

---

# BEJARANO FRENTE A LA POLÍTICA COMERCIAL AGROPECUARIA

---

Antonio Hernández Gamarra

El autor es miembro de la Junta directiva del Banco de la República. Las opiniones aquí expresadas no comprometen a la institución a la cual se encuentra vinculado. El autor agradece los comentarios y observaciones de Luis Bernardo Flórez, Homero Cuevas y Alberto Supelano.

## **Resumen**

**Hernández Gamarra, Antonio, "Bejarano frente a la política comercial agropecuaria", Cuadernos de Economía, v. XVIII, n. 31, Bogotá, 1999, páginas 219-235**

*Este artículo analiza la evolución del pensamiento de Jesús A. Bejarano sobre la política comercial agropecuaria. Para ello, se examinan los trabajos que Bejarano escribió cuando comenzó la apertura de la agricultura a principios de la década de los noventa, los artículos que escribió a mediados de la década y la influencia que ejerció sobre el pensamiento de la SAC. El artículo muestra que pese a que él se apartó considerablemente de la opinión simplista de que lo más adecuado es dejar la reestructuración de la agricultura exclusivamente a las fuerzas del mercado, tampoco defendió una política proteccionista radical. Por el contrario, defendió una política de transición gradual y de largo plazo que aumentara la eficiencia y la competitividad, y poco se inclinaba a impulsar políticas de ingresos que favorecerían a grupos agrícolas específicos.*

## **Abstract**

**Hernández Gamarra, Antonio, "Bejarano's thoughts on commercial agricultural policy", Cuadernos de Economía, v. XVIII, n. 31, Bogotá, 1999, pages 219-235**

*This article analyzes the development of Jesus A. Bejarano's thoughts on the commercial agricultural policy. For this purpose, the author examines Bejarano's writings at the beginnings of the opening up of agriculture in the very early nineties, the papers he produced during the middle of the decade, and the influence he may have had on SAC's thinking. This work shows that although Bejarano strongly departed from the simplistic opinion of those who believe that the restructuring of agriculture is best left solely to market forces, nevertheless he did not favor a radical protectionist policy. On the contrary, he supported a transitional, gradual, long-term policy that would generate efficiency and competitiveness, and he was little inclined in encouraging income policies favoring specific agricultural groups.*

## INTRODUCCIÓN

El propósito de este trabajo es examinar la evolución del pensamiento del profesor Jesús A. Bejarano en torno a la Política Comercial Agropecuaria, a lo largo de la década de los años noventa.

Durante su ejercicio académico y profesional, el profesor Bejarano mostró variados intereses sobre el desenvolvimiento de la economía agropecuaria y el desarrollo rural. Empecemos por ilustrar, brevemente, esta afirmación.

Bejarano se interesó por el papel que la teoría del desarrollo le asignó a la agricultura como fuente del crecimiento económico, desde los tiempos de la teoría de la industrialización forzosa hasta formulaciones más recientes que han revalorado el rol del sector agropecuario en el desarrollo económico y propician un enfoque de equilibrio general, el cual considera la interdependencia y las complementariedades entre distintos sectores y la manera como ellos se ven afectados por la política macroeconómica.

De igual manera, se preocupó por el análisis de la transformación estructural y el crecimiento agrícola. Para esos fines, puso de presente la importancia de la modificación de la demanda, las tasas diferenciales de productividad, las variaciones en la intensidad en el uso de los factores productivos y los cambios en las ventajas competitivas.

Desde la perspectiva de un desempeño sectorial acorde con el comportamiento de la demanda agregada, también se interesó por los análisis atinentes al tamaño óptimo de los predios rurales. Como la insuficiencia del crecimiento sectorial, *vis a vis* el de la demanda, no puede explicarse por la carencia de recursos naturales o por la falta de desarrollo tecnológico, buscó la explicación en el bloqueo que la estructura agraria, derivado de la distribución de los recursos productivos (tierra, riqueza en general, acceso al capital financiero, etc.), le impone al logro de una mayor producción. Por esa vía y mediante el examen de los rendimientos por unidad de superficie, y su relativa disminu-

ción a medida que aumenta el tamaño de los predios, llegó Bejarano al análisis de la política de reforma agraria no solamente por razones de estabilidad y equidad social, sino también por razones de eficiencia económica.

Objeto de su análisis fue también la necesidad de cualificar la teoría económica convencional como instrumento para explicar el funcionamiento de los mercados de productos agrícolas. Necesidad que se que se origina en el estudio de unos mercados cuya producción se caracteriza por ser atomizada, dispersa, estacional, heterogénea, dependiente de factores naturales, perecible y multiusable en relación con el consumo. Sin dejar de mencionar, por lo demás, las particularidades de los canales de comercialización de los productos agrícolas y la presencia constante de oligopsonios.

