reducido tamaño y el gran número de los préstamos.

En Colombia, el problema del crédito al sector agrícola es su limitación, su concentración en algunos rubros y en los agricultores con mejores opciones. Las políticas de crédito aplicadas por las agencias gubernamentales, con miras a reducir las anteriores deficiencias, tienen resultados que frecuentemente contradicen sus objetivos. El crédito oficial ha sido muy limitado, al punto que en 1992 llegó solo a representar el 0.02 del PIB agrícola. La política crediticia discrimina menos a los productos exportables que en el pasado, aunque el algodón, el arroz y la leche continúan siendo los productos que en mayor medida captan la financiación formal. Las reformas establecidas a partir de 1993, especialmente la recapitalización de la Caja Agraria, si bien constituyen una solución temporal, no han elevado el monto total disponible con relación al PIB, ni ampliado la cobertura. Como consecuencia, más de dos terceras partes de los agricultores medianos y pequeños continúan sin acceso al crédito formal, y no ha sido fácil crear mecanismos novedosos que permitan la participación de diferentes entidades del sector solidario del ahorro en la financiación sectorial.

En el caso del crédito de fomento al sector rural, es muy importante la creación de instituciones con los más elevados niveles de eficiencia administrativa. Una medida es la consolidación de cooperativas de crédito, surgidas de la iniciativa de las comunidades (Stiglitz, 1996: pp. 71-81). En muchas oportunidades, el fracaso de dichas cooperativas se debe ante todo a la falta de capacidad empresarial y financiera. Por lo tanto, la labor del gobierno es imprescindible para fortalecer el crédito rural por la vía de las cooperativas, facilitar el entrenamiento gerencial, introducir sistemas contables y de evaluación adecuados, educar a los miembros en los asuntos de la responsabilidad cooperativa, y suministrar servicios de extensión (Braverman y Guash, 1996: pp. 53-70).

Las Inversiones Públicas y el Sector Agropecuario: Tradicionalmente, Colombia se ha caracterizado por un bajo coeficiente de inversiones públicas y privadas respecto del PIB. Las inversiones públicas son relativamente menores en el conjunto de los países en desarrollo y entre los petroleros.

Las inversiones públicas en transporte, energía y agricultura afectan la rentabilidad del sector transable, y elevan la tasa de retorno de las inversiones privadas al rebajar los costos de operación, reducir el riesgo, y elevar la demanda. Por

otra parte, las inversiones públicas estimulan a las privadas, y son un complemento indispensable de las políticas de ajuste. En las condiciones de Colombia, esto implica un necesario avance importante en las inversiones tanto públicas como privadas¹⁸. La tasa de retorno de proyectos en sectores transables es sensible al entorno macroeconómico, particularmente a las inversiones públicas. Cuando éstas ascienden del 5 al 10% del PIB, la tasa de retorno de las inversiones privadas crece en por lo menos un 5%, y si las públicas cubren una proporción no inferior al 45% de las totales, el incremento en la tasa de retorno puede ser del 14% al 20%. La Formación Bruta de Capital Fijo en Colombia ha oscilado entre su punto más alto, el 14.7% del PIB en 1970, y el 12.2% en 1990 (CEPAL, 1994). Asumiendo una participación similar para el sector privado y público, diríamos que hay un déficit de inversión pública de entre el 3% y el 4% del PIB (Ishan y Kaufman, 1995). El déficit de inversión pública en el sector agrícola se ha mantenido relativamente constante, cercano al 80% de la norma antes señalada, e implica que el gobierno podría elevar las inversiones en el sector y lograr las respuestas requeridas de la oferta agregada. Es muy factible suponer, considerando este déficit, que las rigideces de la producción agropecuaria a los cambios en los precios se derivan de la falta de inversión rural. También es claro que muy difícilmente se lograría un cambio tan radical en la asignación de los recursos de inversión. Un uso apropiado de la renta petrolera podría ser el tratar de recuperar el rezago de inversiones públicas en el agro. El plan de inversiones del actual gobierno eleva la inversión total en el campo, la cual resulta muy similar a la del cuatrienio Gaviria, con 1,4 billones de pesos (Junguito, 1995). De lo anterior resulta que la participación del sector agrícola en la inversión pública para 1996 será sólo del 5% (Departamento Nacional de Planeación, 1995), es decir, el déficit se incrementa. La inercia institucional y las necesidades actuales de ajuste de las cuentas fiscales hacen que sea improbable reducir el rezago agrícola.

Las consideraciones anteriores respecto al impacto de las inversiones públicas sobre la rentabilidad de las inversiones privadas sugieren la necesidad de revisar las conclusiones más generalizadas sobre la capacidad de respuesta de la oferta agregada agrícola, tanto a los cambios de los precios relativos como a la inversión. Esto es más urgente al considerar las reformas de la economía nacional y el mercado internacional. En este nuevo ambiente, el pasado no es buena base para predecir el futuro. Es factible que, una vez eliminadas las distorsiones macroeconómicas que discriminaban en contra de la agricultura, especialmente de la exportable e intensiva en el uso de factores domésticos, al elevar la inversión pública total y la canalizada al sector agrícola, se impulse la oferta agregada y se eleve la productividad sectorial, con efectos positivos sobre el crecimiento de la productividad de la economía nacional.

Los Precios Internacionales: Los productos transables colombianos han sufrido cambios importantes en los precios internacionales, que han caído a niveles históricamente bajos y afectado los términos de intercambio, y por esta vía, la es-

tabilidad de la economía (Cuadro 3). La caída de los precios internacionales de todos los bienes comercializables colombianos del nivel registrado en 1980 es drástica, y por lo tanto incuestionable el impacto en la economía nacional y en la evolución del sector agrícola. Algunos analistas sugieren que el efecto de los precios externos sobre la tasa de crecimiento del sector agrícola colombiano pudo haber sido, para el año 1992, cercano al -0.47% (Jarmillo y Juanguito, 1993: p. 64). Otros la ubican en el -6.7% para el período 1990/93 (Ocampo y Perry, 1996: p. 39).

