

January 1992

## Algunos impactos de la apertura económica sobre el sector agropecuario

Dr. José A. Hernández Merino

*Universidad de La Salle, Bogotá, revista\_uls@lasalle.edu.co*

Follow this and additional works at: <https://ciencia.lasalle.edu.co/ruls>

---

### Citación recomendada

Hernández Merino, D. A. (1992). Algunos impactos de la apertura económica sobre el sector agropecuario. *Revista de la Universidad de La Salle*, (19), 9-16.

This Artículo is brought to you for free and open access by Ciencia Unisalle. It has been accepted for inclusion in *Revista de la Universidad de La Salle* by an authorized editor of Ciencia Unisalle. For more information, please contact [ciencia@lasalle.edu.co](mailto:ciencia@lasalle.edu.co).

# ALGUNOS IMPACTOS DE LA APERTURA ECONÓMICA SOBRE EL SECTOR AGROPECUARIO

---

DR. JORGE A. HERNÁNDEZ MERINO\*

## Introducción

Según aquellos para quienes era imprescindible la apertura de nuestra economía a los mercados internacionales, el viejo modelo de desarrollo proteccionista y cerrado ya no era capaz de garantizar un ritmo óptimo de crecimiento y tampoco estaba en condiciones de proveer los niveles de bienestar y empleo que requieren los colombianos.

El aislamiento del escenario internacional en el que venía nuestro país, constituía quizá el limitante estructural más importante para la revitalización del crecimiento económico.

Estos antecedentes condujeron a considerar un cambio radical aprovechando el decidido viraje hacia la modernidad en que estaba involucrado el mundo entero caracterizado, especialmente, por la flexibilidad de la política comercial. En consecuencia, nuestra clase dirigente ha venido poniendo en marcha durante los dos últimos años, el proceso de apertura y modernización económica e institucional que busca, según palabras del propio Presidente de la nación, Doctor César Gaviria T.: *«abrir nuestro sistema productivo para hacerlo más eficiente, competitivo y capaz de conquistar con nuestras exportaciones al mundo entero»*. Igualmente, afirma que es necesario cambiar las tasas actuales de crecimiento que están por el orden del 3% ya que a dicho ritmo, tardaríamos al menos un siglo para alcanzar

---

\*Médico Veterinario U. De La Salle.  
Profesional de Fomento Banco Ganadero.  
Miembro Junta Directiva MESEVALLE.

ingresos similares a los de los países del sur de Europa.

### Las herramientas de la apertura al servicio del sector agropecuario

Esta política de internacionalización de la economía, incluye un programa completo de cambios, dentro de los cuales se destacan: el fortalecimiento del Consejo Directivo de Comercio Exterior, la transformación de PROEXPO en Banco de Comercio Exterior (BANCOLDEX), la creación del Ministerio de Comercio Exterior, la modernización del Régimen Legal para el sector financiero, una nueva Legislación Laboral, la descentralización y privatización de los Servicios Portuarios, la adecuación del Régimen Cambiario y la Reforma Fiscal.

En cuanto al sector agropecuario, el Ministerio de Agricultura y Ganadería, trazó una serie de lineamientos acordes con la Política Macroeconómica, los cuales tienen como objetivo primordial: «*el mejoramiento del ingreso y el desempeño productivo del sector, así como su contribución al desarrollo nacional y al bienestar de la población*», lo cual se consigue, según el gobierno, mediante la adopción de técnicas que permitan la mayor eficiencia y competitividad. Para ello, se considera que es necesario

el apoyo del estado en aspectos tales como: la inversión en infraestructura, investigación, transferencia de tecnología, disponibilidad de crédito y desarrollo del sistema de comercialización con el fin de exponer nuestros productos a la competencia internacional.

Entre los citados lineamientos del Ministerio para el proceso de apertura en el sector pecuario, existen dos principios fundamentales: la *gradualidad* y la *integridad*. El primero se refiere a la eliminación del uso que se venía haciendo hasta hace poco de la Licencia Previa, la cual fue reemplazada por el Sistema de Aranceles que, según el gobierno, le permitirá al productor recibir las señales del mercado internacional y, al mismo tiempo, autoevaluarse para medir su eficiencia con los colegas de otras latitudes. Adicionalmente, para adoptar este sistema, el gobierno considera importante establecer acciones compensatorias incluyendo el estatuto Antidumping y el establecimiento de Derechos Compensatorios.

El segundo principio -la integridad-, busca resolver el problema relacionado con los exagerados niveles de protección existentes para algunos insumos y bienes de capital, indispensables en las actividades pecuarias.