Objeto de los análisis de Bejarano fueron además: la pobreza rural; la generación de empleos por fuera de la agricultura en las zonas rurales; la seguridad alimentaria; la capacidad de la política sectorial para compensar políticas macroeconómicas adversas al desarrollo agropecuario; la noción de progreso y su capacidad para entender la política rural y las relaciones entre lo rural y lo agrícola; la sostenibilidad de la agricultura en un contexto de un uso más racional de los recursos naturales; la pertinencia de la nueva economía institucional para la formulación y evaluación de las políticas públicas referidas al sector agropecuario.

Casi todos esos temas fueron analizados en *Economía de la Agricultura* [Bejarano 1998a] texto cuyo propósito, eminente pedagógico, fue proporcionar elementos de análisis sobre la economía de la agricultura a los estudiantes de pregrado.

De tan amplia, variada y rica temática he decidido referirme al pensamiento del profesor Bejarano sobre la Política Comercial Agropecuaria, porque como él muy bien señala, ésta define la distancia entre los precios internacionales y los precios internos de los bienes importables y, por tanto, incide sobre la producción, la productividad y, en general, en el desempeño de la agricultura [Bejarano 1998e]. Por lo mismo, condiciona la supervivencia de segmentos productivos de la actividad agropecuaria, al tiempo que incide sobre la estabilidad de precios y la seguridad alimentaria. Sin dejar de anotar que, dados sus efectos sobre la producción, el empleo y los ingresos rurales, está asociada con la estabilidad política y social, y con las condiciones de gobernabilidad en las áreas rurales. Por ende, no es de extrañar que las principales discusiones de la política agrícola de la última década han estado referidas en lo esencial, al diseño e implementación de la política comercial.

Con el propósito de examinar el pensamiento del profesor Bejarano sobre el tema he construido una periodización que incluye las siguientes etapas: a) el inicio de la apertura comercial a comienzos de la década de los noventa; b) la política en curso a mediados de la década; c) la expresión gremial del pensamiento de Bejarano, que toma cuerpo en su condición de Presidente de la Sociedad de Agricultores de Colombia entre 1998 y mediados de 1999.

El lector observará que esa periodización excluye de manera expresa el diseño y puesta en marcha de la política que tuvo lugar durante la administración del Presidente Gaviria que, de manera un poco inapropiada, se conoce como el período de apertura comercial.

Ésa, desde luego, no es una omisión. Por las responsabilidades públicas que, como Consejero para la Paz, ejercía por esos tiempos, Bejarano estuvo imposibilitado para intervenir en el proceso de toma de decisiones en materia de política económica al igual que para expresar opiniones sobre la misma. Lo cual haría en retrospectiva, y de manera indirecta, hacia mediados de la década, como se verá en la tercera parte de este trabajo.

### LA MISIÓN DE ESTUDIOS DEL SECTOR AGROPECUARIO

En diciembre de 1987, a fin de incrementar el conocimiento sobre la estructura y la evolución del sector agropecuario, el Presidente de la República creó la Misión de Estudios del Sector Agropecuario. Misión de la cual fueron designados Director General y Director Técnico, respectivamente, los profesores Albert Berry y Jesús A. Bejarano.

La Misión, con el concurso del Consejo Directivo,<sup>1</sup> de una comisión técnica consultiva<sup>2</sup> de un numeroso grupo de consultores<sup>3</sup> trabajó durante 18 meses y al final produjo un informe contenido en tres tomos que fueron publicados en septiembre de 1990 [Misión de Estudios del Sector Agropecuario 1990a, 1990b]. Si bien los consultores prepararon informes de base, la responsabilidad de las conclusiones y resultados del estudio recayó en los Directores General y Técnico, quienes así lo advirtieron en la presentación del Informe final de la Misión. Esa responsabilidad es especialmente clara en lo referente al tercer tomo,<sup>4</sup> en el cual el profesor Bejarano sintetizó su visión sobre los hallazgos del diagnóstico publicado en los dos primeros tomos y formuló una propuesta de estrategias y políticas para el desarrollo del sector.

---

1 Del cual hicieron parte los doctores Gabriel Rosas como Ministro de Agricultura; Luis Bernardo Flórez como Jefe del Departamento Nacional de Planeación, DNP, y Armando Samper y Arturo Sarmiento como representantes del Presidente de la República.