Cuadro 3
***Precios internacionales de los principales productos
transables de Colombia en US\$, 1990***

Exportables	1980	1990	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	2000	2005
Café	482	197	132	147	300	289	218	188	174	170	166
Café robusta	451	118	88	109	238	241	261	144	138	135	134
Carne	384	256	230	246	212	166	154	174	191	200	211
Algodón	282	182	120	120	160	185	151	146	151	152	150
Arroz	571	271	251	221	243	279	304	285	267	255	241
Cacao	362	127	103	105	127	124	125	127	128	132	139
Azúcar	878	277	193	208	242	255	219	191	196	207	238
Tabaco	3162	3392	3226	2535	2395	2292	2439	2399	2369	2302	2148
Bananas	527	541	444	417	399	386	401	381	375	376	378
Camarones	1421	1079	1027	1071	1187	1165	1055	1092	1110	1100	1051
Petróleo	51.2	22.8	17.8	15.8	14.4	14.9	15.4	13.6	12.9	13.1	13.1
Carbón	59.8	41.8	38.1	35.7	33.1	34.1	32.9	33.1	33.2	33.3	33.2
Importables											
Cebada											
Maíz	174	109	98	96	98	107	152	124	105	97	87
Sorgo	179	104	96	93	94	103	147	120	102	91	85
Soya	412	247	221	240	229	225	263	248	235	232	230
Trigo	240	136	142	132	136	154	181	153	134	124	111
Palma A.	629	231	357	278	379	381	414	392	369	325	344

Fuente: Banco Mundial: Proyecciones Agosto 1996.

Las más recientes proyecciones de precios internacionales de productos agrícolas (así como del petróleo y del carbón) muestran que la recuperación experimentada durante 1994/95 fue temporal, y se iniciará un período de descenso de las cotizaciones internacionales de las materias primas. El fortalecimiento de los precios nominales durante los últimos años se considera un efecto temporal de desajustes coyunturales entre la oferta y la demanda, en parte por razones climatológicas, en parte como un efecto de la falta de siembra y mantenimiento de cultivos permanentes originados por los bajos precios de los años '80 o la falta de mantenimiento en las inversiones mineras¹⁹.

Varias razones de carácter estructural explican la caída de los precios, y la aceptación de que los elevados niveles de inicios de los años '80 son un dato del pasado. La contracción actual de las cotizaciones de las materias primas tiene lugar en momentos en que la economía mundial -la de los países desarrollados- crece con bajas tasas de inflación. El crecimiento sin inflación es resultado de las políticas de ajuste mantenidas desde los choques petroleros, el avance en la productividad total factorial, y la reducción de la intensidad en el uso de las materias primas, gracias al cambio tecnológico estimulado por la intensa competencia en los mercados internacionales. La intensidad del uso de materias primas del producto industrial de los países de la OCDE se ha reducido a una tasa del 0.6% al año durante la década pasada, y es de esperar que este proceso se acelere. La productividad de la agricultura en estos países ha crecido a un ritmo similar. Igual expansión ha registrado la demanda por bienes agrícolas, especialmente alimentos de calidad, intensivos en tecnología, o producidos en condiciones ecológicas. La diferenciación del consumo de alimentos es tan dinámica como la que ocurre en el consumo de bienes industriales (Maizel, 1992: p. 18). En lo que respecta a la oferta de productos básicos, el desarrollo ha sido importante, de forma tal que la producción y las exportaciones crecen constantemente, y lo seguirán haciendo en la medida en que la apertura de las economías de los países en desarrollo estimule su integración al mercado internacional sobre la base de sus factores abundantes.

Todo lo anterior indica que los precios internacionales volverán a bajar en magnitudes importantes. Así, por ejemplo, el índice de precios de las materias primas diferentes al petróleo caerá en un 2% anual, en términos reales, durante todo el período 1996-2004, mientras que las de origen agrícola descenderán al 2.5%, y las bebidas entre el 6 y el 7% promedio anual. En contraste, el índice del valor unitario de las manufacturas exportadas por los cinco países más desarrollados crecerá a más del 2.6% anual durante esos mismos años.

Si bien es cierto que el impacto de los precios externos sobre los sectores transables es innegable, la transmisión de estos choques a la economía doméstica no se efectúa de forma independiente de las políticas que se adopten. A partir del primer semestre de 1991 el gobierno colombiano tomó la decisión de modifi-

car el sistema de precios de sustentación vigente para artículos de consumo muy amplio como el ajonjolí, el arroz, la cebada, el frijol, el maíz, el sorgo, la soya, el trigo y la yuca. Estos precios se establecían en función de una serie de variables dentro de las cuales se incluían los precios internacionales, pero también, y con una alta ponderación, los costos de producción. De esta forma se evitaba la plena transmisión de las fluctuaciones externas al mercado interno, y se preservaba la rentabilidad de la producción. En el nuevo esquema, conocido como 'precios mínimos de garantía', los precios internacionales pasaron a constituir el único referente, de manera que, al comenzar a regir en el medio de una profunda depresión de las cotizaciones externas, el impacto sobre los ingresos de los productores fue considerable.

La Ronda Uruguay marcó un hito al incluir al sector agrícola en las negociaciones multilaterales sobre intercambio con el fin de someter esta actividad a las normas del Gatt, liberalizar su comercio, y eliminar las múltiples distorsiones políticas que intervinieron en su desarrollo prácticamente desde la segunda posguerra. Los resultados no se acercan a las expectativas, ya que debido a varias estrategias aplicadas especialmente por los países desarrollados, y aún cuando los mecanismos serán más transparentes, el sector continuará fuertemente intervenido. Esto es así porque para definir el grado de protección y transformar en aranceles las medidas no arancelarias se escogió un período de precios internacionales muy bajos, con lo cual resultó una protección superior a la registrada durante el período 1982-1993. Por otra parte, ese mismo período permitió definir bases elevadas de subsidio, a partir de las cuales se iniciaría su desmonte gradual. En Colombia no se ha hecho suficiente énfasis en este aspecto (Jaramillo, 1995: Cap 5). Los dos factores señalados permiten concluir que el impacto sobre los precios y sobre la apertura del mercado de los países desarrollados será pequeño, por lo menos durante el llamado período de transición, que va hasta el 2004.