De acuerdo con lo anterior, lo que el gobierno desea es fijar unas reglas de juego claras, estables y automáticas de tal modo que quien decida participar en el proceso de apertura, no corra el riesgo de depender de las medidas arbitrarias que puedan tomar en el futuro algunos funcionarios públicos.

En términos generales, y hasta el momento en este artículo, se ha intentado resumir a grandes rasgos las expectativas, los objetivos, programas y medios que el gobierno planteó y que ha denominado: *la Caja de Herramientas para la apertura y la modernización*. En adelante, se intentará realizar una modesta aproximación a lo que podría considerarse un análisis que intenta evaluar las posibles implicaciones de la política aperturista en el sector agropecuario.

### **Los impactos sobre el sector agropecuario**

En primer lugar, llama la atención el fundamento sobre el cual se basa la política de modernización e internacionalización en lo referente al sector agropecuario. En efecto, rompe con la tradicional descompensación entre las políticas macroeconómicas y las débiles políticas sectoriales, lo que generalmente creaba una

tendencia discriminatoria por parte de las primeras en contra del papel de promoción para el sector. Ahora, según parece por lo menos teóricamente, existe una coherencia entre los dos programas que busca aunar esfuerzos con el fin de alcanzar un mismo objetivo. Esta estrecha relación, sin lugar a dudas, causará un efecto positivo sobre el sector y permitirá muy seguramente, participar del desarrollo y la modernización que hasta el momento nos venía tocando tan sólo tangencialmente.

Definitivamente, uno de los grandes avances es el que tiene que ver con la nueva Legislación Laboral, ya que la anterior se había convertido en uno de los principales obstáculos para la productividad, la eficiencia y la calidad total. Así, la generación de nuevos empleos era casi nula y se tendía a desconocer las fuerzas de trabajo renovadoras y con mayor grado de calificación, ya que ellas a la postre irían a incrementar las cargas prestacionales. Me atrevería afirmar que con la antigua Ley, un alto número de empresarios agrícolas y ganaderos no le brindaban a los trabajadores el verdadero derecho a la estabilidad, a la seguridad social, a la protección en caso de arbitrariedad, a la organización e incluso a contar con un empleo digno y justamente remunerado. En cierta forma, en el pasado a los

empresarios les asistía algo de razón si se tiene en cuenta el obsoleto Régimen Laboral existente en el país.

Uno de los programas que exige realización inmediata es el que tiene que ver con la adecuación de las vías de comunicación, pues no puede pensarse en producir alimentos, bien sea de exportación o de consumo interno, que tengan capacidad para competir con los del exterior, si no se dispone de vías adecuadas de acceso ya que ello incide fuertemente sobre el incremento de los costos de producción y, lo que es más grave, lleva a poner en peligro la capacidad del mismo, máxime cuando se trata de productos perecederos. En lo que tiene que ver con el transporte aéreo, se destaca la política de cielos abiertos, pues nuestras compañías de aviación en algunas oportunidades eran incapaces de cumplir con los compromisos adquiridos en el exterior por nuestros exportadores y en muchos casos, se llegó a tener grandes pérdidas, especialmente en los productos de origen agropecuario, por causa de su incumplimiento. En lo referente al transporte marítimo y ferroviario, es plausible la idea de privatización, ya que el estado venía denotando claras muestras de incapacidad administrativa para el manejo de tan importantes empresas.

La llamada reconversión agropecuaria -inversión en infraestructura, en investigación, en transferencia de tecnología, disponibilidad de crédito y desarrollo de sistemas de comercialización-, es, sin lugar a dudas, la columna vertebral de la apertura para el sector agropecuario, pues hay que tener en cuenta que el enfrentamiento a una competencia abierta con los mercados internacionales, resulta casi que fabulesca o se asemeja al pasaje bíblico de David y Goliat, cuando se toman en consideración los siguientes datos:

- el 60% del área dedicada a la agricultura, se cultiva aún en forma tradicional;
- en el caso de la ganadería, los reportes son aún más críticos pues el 68% de los sistemas de producción dedicados a la obtención de carnes se fundamenta en pastoreo tradicional con uso extensivo de la tierra y baja productividad;
- en el caso de la leche, el 30% de la producción proviene de ganaderías de doble propósito con bajísimos índices de producción lechera;
- en los países latinoamericanos, el 78% de las Unidades Productivas, están en manos de campesinos quienes se encuentran casi totalmente

abandonados, sin recursos, produciendo con tecnologías obsoletas y, lo que es más grave, a merced de la inseguridad por la que atraviesa nuestro país.