2 Integrada por Roberto Junguito, Ricardo Villaveces, Eduardo Sarmiento, Gabriel Montes, Absalón Machado, Jorge García García, Diana Molina, Juan Molina y Hernando Palomino.

3 Del cual hicieron parte Ulpiano Ayala, Lía Guterman, Fabio Velásquez, Alvaro Pachón, Santiago Perry, A. Hernández, Homero Cuevas, Mauricio Rubio, Jorge Bustamante y Manuel F. Olivera.

4 Titulado *Estrategias y políticas para el desarrollo agropecuario en Colombia*, aunque no fue numerado como tal.

La síntesis elaborada por Bejarano se refiere al crecimiento y la transformación estructural; las transformaciones de la estructura agraria; el empleo, la distribución de ingresos y la pobreza; la oferta agropecuaria; la economía campesina; el desarrollo ganadero; los enlaces en el crecimiento agropecuario; la política macroeconómica y el desarrollo agrícola; los escenarios futuros y el marco institucional de las políticas agropecuarias.

Con base en esa elaboración y la respectiva propuesta de estrategias y políticas, se pasa ahora a examinar la concepción que en ese entonces tenía Bejarano sobre el desarrollo agropecuario, con énfasis en el papel que le asignaba a la política comercial dentro del mismo.

En la base de esa concepción existe un repudio al carácter residual que la teoría del desarrollo le asignó, durante largo tiempo, al sector agropecuario como proveedor de mano de obra para la industria, generador de divisas y productor de bienes alimenticios. Lo cual devenía de la creencia sobre limitaciones estructurales para incrementar la oferta, una alta inmovilidad de factores y una baja capacidad de respuesta a los incentivos.

Por el contrario, Bejarano subraya el carácter complementario de la producción agropecuaria como elemento esencial para el comportamiento global de la economía y el desarrollo industrial mediante la explotación de los enlaces con otros sectores al poner de presente sus interdependencias y complementariedades.

Para ese fin se subraya que es necesario entender y explotar los encadenamientos hacia atrás, es decir la capacidad del sector agrícola para utilizar insumos provenientes de otros sectores, al igual que los enlaces hacia adelante, o sea su capacidad de suministrar materias primas e insumos para otros sectores. Enlaces a los que habría que adicionar la demanda por servicios que hace la agricultura (transporte, comercialización, almacenamiento, etc.) y los vínculos del consumo rural con los bienes producidos por otros sectores.

Entendidas así las cosas se dejaría de considerar a la agricultura como un sector primario para diseñar políticas alrededor de un "sistema agropecuario" que estimule el crecimiento conjunto de varios sectores.

Para ello es necesario precisar que no resulta suficiente un manejo de las políticas agropecuarias a través de estímulos a la oferta. De igual manera, se requiere entender que la política sectorial debe compatibilizarse con la política macroeconómica y con la política general de desarrollo para que estas últimas no limiten o neutralicen los efectos de la primera.

Ello es así porque las estrategias de desarrollo rural y seguridad alimentaria, al igual que los esfuerzos para hacer más eficiente el proceso de comercialización de productos agropecuarios, afectan el nivel de ingresos, su distribución y los precios relativos de los bienes lo cual podría tener efectos significativos sobre la estructura industrial.

### Ese conjunto de interrelaciones lleva a Bejarano a concluir que

ninguna política sectorial debe ignorar los mecanismos globales de asignación de recursos en la economía, ni los patrones de inserción en la economía internacional, ni los mecanismos para mejorar los perfiles distributivos y los niveles de bienestar de la sociedad como un todo. En esta perspectiva, los ejes de la estrategia para el desarrollo agropecuario deben considerarse como un objetivo intermedio dentro de la reformulación de una estrategia de desarrollo global. Ello significa que los objetivos propios de las políticas sectoriales, tales como la modernización agropecuaria, el incremento en los niveles de competitividad del sector, el incremento en la cantidad y calidad de los recursos, el fortalecimiento de la economía campesina y la orientación del sistema de incentivos para la agricultura deben situarse en el contexto de fortalecer las contribuciones sectoriales a la reactivación del crecimiento económico y a asegurar otros objetivos del desarrollo global: la seguridad alimentaria nacional, la erradicación de la pobreza, la satisfacción de las necesidades básicas de la población rural, el incremento y la diversificación de las exportaciones agroindustriales y manufactureras y la dinamización del crecimiento industrial". [Misión de Estudios del Sector Agropecuario 1990b, 83].