Para los principales productos transables colombianos, los niveles de protección esperables a los años 2000 y 2004, en sus principales mercados de exportación del país (los Estados Unidos y la Unión Europea), pero también en México y Brasil, países petrolero uno y cafetero el otro, los niveles tarifarios post Ronda Uruguay resultaron mayores que los del período base, es decir, la protección se incrementó. Esto es especialmente válido en los Estado Unidos para el algodón, el azúcar, la carne, las frutas y los vegetales. Es importante recalcar que, en este mercado, inclusive el límite inferior de la protección al final del período de transición será superior al promedio del período base. Tal es el caso del arroz, el algodón, el azúcar y la carne, todos transables colombianos. En la Unión Europea, Colombia encontrará que para todos sus productos exportables los niveles de partida para la desgravación son superiores a los del promedio del período base. El panorama para los productos importables es similar. En la mayoría de los casos, los acuerdos implican una protección considerablemente mayor a la del período base, y el límite inferior al finalizar el período es cercano o igual a esta referen-

cia. Colombia aparece con niveles tarifarios más cercanos a los que tendrán en el año 2000 la Unión Europea y el Japón. En aquellos productos en los cuales se logró obtener información comparable, los compromisos adquiridos por Colombia ofrecen una mayor protección a su mercado de importables que México o Brasil. Pero estos son los márgenes creados dentro de los cuales se puede mover la política arancelaria. La protección que el gobierno colombiano otorga a su sector agrícola es mucho menor.

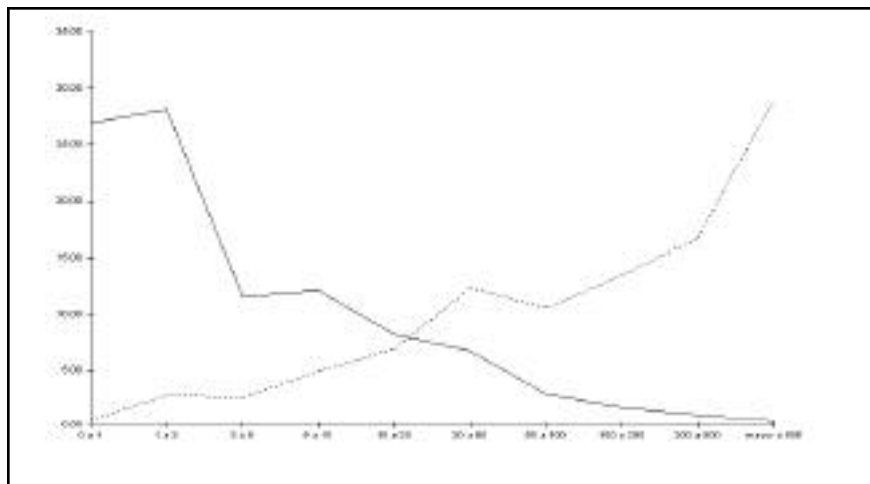
En este contexto es posible sugerir por lo tanto que Colombia, al igual que la mayoría de los países en desarrollo, ha liberalizado en mayor medida su mercado agrícola, exponiéndolo más a la competencia externa, especialmente a los bienes importables, y que el costo de reubicación de factores productivos será considerable.

El crecimiento agrícola y tenencia de la tierra: Una de las características de la agricultura colombiana es la marcada concentración de la propiedad de la tierra, con un número elevado de propiedades pequeñas que no garantizan un nivel de ingresos mínimo (Gráficos 1 y 2) (Jaramillo, 1995: p. 57). Como resultado de lo anterior hay poca capacidad de generar empleo y, para el conjunto del sector, estancamiento de la productividad e intensa emigración.

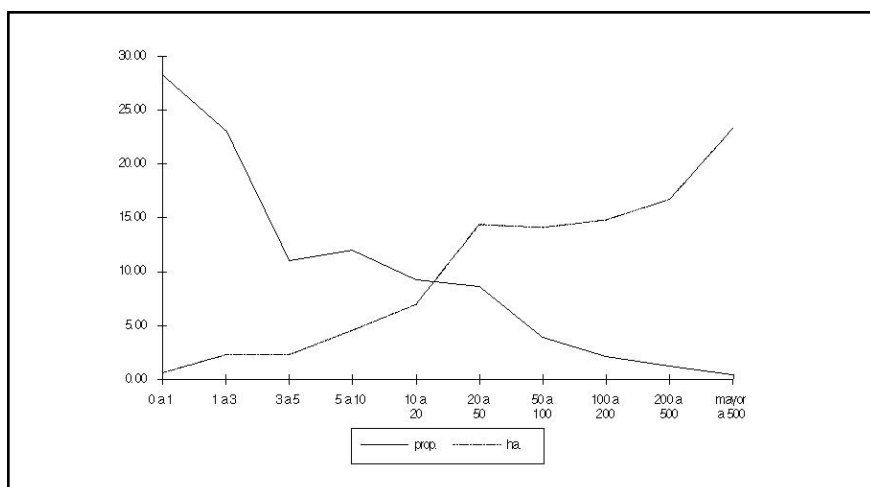
En todo el país la propiedad de la tierra agrícola es altamente concentrada, y en algunas regiones alcanza niveles más agudos. Los cambios en la tenencia en todo el país, acaecidos entre 1960 y 1984, no son notorios. Se redujo el área y el número de propietarios de fincas menores de 5 hectáreas, al tiempo que se incrementó en el caso de las fincas entre 20 y 200 hectáreas: éste fue el grupo que más creció, pero sin que el nivel de concentración se haya modificado en mayor medida entre 1960 y 1988. En esos 28 años el coeficiente de Gini pasó del 0.86 al 0.84 (Departamento Nacional de Planeación, 1994, p. 10), resultando considerablemente superior al del ingreso de los hogares, del 50%, y, a juicio de entidades autorizadas, uno de las mayores del mundo (Banco Mundial, 1994). Este índice da una idea del formidable esfuerzo a realizar si se desea reducir la concentración de la propiedad en el sector rural.