### **Las condiciones para el desarrollo del sector**

Es imposible concebir una apertura económica y competencia a nivel internacional, a punta de azadón, pica, garlancha y pala. De ahí que es importante y más en el caso de Colombia el tema de la inversión, tanto por parte del Estado como de los particulares en la investigación y aplicación de tecnologías que permitan reflejar efectos casi que inmediatos sobre los niveles de producción. Además, es necesario que la tecnología aplicada sea coherente con las necesidades de nuestro país. Para lograr lo anteriormente citado, es necesario tener en cuenta dos aspectos, a saber: primero, se necesita acabar con la vieja tendencia de subinvertir en investigación, basados en el reporte del gasto público por efecto del ajuste económico; y segundo, reorientar las investigaciones hacia aquellas fuentes donde se mantienen ciertas ventajas comparativas sobre los competidores, sin descuidar, lógicamente, la concentración de los productos ali-

menticios no comercializables de consumo interno, ya que para estos últimos existen razones tanto económicas como de tipo social. De la misma manera, y para lograr un verdadero desarrollo del sector agropecuario colombiano, es importante tener en cuenta la inversión en los servicios públicos rurales, más exactamente en la construcción de los Distritos de riego, pues nunca hay que olvidar que la economía de una región está sustentada en el desarrollo de procesos productivos y dentro de ellos, el uso y manejo adecuado de los recursos hidráulicos.

Por otra parte, y en lo referente a la transferencia de tecnología, es importante dinamizar en cuanto sea posible la acción de los CRECED, ya que serán el contacto directo con los productores; igualmente, es importante que los Gobiernos Municipales impulsen en cuanto sea posible las Unidades Municipales de Asistencia Técnica (UMATAS), ya que ellas serán el motor de desarrollo del sector rural.

Otro tema de vital importancia es el Crédito de Fomento, pues definitivamente las modalidades que hasta el momento han regido en nuestro país, como son la Ley 26 y la Ley 5a., han sido definitivas en el desarrollo rural. Ahora bien, con el nuevo sistema de crédito para el sec-

tor, con el Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario (FINAGRO), se ha logrado en lo que lleva de vida, cumplir con el principal objetivo: proveer de alimentos suficientes a la población colombiana. Igualmente importante es la diferenciación que se ha hecho en este Fondo de los grupos de productores: los pequeños, por una parte y los grandes y medianos, por otra. Esto es importante a causa de los problemas ya consolidados con los primeros como son: las relaciones con los intermediarios financieros y las limitaciones de patrimonio; por esto es justificable la intervención dirigida a facilitar el desarrollo de las relaciones financieras entre los pequeños productores y el Sistema Bancario que permita el acceso del primer grupo al crédito. Así las cosas, resulta de importancia la prioridad que ha tenido FINAGRO en el establecimiento del Sistema de Redescuento, dirigido al grupo de pequeños productores. Otro aspecto que ha tenido en cuenta el Fondo, es la limitación del crédito agropecuario en cuanto al largo plazo; por ello ha realizado un esfuerzo por asignar un mayor énfasis en fortalecer las líneas orientadas a mejorar y ampliar las obras de adecuación de tierras, así como la dotación de maquinaria y equipos que tiene un efecto

marcado en el mejoramiento de los niveles de competitividad y que son, en parte, una forma de subsanar el vacío del largo plazo.

Con respecto al tema de la comercialización -tan viejo como la misma agricultura y ganadería-, la situación actual muestra que hemos avanzado muy poco, pues los escasos pasos dados hasta el momento más bien se deben al esfuerzo de la empresa privada y a las exigencias de los mercados, sin la verdadera participación de los ganaderos y agricultores. En realidad, actualmente se están dando circunstancias excepcionales para intentar una política de comercialización, ya sea por medio de las Asociaciones de Productores y la influencia que ellos pueden tener ante las grandes empresas privadas o por la formación de cooperativas. En todo caso, cualquier esfuerzo será poco si en realidad se busca que el sector agropecuario se desarrolle ahora que nos encontramos en pleno *proceso de apertura*, oportunidad en la que los productos del sector deben alcanzar el liderazgo por obtener un verdadero beneficio social. Vale la pena citar el incremento en los recursos para comercialización que ha tenido FINAGRO durante los últimos años, pues permite apreciar el impulso que se quiere dar a esta actividad que en el pasado adolecía del apoyo requerido.

En este contexto, podemos inferir junto a Maquiavelo: *«Siempre se tiene que considerar, que no hay cosa más difícil de llevar a cabo, ni de más dudoso final, ni de más peligroso manejo, que iniciar un nuevo orden de cosas»* (El Príncipe). Sin embargo, esta tarea se hará más llevadera si se utilizan las herramientas prácticas disponibles, tales como la utilización eficiente de los recursos. Ello se logrará con la elaboración y puesta en marcha de un Plan Estratégico Administrativo que oriente el trabajo a todo nivel y que cuente con un reconocimiento previo de los problemas existentes en el sector agropecuario colombiano, para que así las alternativas de solución planteadas respondan a sus verdaderas necesidades.