Desde luego, si la estrategia para el desarrollo agropecuario constituye un objetivo intermedio dentro de la política general de desarrollo, la suerte del desenvolvimiento del sector vendría a quedar inmersa en la escogencia de dicha estrategia general. A este respecto Bejarano, basado en el documento CONPES [DNP 1990] contentivo del Programa de Modernización de la Economía Colombiana, postula los siguientes principios:

- Existen pocas dudas sobre la inconveniencia de mantener el modelo de desarrollo altamente proteccionista y sobre la necesidad de un mayor grado de apertura de la economía colombiana.
- No parece factible sostener el crecimiento sobre la base de un sector industrial altamente protegido y de un sector agrícola supeditado a la industrialización.
- Los altos niveles de protección han limitado los incentivos para buscar el cambio tecnológico, lo cual afecta el crecimiento de los sectores protegidos y frena la expansión de las exportaciones al tiempo que impide la satisfacción de la demanda interna a precios razonables.
- Se ha generado un sesgo antiexportador que orienta la inversión hacia los sectores dirigidos al mercado interno.

Establecido ese diagnóstico, Bejarano acoge los postulados contenidos en el Programa de Modernización de la Economía Colombiana que, aparte de subrayar la consistencia de la política macroeconómica, buscaba poner en marcha un plan de reestructuración y reconversión de la base productiva que diera sustento a la racionalización del comercio exterior.

Racionalización que vale la pena recordar, tenía como propósito, según se lee en el aludido documento CONPES, "introducir una competencia gradual, pero progresiva, a la producción nacional y, simultáneamente, continuar la reducción de los controles administrativos sobre las importaciones de bienes complementarios con dicha producción" [DNP 1990, 10].

La política de racionalización del Comercio Exterior estaba basada en los siguientes criterios:

- Universalidad, para evitar discriminaciones a favor o en contra de determinados sectores.
- Automaticidad, para minimizar la discrecionalidad presente en el régimen de licencia previa.
- Gradualidad, para garantizar la adecuación en el tiempo de la estructura productiva.
- Sostenibilidad, para disminuir la probabilidad de la reversión de la política.

En este contexto

la expansión y diversificación de las exportaciones, la industrialización apoyada en el sector agropecuario, la modernización del aparato productivo y la racionalización del comercio exterior, como ejes de la asignación de recursos, aparecen como las alternativas más convenientes y viables para impulsar el crecimiento. Por supuesto, para esto se requiere ordenar los sectores productivos de acuerdo con su potencial de demanda, identificar las políticas que estimulen tanto los enlaces como los efectos de sustitución, y jerarquizar los instrumentos de política.

El principio de especialización de la estructura productiva del país en función de la dinámica de la demanda mundial efectiva, sugiere, en la práctica, que para alcanzar la inserción de la economía en el mercado internacional se debe adecuar su aparato productivo a la evolución predecible de las demandas mundiales, concentrándose en los bienes progresivos, y teniendo en cuenta las restricciones tecnológicas y de recursos humanos, las necesidades en materia de complementariedad entre sectores y la dinámica de la demanda interna [Misión de Estudios del Sector Agropecuario 1990b, 89].

No obstante su total acuerdo con la política progresiva de liberación comercial, Bejarano subraya como aspecto crítico del proceso la gradualidad con que se lleve a cabo, pues

la adecuación de la estructura productiva del país a las condiciones competitivas de los mercados internacionales es un proceso que toma tiempo y debe hacerse en forma gradual y progresiva. Los graves efectos que tendría una liberación abrupta de las importaciones sobre el desempeño de la industria, para no hablar del impacto negativo sobre las reservas internacionales, podrían conducir fácilmente al estrangulamiento y a la reversión del proceso antes de poder cosechar sus efectos positivos [Misión de Estudios del Sector Agropecuario 1990b, 89-90].

Otro punto que a Bejarano le parece clave para el éxito de la reinserción de la economía en los mercados internacionales tiene relación con la credibilidad que la reforma al comercio exterior le merecía a los agentes económicos, lo cual presupondría continuidad en el manejo de la política económica.

En síntesis, hacia principios de los años 90 el profesor Bejarano cuestiona el papel que la teoría del desarrollo le asignó, por muchos años, a la agricultura; propugna por enfoques novedosos, menos subordinados a la industrialización; al tiempo que se muestra partidario de una política comercial más abierta



que la del pasado, recalcando la necesidad de que el proceso se dé de manera gradual y tenga una continuidad en su ejecución a lo largo del tiempo.

Rico en matices y poco dogmático, el Informe de la Misión de Estudios del Sector Agropecuario tuvo, sin embargo, escasa influencia en la formulación de la política agropecuaria en los años siguientes. Varias son las razones que explican ese hecho.