Gráfico 1
Concentración de la propiedad agraria por tamaño de predios (%)

1964



1988



La propiedad de la tierra en Colombia ha permanecido altamente concentrada a pesar de los esfuerzos dedicados a la reforma agraria. La combinación de políticas distribucionistas con otras de aumentos de la productividad de las grandes fincas vía subsidios (en créditos, maquinaria y construcción de grandes áreas de riego), al tiempo que se controlaban los precios de los alimentos de la agricultura campesina, hizo imposible, por costos, la expropiación mediante compensación. Las limitaciones del Incora y las trabas administrativas al proceso de adquisición de tierras fueron un impedimento adicional. El elevado nivel de subsidios se convirtió en una carga financiera que, ante la carencia de recursos públicos, restringió el número de adjudicatarios. Todo lo anterior explica que en veintinueve años de vigencia de la Ley 135 de 1961 se hayan beneficiado solamente 2100 familias al año, y distribuido en total algo más de un millón de hectáreas. Los programas de Desarrollo Rural Integrado se convirtieron en un sustituto de la distribución, y sus efectos, de mejorías en los rendimientos físicos y en los ingresos, se concentraron en una proporción pequeña de campesinos con tierra suficiente y bien ubicados en relación a los mercados y las instituciones de fomento. En este contexto, la adopción en los '70 de las variedades de la revolución verde, por ejemplo arroz o maíz, en sí neutrales a la escala, fue un mecanismo para consolidar las grandes propiedades, con subsidios de alto costo social. En términos políticos, esta estrategia es el resultado de la alianza entre los grandes propietarios de tierra y los sectores urbanos, en detrimento de las posibilidades de crecimiento del sector agrícola en general y de los agricultores pequeños y medianos en particular (de Janvry y Sadoulet, 1996)²⁰.

La racionalidad de la reforma agraria parte de la supremacía de las unidades pequeñas sobre las grandes, su mayor productividad total factorial, y su capacidad de generar más empleo, demandar menos capital, y tener más encadenamientos con la economía local y nacional. La primacía de las grandes explotaciones, a pesar de estas ventajas de la pequeña propiedad, se explica por las imperfecciones del mercado características de la agricultura. La trayectoria de la reforma agraria en Colombia se explica porque los subsidios y las políticas de fomento se destinaron a elevar aún más el precio de mercado de las grandes extensiones, muy por encima del valor presente de las utilidades, al subsidiar su modernización para elevar la productividad (a tal punto que resultaba imposible, por costosa, la redistribución con compensación). El costo social es elevado, y "substanciales las pérdidas en eficiencia" (World Bank, 1994: p. 2). Por estas razones se sugiere que la eliminación de los subsidios en favor de las grandes fincas reduce el valor de mercado de la tierra y hace posible su redistribución. La carencia de crédito para la adquisición ha contribuido a que no exista un verdadero mercado de tierras.

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 di-

chas economías existen, y se demuestra que son el resultado de factores políticos o 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 propiedad (World Bank, 1996: p. 22).

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 a menor nivel de ingreso de un país y mayor 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.

Debe ser prioridad en la agricultura colombiana 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 sector²¹. 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 ingreso (Jaramillo, 1995: pp. 29-33)²². Por otra parte, parece necesaria también la eliminación de los subsidios que favorecieron a la gran extensión y a la mecanización, en contra de la generación del empleo (World Bank, 1994: p. 9). Esta reorientación es justificada por consideraciones de equidad, 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" (World Bank, 1996). La actual política de tierras, Ley 160 de 1994, introduce mecanismos de mercado para la reestructuración de la propiedad. Es adecuada aunque insuficiente en lo que se refiere a la demanda, al crear los mecanismos de financiación de la compra de tierras para los campesinos que la deseen. Pero no ataca con intensidad 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 desalienta su puesta en el mercado (World Bank, 1994: p. 9).

Surgen dudas sobre el verdadero alcance de la actual política de reforma agraria, parte del esquema de desarrollo rural en el cual se combinan los recursos

destinados a la redistribución con los de la capitalización y modernización del campo. A los programas de capitalización rural y para elevar la competitividad de la producción agropecuaria, se destinan cerca de 900.000 millones de pesos, casi el doble de lo destinado a la reforma agraria, o igual a éstos más lo destinado a desarrollo rural integrado (Departamento Nacional de Planeación, 1995[a]: Anexo N° 2). Estos programas de capitalización y mejoramiento de la tierra elevarán el valor comercial de los predios y harán imposible la redistribución.

El modelo de reforma agraria del gobierno actual usa los mecanismos del mercado, asistiendo a los campesinos dispuestos a comprar tierras hasta con el 70% del precio de compra de una finca familiar, es decir, que no requiera mano de obra asalariada y sea suficiente para la subsistencia, pero sin establecer límites en extensión. En vista de los comentarios anteriores, y considerando que se actúa simultáneamente para desestimular la oferta de tierras al elevar su precio de mercado, es factible que el resultado sea la consolidación de las unidades relativamente mayores, conviviendo con bolsas de minifundistas precarios, impulsados a vender parte de su parcela y reducirla hasta el tamaño "óptimo de refugio de pobreza" (Carter y Mesbah, 1993: p. 1095). Se habría optado por el camino más costoso socialmente para elevar la productividad del campo. Esto conduciría a una mayor migración campo-ciudad y a la informalidad urbana, sin que la migración alivie la gravedad de la pobreza rural. Se sugiere hoy que es más adecuada una política que estimule la generación de empleo productivo en el campo, toda vez que "puede resultar menos costoso para la sociedad mantener a los pobres rurales in situ que propiciar una tasa excesiva de migración hacia las ciudades" (Valdés y Weins, 1996: p. 21).

La estructura de la tenencia de la tierra ha afectado la dirección de la investigación tecnológica, de los servicios de extensión, y de la política de fomento, favoreciendo las tecnologías que discriminan en contra del trabajo, y afectando negativamente el crecimiento de la productividad factorial²³. En la agricultura colombiana, los incrementos en productividad dejaron de lado al pequeño productor, al campesino, es decir, a cerca de un millón y medio de campesinos, con propiedades de una extensión promedio menor a 12 hectáreas. También tendieron a discriminar en contra de las actividades en las que predomina la pequeña producción. Y en cuanto al avance tecnológico, especialmente los aportes de la revolución verde, ha sido ampliamente demostrado en análisis en Asia, África y América Latina (Berry y Cline, 1979; Singh, 1990) que la tendencia a que se eleve más que proporcionalmente la eficiencia de las grandes unidades fue un fenómeno temporal, de las fases iniciales de la revolución verde. La supremacía de las grandes fincas para apropiarse de los beneficios del avance tecnológico se reforzó en muchas ocasiones por la orientación de las inversiones en infraestructura, la política de precios, y otros elementos de la política del desarrollo agrícola que las favoreció (Grinddle, 1990). Las fincas medianas y pequeñas también han logrado asimilar las nuevas tecnologías, adaptarlas a sus necesidades, y marcar el