En términos prácticos, es necesario tomar en serio la propuesta del señor Presidente en la instalación del Congreso el pasado 20 de julio, cuando propuso un *«revolcón social»* para sacar de la pobreza a 13 millones de colombianos. Para ello se requiere poner a funcionar la máquina productiva del sector agropecuario e inundar a Colombia de alimentos.

### **Otros factores para asegurar el desarrollo del sector**

Surge, entonces, la pregunta: ¿Cómo lograr estos propósitos?

Ciertamente que además de las políticas ya adoptadas por el gobierno, es imprescindible elaborar un mapa del sector agropecuario colombiano, que identifique adecuadamente los productos según su eficiencia, diagnosticada por la ventaja comparativa que ofrece cada uno de ellos. Igualmente, debe establecerse la posible demanda durante la época de cosecha y la capacidad de almacenamiento del país para poder precisar, con base en lo anterior y de manera más o menos acertada, las cuotas en productos agropecuarios que debe aportar cada región evitando, en un momento dado, la abundancia de oferta y la escasez de demanda, cuyo desbalance es el causante de la fluctuación de precios que convierte al productor en un apostador de juegos de azar.

Por otro lado, es necesario reglamentar la Asistencia Técnica para que cumpla con su papel de motor de desarrollo del sector agropecuario. Esta labor no es muy difícil, ya que en nuestro país existen unos lineamientos muy bien estructurados, como los que ha venido proponiendo -entre otros- el Centro Internacional para el Desarrollo Pecuario (CICADEP). Dichos lineamientos, entre las innumerables estrategias que proponen, recurren a una serie de disciplinas que desafortunadamente



tunadamente los profesionales que desempeñamos la Asistencia Técnica, por lo general, no hemos querido tener en cuenta; entre otras, dichas disciplinas se refieren a: la Gerencia, la Economía Agropecuaria, la Planificación del Crédito, etc.

Al mismo tiempo, es importante que el agricultor y el ganadero tomen conciencia que ellos mismos son empresarios, que administran una empresa, una fábrica de alimentos que hace parte de la maquinaria productiva de la economía nacional. Del

mismo modo, es necesario que el productor utilice las herramientas que le ofrece el mundo moderno, tales como la Biotecnología, la sistematización e informática, la mecanización y otras muchas que hoy dispone y que día a día se acrecientan.

Por último, no podemos olvidar que el sector agropecuario debe tener como meta final el mejoramiento del ingreso y del desempeño productivo, así como contribuir al desarrollo nacional y al bienestar de la población.

## Bibliografía

CEGA, «Análisis de Coyuntura», en *Coyuntura Agropecuaria*, v. 8, n. 3, Bogotá, 1991.

CEGA, «Avance Informativo Cuarto Trimestre de 1991», en *Coyuntura Agropecuaria*, Bogotá, 1992.

CEGA, «Sector Pecuario», en *Coyuntura Agropecuaria*, v. 8 n. 3, Bogotá, 1991.

CARTA GANADERA, «Editorial», *La Comercialización*, v. xxvii, n. 9, Bogotá, 1991.

FINAGRO, «Un sistema de crédito para el campo», en *Carta Ganadera*, v. xxviii, n. 2, Bogotá, 1991.

FORERO, José Antonio, «El recurso agua en Colombia», en *Carta Ganadera*, v. xxix, n. 3, Bogotá, 1992.

GAVIRIA TRUJILLO, César, *Discurso de Apertura del Congreso de la República*, Bogotá, julio, 1992.

GAVIRIA TRUJILLO, César, «Una Caja de Herramientas para la Apertura

y la Modernización», en *La Revolución Pacífica, Modernización y Apertura de la Economía*, v. 1, 1991.

ICA, *Resolución No. 3141*, Bogotá, 1990.

JAIR G., Luis G., *La ganadería colombiana, una nueva visión*, Bogotá, 1992.

JUNGUITO, B., Roberto, «Sector Agropecuario», en *Foro Colombia Siglo XXI, una aproximación al futuro*, Bogotá, 1990.

LEIBOVICH, «La Apertura, principio del cambio del modelo», en *Seminario del CEGA, Carta Ganadera*, v. xxix, n. 3, Bogotá, 1992.

PROYECTO COLOMBO-ALEMAN, ICA-GTZ, *La asistencia integral pecuaria dentro del marco operativo del Proyecto Colombo-Alemán, ICA-GTZ. Introducción al sistema de Asistencia Técnica Integral Pecuaria*, Bogotá, 1991.