En primer lugar, a finales del Gobierno Barco, el Informe fue acogido de manera disímil por los miembros del equipo gubernamental integrantes del Consejo Directivo de la Misión. Así el Ministro de Agricultura Gabriel Rosas no destacó la importancia del trabajo y se limitó a señalar, en su presentación, que la responsabilidad del Informe recaía en los Directores General y Técnico. Por su parte, el Jefe de Planeación Nacional Luis Bernardo Flórez saludó con entusiasmo la presentación del informe, recalcó que venía a replantear el papel que el sector agropecuario debía jugar en el proceso de desarrollo y puso de presente la importancia de sus recomendaciones.

En segundo término, el documento sobre Estrategias y Políticas para el Desarrollo del Sector contuvo repeticiones innecesarias que le restaron contundencia al cuerpo central de las recomendaciones. Sin dejar de mencionar que, en su intento por innovar, el informe no fue afortunado en el manejo de algunos conceptos. Como, por ejemplo, cuando calificó a las exportaciones con demandas dinámicas en los mercados mundiales como "progresivas" y las de lento crecimiento como "regresivas". Y a veces cayó en confusiones conceptuales como cuando, para apoyar la selectividad en la puesta en marcha de algunas políticas, postuló la necesidad de "un amplio margen de intervención administrativa" en clara contradicción con los criterios de universalidad y automatización, atrás mencionados.

Pero más allá de ello, el carácter no dogmático y gradualista del informe propugnaba por una política sectorial distinta a la del pasado pero igualmente activa. Visión que chocó con la posición de quienes en la administración Gaviria desestimaron la política sectorial como instrumento para impulsar el crecimiento agropecuario.<sup>5</sup>

---

5 De hecho, desde la publicación del Informe, quienes creían más fervientemente en el mercado desestimaron la importancia del estudio. Así, Gabriel Montes, uno de los miembros del Comité Consultivo, estimó que el Informe representa, "la transición entre la escuela cepalina, estructuralista, pesimista sobre las exportaciones, partidaria de la industria como sector líder y las nuevas realidades del fracaso del modelo proteccionista, de economía cerrada con una excesiva intervención del Estado en las realidades económicas. Los autores oscilan constantemente entre las dos posiciones y a veces entran en contradicciones acentuadas" [Misión de Estudios del Sector Agropecuario, 1990b, 225-226].

## UNA POLÍTICA COMERCIAL DE TRANSICIÓN

A su regreso a las actividades investigativas y académicas, desde 1995 Bejarano se ocuparía nuevamente de los problemas del desarrollo agropecuario en un conjunto de trabajos elaborados en el IICA, en virtud de un convenio de cooperación firmado entre el Ministerio de Agricultura y esa institución, encaminado a promover la competitividad sectorial.

Como resultado de ese trabajo Bejarano publicó cuatro documentos: "Desarrollo sostenible: un enfoque económico con una extensión al sector agropecuario" [Bejarano 1998b]; "El desarrollo institucional y la política agrícola" [Bejarano 1998c]; "Elementos para un enfoque de la competitividad en el sector agropecuario" [Bejarano 1998d]; "Una política comercial de transición" [Bejarano 1998e].

En este último trabajo Bejarano empieza por renunciar a inmiscuirse en el debate sobre la forma en que se realizó la apertura comercial agropecuaria a principios de los años 90 y la conveniencia de la misma. En efecto, allí señala: "Este documento no aspira a describir el detalle del proceso de apertura en la agricultura ni las políticas comerciales actuales; tampoco aspira a juzgar sus contenidos" [Bejarano 1998e, 7].

Dando por hecho, de manera implícita, que el proceso de apertura en sus elementos esenciales es irreversible, lo que el trabajo busca es elaborar unas reflexiones sobre las posibilidades y características de una política comercial agrícola de transición. Por lo cual se entiende pasar de una agricultura protegida, aislada de las señales de precios internacionales, a una agricultura abierta y con capacidad de competir en los mercados internacionales.

Esa transición supone, desde luego, la intervención estatal en el proceso con miras a sustituir los tradicionales esquemas de apoyo a la agricultura por otros más compatibles con las realidades de la economía internacional. Para lo cual se examinan:

- El contexto en que se desenvuelve la política agrícola.
- Las implicaciones de la reforma comercial en el ámbito productivo y las tensiones políticas que ello conlleva.
- La experiencia internacional en materia de reformas y contrarreformas.
- Los costos y beneficios de las reformas en el corto y en largo plazo, así como la demanda de protección por parte del empresariado agrícola.
- Las áreas de políticas que deben recibir atención para facilitar la transición.