paso con el adelanto tecnológico y las ganancias en productividad. Tal es el caso muy ilustrado de India, del desarrollo agrícola en Japón, del sector cafetero en Colombia²⁴, así como de la producción de arroz en Filipinas e Indonesia, y de maíz en el altiplano mexicano (Tomich, 1995: pp. 127-129). La ventaja de las grandes fincas radica en que ellas son las primeras en introducir las nuevas tecnologías, gracias a que disfrutaban de mejores opciones de crédito, transporte, educación e información, de los servicios de extensión, entre otros. Las experiencias de Indonesia son muy relevantes. Según expertos especializados en dicho país, de ser todavía a mediados de la década de los años '70 el mayor importador de alimentos del mundo, pasó en 1985 a ser exportador neto gracias a la estrategia de ampliar la transformación tecnológica, de tal forma que involucrara en primer lugar a todas las pequeñas y medianas propiedades. A dicho programa se destinó una buena proporción de los recursos de las bonanzas petroleras (Boot, 1992: pp. 161-196).

La importancia de explorar el potencial de la pequeña y mediana producción agrícola y los mecanismos para elevar su productividad, radica en el peso que tiene en la economía nacional. Como ya se había comentado antes, el sector campesino es central en el abastecimiento de alimentos y de empleo, pero también en la producción de muchos transables, al punto que concentra cerca del 56.7% de su producción. Si se asume que las fincas pequeñas son las de menos de 10 hectáreas, se tendría que cerca de un millón y medio de fincas, o el 74.7% del total, con una extensión promedio que oscila entre 0.6 y 9.7 hectáreas, genera la señalada producción en solamente el 6.9% de la tierra agrícola. Es una población importante que, de elevarse sus ingresos por mejoras en la productividad y en la rentabilidad de su producción, representa un gran potencial para generar empleo y demandas significativas de una gran cantidad de servicios y bienes locales. Se considera que hay en este segmento un margen importante para ampliar la sustitución de importaciones o para diversificar las exportaciones, tal como se verá más adelante.

Un ejemplo valioso de los alcances de la economía campesina es la producción de vegetales para la exportación desde Centroamérica, Guatemala, El Salvador o Chile, y más recientemente desde México, al mercado de los Estados Unidos. Las exportaciones no tradicionales han crecido aceleradamente, al amparo de la corrección del rezago cambiario. Las de frutas y hortalizas se han expandido en Chile y en los citados países a tasas que superan el 12% anual durante los últimos 10 años. En Guatemala, y parcialmente en México, las exportaciones se hacen coordinando la producción de cooperativas de pequeños agricultores, luego de que los intentos de hacerlo con los más grandes resultaran ineficientes. En México, las exportaciones de frutas frescas y congeladas se han diversificado, cubriendo variedades tales como moras, frambuesas, tunas, espárragos y alcachofas. América Latina ha demostrado tener ventajas competitivas en estos productos, que son intensivos en mano de obra, demandan tecnología, y generan un importante ingreso. La adopción de nuevas tecnologías en estas actividades destina-

das al mercado externo, y su transferencia a la producción de alimentos para el consumo doméstico, han permitido que, a pesar de reducirse el área que los pequeños agricultores y los minifundistas dedicaban a los alimentos, la producción de éstos se incrementara. La combinación de la pequeña producción y las cooperativas para el manejo post-cosecha y la administración con empresas especializadas en la comercialización, parece tener resultados positivos en Guatemala, El Salvador y ciertas regiones de México (de Janvry y Sadoulet, 1993: pp. 255-265). Es importante notar, sin embargo, que los más pequeños productores, los más pobres, pueden quedar al margen de estas actividades o verse precisados a alquilar su trabajo, ya que no tienen la capacidad económica o técnica para ingresar a las modernas actividades de exportación (Carter, 1996)

La concentración de la propiedad y la pobreza rural: Una de las consecuencias de la concentración de la propiedad de la tierra es la falta de ingresos y la pobreza rural. En Colombia, si bien es cierto que ha habido una considerable reducción de la pobreza en el campo, los niveles actuales son elevados, y considerablemente mayores a los registrados en las áreas urbanas. Todas las medidas empleadas muestran una mayor severidad de la pobreza en el campo y una más débil tendencia hacia la mejoría. La incidencia de la pobreza, que señala el porcentaje de población pobre dentro del total, fue en 1995, para el sector rural del 75.95%, prácticamente la misma registrada en 1973 (75.97%). En el sector urbano, el descenso fue del 49.63 al 45.93 en el mismo período. Es aun mayor la diferencia en la pobreza extrema que padece el 37,2% de la población rural, más del triple de la urbana. La intensidad de la pobreza, es decir, la brecha que separa a la población del nivel del ingreso considerado como el límite de la pobreza y el de cada uno de las personas pobres que lo componen, es también alarmante en el campo. Cuanto mayor sea la brecha, mayor será la transferencia de recursos necesaria para que se supere la pobreza. En el campo, la brecha registrada para 1995 fue de 53.5%, es decir, se requeriría transferir mensualmente 37 mil pesos por pobre rural, para cerrar la brecha de la pobreza y tener un ingreso de 69 mil pesos al mes, es decir, unos 4.5 miles de millones de dólares al año. Comparada esta cifra con los 5.3 mil millones de dólares del gasto social total programado para 1997 (que incluye seguridad social otros gastos que no van a programas sociales), se evidencia la magnitud de la pobreza rural y el limitado presupuesto destinado a los programas sociales.

Varias razones explican la perpetuación de la pobreza rural: en primer lugar, la falta de ingresos, que es una consecuencia de la concentración de la propiedad de la tierra y la orientación de las políticas crediticias y de apoyo que privilegian a los grandes productores; en segunda instancia, la carencia de educación, (el promedio de escolaridad de la población rural es de 4.3 años, menos de la mitad de las zonas urbanas); en tercer lugar, el tamaño de los hogares; y finalmente, aunque no menos importante que los anteriores, los niveles elevados de desnutrición y morbilidad.