En lo referente al entorno Bejarano señala que:

- Aun cuando la exposición a la competencia internacional se da en condiciones adversas, por la desventaja en productividad y por los subsidios otorgados a los productores agrícolas en los países desarrollados, la orientación de libre mercado limita la posibilidad de las intervenciones públicas en el sector agrícola.

- Los compromisos internacionales, en particular la normatividad de la Ronda Uruguay, crean limitantes precisos a las medidas de apoyo a la agricultura. Ello conlleva al rediseño de la protección, en lo referente a aranceles y otros instrumentos de política.
- La tendencia al multilateralismo obliga a la búsqueda de alianzas estratégicas entre países, para lograr una participación creciente en el mercado mundial.

Todas esas circunstancias hacen indispensable repensar los instrumentos de apoyo a la agricultura con miras a enfrentar las condiciones adversas al sector; reducir los traumatismos en términos de producción, empleo y distribución del ingreso; y definir la gradualidad del proceso, tanto en sus aspectos macroeconómicos como sectoriales.

Sobre este último punto Bejarano escribe

la gradualidad, implica no sólo reconocer la necesidad de intervenciones públicas, pertinentes y oportunas que promuevan los cambios requeridos, sino también y de manera decisiva, la necesidad de no perpetuar aquel tipo de intervenciones que originaron los problemas que hoy se quieren resolver con las reformas de política comercial. Es necesaria, entonces, la adopción de nuevas formas de intervención que consulten el interés del país y que permitan evitar su apropiación por parte de sectores que expresan intereses particulares. Esas intervenciones deben condicionarse a compromisos de desempeño productivo de parte de los beneficiarios actuales de esas modalidades de intervención, de modo que ellas sean innecesarias en el futuro" [Bejarano 1998e, 13].

Todo ello hace necesario fortalecer la institucionalidad pública y privada, lo cual supone una amplia intervención del Estado, cuando las orientaciones del libre mercado y los compromisos internacionales limitan la cobertura de las políticas de protección.

Se genera así una simetría entre los objetivos de la modernización y la reducción del papel del Estado. Asimetría sobre la cual se señala

enfrentar en todo caso la transición desde una agricultura cerrada, protegida, intervenida, regulada y con fuertes apoyos directos para el fomento de la producción, hacia una economía abierta, desregulada y en consonancia con el nuevo marco institucional del comercio internacional agrícola, supone reconocer, para empezar, los elementos relevantes y sin duda contradictorios del nuevo escenario" [Bejarano 1998e, 14].

A esa contradicción entre demandas crecientes y recursos e instrumentos decrecientes debe añadirse que:

- Algunas actividades agrícolas operan en condiciones en que les es imposible competir con los productos subsidiados provenientes del exterior. Lo cual lleva a decidir si deben desaparecer o se les reestructura, mediante programas especiales para convertirlas en actividades productivas económicamente viables.
- Algunos de esos subsectores cumplen funciones de estabilidad social y política lo cual sugiere la necesidad de ponderar los costos de su desaparición en términos de producción, migraciones, desajustes en los mercados

de trabajo, tensiones sociales y los riesgos de ingobernabilidad que ello conllevaría.

- Existen limitaciones de orden presupuestal en el marco de los programas de ajuste macroeconómico.

Pese a todo ello para el buen desempeño de la política de transición, según Bejarano

se imponen tres orientaciones esenciales: en primer término, aceptar con realismo el estado de la situación; en segundo lugar, emprender de manera pragmática la transición hacia la apertura agrícola y, en tercer lugar, abordar las transformaciones institucionales con profundidad" [Bejarano 1998e, 17].

El realismo lleva a concentrar los esfuerzos en políticas viables. La transición se refiere a la sustitución de los antiguos esquemas de protección por nuevas estrategias. La transformación institucional supone una jerarquización de los objetivos que se persiguen y de los costos de adaptación a los nuevos esquemas, reglas y políticas.

En el trabajo que estamos reseñando, luego de elaborar sobre la economía política de la transición y las lecciones que se derivan de la experiencia internacional, Bejarano pasa a comentar las dificultades de la transición y las características que debería tener esa política.