Conclusiones

Con los descubrimientos petroleros recientes, Colombia inicia un período de su historia que constituye una oportunidad para resolver algunos de los persistentes problemas de su desarrollo socioeconómico. No ha sufrido las crisis que han afectado a muchos de los países de América Latina, pero presenta síntomas de desaceleración económica, lento avance de la productividad, y acumulación de la pobreza. Los sectores productivos se han visto golpeados por la apertura y la caída de los precios internacionales, y el desempleo ha ascendido a niveles no registrados en los últimos lustros.

En el sector agrícola, los síntomas de la enfermedad holandesa son más agudos aún. Por efectos de la revaluación cambiaria y demás instrumentos de promoción, el desestímulo a la producción parece haber golpeado con mayor severidad a las actividades más intensivas en mano de obra e insumos nacionales; de manera muy particular a la pequeña y mediana propiedad, que han estado tradicionalmente excluidas del mercado de capitales y de los programas de asistencia técnica y extensión.

En Colombia, el problema de la reforma agraria parece haber adquirido nueva relevancia en vista de la concentración extrema de la propiedad, y la baja productividad y limitada generación de empleo de la gran propiedad. Las políticas crediticias, la sobrevaluación cambiaria, el sentido y orientación de la innovación tecnológica, han inducido una rentabilidad artificial de la gran propiedad, muy especialmente de la dedicada a la ganadería. Una vez desaparecidos estos mecanismos discriminatorios y puestos en operación aquellos que desestimulen el mantener tierras como seguros antiinflacionarios libres de impuestos, se podría crear un mercado de tierras que haga viable la distribución de tierras con compensación.

Solamente una política agrícola que no discrimine en contra de la pequeña propiedad y que sea una activa generadora de empleo e ingresos rurales puede constituirse en un factor de crecimiento de la economía de acuerdo con los postulados de la nueva teoría del crecimiento económico. Esto implicaría eliminar los remanentes del sesgo urbano en el diseño de las políticas macroeconómicas, lo que puede ser difícil en la actual correlación de fuerzas políticas del país.

Bibliografía

- Agarwala Radish. 1983 “Price Distortions and Growth in Developing Countries” World Bank working Papers N° 575.
- Antle, J. M. 1983 “Infrastructure and Aggregate Agricultural Productivity: International Evidence” en *Economic Development and Cultural Change* 31.
- Auty, Richard M. 1993 *Sustaining Development in Mineral Economies. The Resource Curse Thesis* (London, Routledge).
- Avishay Braverman and Joseph Stiglitz 1986 “Landlords, Tenants and Technological Innovations”, en *Journal of Development Economics*.
- Bautista Romeo et al 1993 “The Bias Against Agriculture”, (San Francisco, Institute for Contemporary Studies Press).
- Berry, Albert y Cline William 1979 *Agrarian Structure and Productivity in Developing Countries*, (Baltimor, Johns Hopkins University Press).
- Binswanger Hans, Khandker Shahidur, Rosenzweig, Mark, R 1989 “How Infrastructure and Financial Institutions Affect Agricultural Output and Investment in India”, (Washington, World Bank Research Working Paper N° 163).
- Binswanger Hans, et al. 1985 “On The Determinants of Cross-Country Aggregate Agriculture Supply”, en *Journal of Econometrics* Vol. 36.
- Binswanger, Hans 1988 “The Policy response of Agriculture”. Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics, (Washington, World Bank).
- Boot, Anne 1992 *The Oil Boom and After. Indonesian Economic Policy and Performance en the Soeharto Era* (Oxford, Oxford University Press).
- Braverman, Avishay y Guash, Luis 1996 “Administrative Failures in Government Credit Programs”, en Hoff, Karl Hoff Karl et al, *The Economics of Rural Organization. Theory, Practice and Policy*, (Oxford, World Bank, Oxford University Press).
- Carter Micheal, R. y Mesbah D. 1993 “Can Land Market Reform Mitigate the Exclusionary Aspects of Rapid Agro-export growth?”, *World Development*, Vol. 21 N° 7.
- Micahel Carter et al 1996 “Agricultural Export Booms and the rural Poor in Chile, Guatemala and Paraguay”, en *Latin American Research Review*, Vol. 31, N° 1.
- CEPAL 1994 Anuario Estadístico de América Latina.
- Chibber, Albert 1989 “The Aggregate Supply Response” en Simon Commander *Structural Adjustment and Agriculture* (Londres Overseas Development Institute).

Centro Regional de Estudios Sociales y Económicos CRESE 1996 “Informe Preliminar del Programa de Reestructuración y Desarrollo en las Regiones Cafeteras (Manizales, 1997).

Departamento Nacional de Planeación 1991 “Apertura a La Propiedad de la Tierra y Dinamización de este Mercado” (Bogotá: DNP-Unidad de Desarrollo Agropecuario-Ministerio de Agricultura).

Departamento Nacional de Planeación 1995 “Política de Competitividad Agropecuaria, Pesquera y Forestal”. Documento Conpes 2786 (Minagricultura-DNP:UDA Anexo 2).

Departamento Nacional de Planeación “Situación Macroeconómica 1995-1996 (Bogotá, 1995).

Departamento Nacional de Planeación 1996 “Plan de Inversiones y Transferencias Nacionales 1996” (Consejo Nacional de Política Económica y Social 2796- Minhacienda-DNP, Bogotá UIP-Umacro).

El Espectador 1995 Diario Económico, 17 de septiembre.

García, Jorge 1993 “Effects of the Coffee Boom and Government Expenditures on Agricultural Prices en Colombia, en: Romeo Bautista et al., *The Bias Against Agriculture*, (San Francisco, Institute for Contemporary Studies Press).

González, C.y Jaramillo C. F 1994 *Competitividad Sin Pobreza. Estudios para el Desarrollo del Campo en Colombia* (Bogotá: Fondo Nacional para el Desarrollo, Tercer Mundo Editores).

Grindle, Merilee 1990 “Agrarian Reform in Mexico: A cautionary Tale”, en Roy, L. et al: *Agrarian Reform and Grassroots Development: Ten Case Studies* (Boulder: Colorado).

Gutterman, Lea 1994 “El Sector Agropecuario ante la Apertura”, en Edgardo Moscardi *El Agro Colombiano ante las Transformaciones de la Economía*, (Bogotá, Tercer Mundo Editores).