Las dificultades principales están asociadas con:

- La superación de los problemas de economía política presentes al pasar de una economía cerrada a una economía abierta. Problemas que derivan de los costos económicos<sup>6</sup> y políticos<sup>7</sup> que trae consigo el proceso de apertura.
- El sostenimiento de la política en el tiempo y, en consecuencia, la necesidad de evitar las decisiones tipo "pare y siga", lo cual requiere elementos mínimos de estabilidad en la conducción de las políticas.
- La comprensión de la naturaleza de las variables que inciden en el comportamiento de la agricultura. Es preciso distinguir entre los efectos de la política macroeconómica sobre la actividad sectorial, las deficiencias en la gestión productiva, las circunstancias exógenas y aquellos efectos atribuibles a la política comercial, propiamente dicha.
- El diseño de unos nuevos incentivos que sustituyan las intervenciones vía precios. Para lo cual es preciso incorporar arreglos institucionales capaces de aminorar la incertidumbre y el riesgo presentes cuando los productores se enfrentan al escenario internacional. Incertidumbre que se asocia más a la imposibilidad de proyectar los escenarios en los que se desenvolverá en

---

6 Impactos sobre la producción, el empleo y la distribución del ingreso.

7 Presiones de diversa índole y movilizaciones sociales.

el futuro la actividad económica (incertidumbre estructural),<sup>8</sup> que aquella proveniente de la evolución de los precios o del resultado de la producción.

Vistas así las cosas, los requisitos de la política comercial de transición pasan por no solicitarle al gobierno que contrarreste la distorsión del comercio agrícola por la vía del proteccionismo ya que ello no es solamente estéril, en la medida en que los gobiernos no cuentan con todos los recursos necesarios para ello, sino que obstaculiza el dedicar tiempo y esfuerzos a la construcción de una política de largo plazo, que según Bejarano debe estar dirigida a:

1. Identificar las ineficiencias tecnológicas, gerenciales y organizativas y corregir errores en los distintos eslabones de la actividad agrícola, porque son éstas causas importantes que impiden lograr mayor rentabilidad y competitividad.
2. Asumir como... [tarea del sector privado] y no como tarea de responsabilidad estatal, la de eliminar dichas ineficiencias porque es la alternativa más realista para que en el largo plazo, puedan prescindir de los subsidios y de las medidas proteccionistas.
3. Tanto los agricultores como el Estado deben reconocer que la permanencia de los subsidios o arreglos similares de largo plazo (o lo que es lo mismo, de plazo indefinido), tiende a estimular la ineficiencia, perpetúa la dependencia que los agricultores tienen del Estado en términos de precios e ingresos, y mantiene las tensiones recurrentes por demandas de protección y ayuda en cada año o ciclo de cultivo... Existen muchos motivos para que los agricultores no sigan depositando demasiadas esperanzas sobre que su viabilidad económica será lograda a través de créditos, refinanciación de deudas, subsidios, tasas arancelarias compensatorias, devaluaciones; entre otras razones, porque es virtualmente imposible que el poder público satisfaga esos reclamos a favor de un porcentaje significativo de agricultores. [Bejarano, 1998e, 53-54].

Analizadas las dificultades y puestos de presente los requisitos de la política comercial de transición, Bejarano, señala que el diseño de esa política debería centrarse en cinco grandes áreas:

1. Construir instituciones de mercado, para aprovechar las oportunidades que brinda la apertura comercial, lo cual pasa necesariamente por una modernización de los servicios de comercialización agrícola y el fortalecimiento de las redes existentes entre la agricultura y los productos agropecuarios.

---

8 Bejarano precisa este concepto de la siguiente manera: "La incertidumbre estructural está asociada no solamente a la estructura de los mercados, a la mayor volatilidad de los mismos, a la variabilidad de largo plazo en los precios del producto final, sino a los riesgos legales y de política económica, factores éstos que afectan sobre todo la dependencia del mercado de capital. Los cambios frecuentes en las políticas comerciales, crediticias y macroeconómicas, afectan las decisiones de producción e inversión de los agricultores en el largo plazo y no son neutralizables mediante medidas de corto plazo" [Bejarano 1998e, 52].