Hoof, Karl 1996 *The Economics of Rural Organization. Theory, Practice and Policy*, (Banco Mundial, Oxford: Oxford University Press).

Ishan Jonathan y Daniel Kaufman 1995 *The Forgotten Rationale for Policy Reform: The Productivity of Investment Projects* (World Bank: WPS N° 1550).

Junguito R. Jaramillo C. F. 1993 “Crisis agropecuaria y política macroeconómica”, en *Debates de Coyuntura* 29 (Bogotá: Fundación de Estudios Colombianos).

de Janvry Alain and Sadoulet, Elisabeth 1993 “Rural Development in Latin America: Relinking Poverty to Growth”, en Micheal Lipton y Jacques Van Der Gaag (editores) 1993 *Including the Poor* (Washington, World Bank).

de Janvry Alain and Sadoulet, Elisabeth 1996 "Path Dependent Policy Reforms: From Land Reform to Rural Development in Colombia", en Hoff, Karl Hoff Karl et al, *The Economics of Rural Organization. Theory, Practice and Policy*, (Oxford: World Bank, Oxford University Press).

Jaramillo C. F. 1995 *Apertura, Crisis y Recuperación. La Agricultura Colombiana Entre 1990 y 1994* (Bogotá: Fondo Nacional para el Desarrollo, Tercer Mundo Editores). Junguito R. 1995 "El Sector Agropecuario y el Plan de desarrollo", en *Cuadernos de Economía* (Universidad Nacional, Bogotá) Vol. 14, N° 22.

Keinwort Benson Ltd. 1996 "Séptimo Seminario Anual" (Londres).

Krueger Anne, Schiff, Maurice et al 1988 "Agricultural Incentives in Developing Countries: measuring the effect of sectoral and Economy-wide policies" (*World Bank Economic Review* N° 3).

Lipton, M. 1995 "Poverty and Policy", en Pranab Behrman and Srinivasan, T.N, *Handbook of Development Economics*, (Elsevier Science).

López, H. 1995 "Mercado Laboral en Colombia", en *¿Hacia dónde va el salto social?* (Bogotá, Fundación de Estudios Colombianos Fescol).

Lora, E. 1988 *Lecturas de Macroeconomía* (Bogotá, Tercer Mundo Editores-Fedesarrollo).

Eduardo Lora, and José Antonio Ocampo 1988 "Estructura Económica, Políticas de Ajuste y Distribución del Ingreso: La experiencia de los 80", en Eduardo Lora *Lecturas de Macroeconomía* (Bogotá, Tercer Mundo Editores, Fedesarrollo).

Machado, A. 1994 *La Agricultura y Las Políticas Sectoriales* (Bogotá: Tercer Mundo Editores, Banco Ganadero).

Maizel A 1992 *Commodities In Crisis* (Oxford, Oxford University Press).

Mellor, John W. y Johnston Bruce 1984 "The World Food Equation: Interrelations Among Development, Employment, and food Consumption", en *Journal of Economic Literature*.

Mora, Humberto y Jorge Cortés 1993 "Efectos de la Apertura Comercial y del Crédito Sobre el Sector Agropecuario"(Bogotá, Banco de la República Documento DIE-0493-067-5).

Edgardo Moscardi 1994 *El Agro Colombiano ante las Transformaciones de la Economía* (Bogotá, Tercer Mundo Editores).

Ocampo J. A. y Perry S 1995 *El Giro de la Política Agropecuaria*, (Bogotá, Fondo Nacional para el Desarrollo, Tercer Mundo Editores).

Perfeti J. J. 1994 "Las Paradojas del Desarrollo Agropecuario", en Ministerio de Agricultura: *La Agricultura y las Políticas Sectoriales* (Bogotá: Tercer Mundo Editores).

- Perry S. 1994 “La inseguridad Alimentaria en Colombia”, en Machado A. Editor 1994, *La Agricultura y Las Políticas Sectoriales* (Bogotá, Tercer Mundo Editores, Banco Ganadero).
- Puyana, Alicia 1982 *Economic Integration among Unequal Partners. The Case of the Andean Group* (New York: Pergamon Press).
- Puyana, Alicia y Dargay, Joyce 1997 (1997) *La competitividad del petróleo colombiano. Un análisis de factores externos* (Bogotá: Colciencias-CRESET).
- Puyana Alicia y Thorp, Rosemary (1998) *Colombia, 2000 La Economía Política de las Expectativas Petroleras* (Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales).
- Ramírez Vallejo, Jorge 1993 “Una Mirada a la Reforma Agraria Colombiana”, en *Planeación y Desarrollo* (Bogotá, Departamento Nacional de Planeación).
- Reynolds, T.L. et al 1993 “The New Internationalization of Agriculture: A Reformulation” en *World Development* 7 (21).
- Singh, Hans 1990 *The Great Ascent: The Rural Poor in South Asia* (Baltimore: John Hopkins University Press 1990).
- Stiglitz, Joseph, 1996 “Peer Monitoring and Credit Markets”, en Hoff Karl et al *The Economics of Rural Organization. Theory, Practice and Policy* (Oxford, World Bank, Oxford University Press).
- Syrquin Moshe and Chenery Hollis 1994 *Patterns of Development, 1950-83* (World Bank/Harvard International Institute for Development).
- Timmer Peter 1994 “Política Agrícola”, en *Planeación y Desarrollo*, Vol. XXV.
- Tomich, T. P. et al 1995, *Transforming Agrarian Economies. Opportunities Seized, Opportunities Missed* (Cornell University Press).
- Uribe T. 1994 “La inseguridad Alimentaria Urbana en Colombia Entre 1984 y 1985”, en Machado, A. *La Agricultura y Las Políticas Sectoriales* (Bogotá, Tercer Mundo Editores, Banco Ganadero).
- Valdés Alberto y Schaeffer Maurice 1995 *Surveillance of Agricultural Prices and Trade. A Hand Book for Colombia* (Washington, World Bank).
- Valdés A. y Weins, T. 1996 “Rural Poverty in Latin America and the Caribbean”, en World Bank Conference on Economic Development.
- World Bank 1994 “Colombia 1994. A Review of Agricultural and Rural Development Strategy”, en Report 13437 CO, noviembre.
- World Bank 1996 *Ecuador, Poverty Report* (Washington World Bank).

Notas

1 Para diferentes enfoques sobre las causas e intensidad de la crisis del sector agrícola en los primeros años de la presente década, ver, entre otros: Jaramillo, Carlos Felipe, 1995; Machado, Absalón, 1994; González, César y Jaramillo, C. F. Edts, 1994; Ocampo, José Antonio y Perry, Santiago, 1995.

2 Análisis similar fue expuesto por Fidel Cuellar, en entrevista sostenida en Bogotá, octubre de 1996.

3 Sobre este tema consultar: Thomas, 1985; García, 1993; Ocampo y Perry, S. 1995; Jaramillo, 1994.

4 Syrquin and Chenery, 1989 y sobre los más recientes problemas de empleo en Colombia: López, H. 1995

5 Para un análisis más detallado de este argumento, ver Puyana, A. / Thorp, R. 1998

6 En Colombia, por ejemplo, sólo el 21% del área cultivable en agricultura se destina a este uso, y la ganadería ocupa 24.8 millones de hectáreas más de las aptas para esta actividad. La tierra óptima para actividades de silvicultura también ha sido reducida en un 29 %, acentuando el daño ambiental. Una de las explicaciones de este fenómeno es la concentración de la tierra y su uso en actividades que no demandan mano de obra, lo que expulsa campesinos hacia áreas de frontera. Ver Banco Mundial: Colombia, "A Review of Agricultural and Rural Development Strategy", Report N° 13437 CO, Nov. 1994, p. 64.

7 Entrevista con el Jefe del Departamento Nacional de Planeación, febrero de 1996.

8 Este fenómeno fue anotado por Ramírez, V. J. 1993.

9 Para una descripción detallada de este período ver Ocampo, J. A. y Perry, S. 1995, capítulo 2.

10 Sobre este problema ver los capítulos de Uribe, T y de Perry, S. en Machado, A. 1994.

11 Entrevistas de la autora en Fedesarrollo y en la Unidad de Desarrollo Agropecuario, julio de 1995 y febrero 1996.

12 Antle, J. M. 1983. "Infrastructure and Aggregate Agricultural Productivity: International Evidence". *Economic Development and Cultural Change*, V. 31. El autor estima que la densidad de carreteras y caminos tiene una elasticidad de entre 0.12 y 0.20 en relación con el producto agregado.

13 La evidencia existente a nivel mundial sugiere que la elasticidad de la oferta agrícola agregada con respecto a los precios es inferior a 1, siendo más

baja en países con una infraestructura pobremente desarrollada. Para estos países la elasticidad de la oferta con respecto a factores diferentes a los precios es considerablemente mayor. A. Chhibber, 1997. p. 57

14 Ver Jaramillo y Junguito, 1993, págs. 47 a 65. A pesar de las dificultades para construir el modelo por la falta de estadísticas consistentes de índices de pluviosidad, la carencia de series de precios de los productos agrícolas no transables, y el alto grado de correlación entre las variables independientes, se aceptan fuertes los resultados del ejercicio econométrico. Estos sugieren que el factor más determinante en la crisis de los años '92 y '93 fueron los aspectos climatológicos. Idénticas opiniones manejó A. Montenegro para justificar la política agraria del gobierno Gaviria. Ver El Espectador, Diario Económico, septiembre 17 de 1995, p. 6-B.

15 Así lo expresa claramente el gobierno en su *Salto Social*, pp.199-208.

16 Esto ocurrió en Chile durante el “ajuste ortodoxo” de 1979-1981. Ver Auty, R., 1993: pp. 110 a 123.

17 Corrientemente se han comparado los costos transaccionales con la fricción en las máquinas, a mayor fricción menor es el desempeño de la maquinaria, y al generarse mayor calor incluso el daño total del equipo puede suceder. En el sector financiero los costos de transacción son los costos de oportunidad del tiempo incurrido en la negociación de los créditos, los costos explícitos en los que incurren todos los participantes para cerrar la transacción y hacerla cumplir.

18 En Colombia la participación de las inversiones públicas en las totales es muy reducida, y ubica al país por debajo de Chile, Taiwán, Corea o Indonesia en cuanto a la contribución del sector público en la generación del producto y en el coeficiente de formación bruta de capital. Banco Mundial: World Development Report, 1996.

19 En la década de los '80 la OPEP estuvo trabajando a un nivel relativamente bajo de su capacidad instalada y contrajo las inversiones, de forma tal que sólo produce una fracción de lo que producía en 1970. Ver Keiwort Benson 1996.

20 Esto fue posible gracias a el uso efectivo de actividades de captación de renta para elevar el precio de la tierra de las grandes firmas, por encima de la capacidad de compensación que podrían cubrir los pequeños productores (de Janvry, A. y Sadoulet, E. 1996).

21 La política de tierras fue considerada como “elemento esencial de la política agropecuaria”, por el gobierno colombiana. Ver: DNP 1991 “Apertura a la Propiedad de la tierra y Dinamización de este Mercado”, DNP-UDA-Minaagricultura, (Bogotá) 2 de octubre.

22 El Banco Mundial considera que el Incora debería mantener sus poderes de compra compulsiva de tierras para disuadir eventuales acciones colectivas de los propietarios tendientes a bloquear el mercado de tierras controlando la oferta de tierras. .

23 Por la interrelación entre la propiedad y el mercado de capitales se desarrolla una resistencia al avance tecnológico, o pueden surgir presiones hacia cambios tecnológicos que afectarían negativamente la remuneración al trabajo, y reducirían el ingreso nacional. Braverman, A. y Stiglitz, J1986, pp. 313-332.

24 Esta idea fue discutida con el Dr. Diego Pizano en entrevista reciente con la autora. La misma idea fue sugerida también por el Dr. Ricardo Avellana, Asesor Internacional de la Gerencia de la Federación. En las visitas de las autoras a fincas cafeteras de Nariño, Tolima y Cauca para la elaboración de este trabajo, fue evidente que aun los más pequeños productores habían ya adoptado la variedad Colombia, y una buena parte de ellos el Caturra. Estas conclusiones aparecen corroboradas en el Informe Preliminar del CRESE, 1996.