2. Remodelar los apoyos de la política comercial mediante la aplicación de los siguientes criterios básicos:
  - Carácter transicional explícito, ésto es que la política busque contribuir a la transición hacia una economía más abierta. Ello supone compromisos del sector privado en materia de productividad, eficiencia y modernización productiva.
  - Transitoriedad, para dar señales precisas de que la protección no será permanente.
  - Horizontalidad, criterio que se refiere al papel de la demanda privada en la asignación de los recursos y que evita la captura de los beneficios de la intervención por parte de grupos de presión o de intereses gremiales específicos.
  - Transparencia, para que las ayudas sean explícitas en sus montos y para que se conozcan los beneficiarios a que están dirigidas.
  - Viabilidad instrumental, por lo cual se entiende la garantía del cumplimiento de los compromisos tanto de parte del sector público como del sector privado.
  - Gestión competitiva ya sea directamente a través del mercado o de formas de competencia institucional.
  - Gestión participativa, para dar cabida a las iniciativas de las organizaciones empresariales y sindicales en el diseño y evaluación de los instrumentos de política. Lo cual debe conducir al acercamiento de posiciones entre los sectores público y privado, y a minimizar los conflictos.
  - Evaluación, que conduzca a medir los resultados de la política en cuanto al diseño, la gestión y el impacto económico de los apoyos.
3. Mejorar la capacidad de negociación internacional y la capacidad de gestión empresarial. Lo primero debería utilizarse para concertar con los empresarios agrícolas una plataforma negociadora que deje espacio para que los resultados de la transición puedan madurar y consolidarse. Lo segundo porque la nueva política comercial requiere que los agricultores sean no solamente buenos productores, sino buenos empresarios a nivel predial y extrapredial.
4. Nueva gestión de las relaciones intersectoriales para hacer prioritarias las articulaciones de la agricultura con otros sectores y por lo tanto se procure el logro de las ganancias de competitividad en forma sistémica y no solamente en lo referente a la producción agropecuaria. A este respecto un instrumento valioso son los acuerdos de competitividad en las cadenas productivas, los cuales deben procurar la cooperación entre sectores dirigida a reducir la incertidumbre y a manejar los conflictos entre sus integrantes.

5. Especificación de las políticas de reconversión y reestructuración productivas. Por reconversión se entiende el cambio de una actividad productiva a otra, lo cual significa el abandono de las actividades no competitivas. La reestructuración consiste en modificar la naturaleza de las explotaciones agropecuarias. Como ninguna de estas actividades se genera espontáneamente los gobiernos deben asumir parcialmente los costos de ellas.

De este recuento sobre el pensamiento de Jesús A. Bejarano en relación con la política comercial agropecuaria queda claro que desde el inicio de la década fue él partidario de una liberación gradual del comercio exterior, que dio por irreversible el proceso de apertura iniciado en la administración Gaviria y que, desde luego, con el paso del tiempo reiteró la necesidad de una política estatal dirigida a facilitar la transición hacia un sector agropecuario más abierto al comercio exterior.

Con realismo Bejarano aceptó la orientación de las reformas, pero no cayó en el facilismo propio de quienes juzgan que hay que dejar la reestructuración de nuestra agricultura librada a las solas fuerzas del mercado.

De otro lado, Bejarano tampoco favoreció una política proteccionista a ultranza por las limitaciones presupuestales que pone de presente en su análisis, por el entorno internacional, por razones de eficiencia, porque creyó que la modernización de nuestra agricultura requiere de mucho más que de retórica y de lamentaciones, y sobre todo porque consideró que la proclividad a la búsqueda de rentas, más que de la eficiencia, poco ayuda a superar la crisis sectorial.

### **¿INFLUYÓ BEJARANO EL PENSAMIENTO DE LA SAC SOBRE LA APERTURA COMERCIAL?**

Para decirlo sin rodeos muy poco. Esto se deduce de un análisis del documento “El desarrollo agropecuario y rural colombiano: Consideraciones y propuestas para los próximos años” [SAC 1998] que siendo Bejarano Presidente de la agremiación, ésta presentó, como una síntesis de su posición, al Presidente Pastrana a finales de 1998.

Este documento ciertamente propugna por “la creación de nuevos instrumentos para la orientación de la política comercial y el diseño de políticas de apoyo más eficaces a la agricultura”, al igual que reivindica la necesidad de una política comercial de transición guiada por algunos de los criterios que Bejarano diseñó en su trabajo para el IICA en 1998.

No obstante cuando se trata de postular los principios aplicables al régimen de protección el discurso de la agremiación se asemeja más al del pasado que a uno guiado por la riqueza de matices conceptuales propios del pensamiento de su Presidente.

Así, sólo a manera de ejemplo, se señala

no puede soslayarse que la apelación a la protección... corresponde al esquema adecuado en circunstancias desfavorables del comercio internacional. (En cursivas en el original). Así mismo, las ventajas que en el corto plazo le significa a la industria de transformación la posibilidad de abastecerse en el exterior a precios aparentemente favorables se diluyen en circunstancias de dificultades internacionales, por lo que debe existir un mínimo de seguridad de abastecimiento con insumos nacionales, a efectos de obviar una dependencia externa exagerada [SAC 1998, 55].

Para luego agregar "queremos manifestar que el sector agropecuario no puede asumir la mayor parte de los costos que representa una política antiinflacionaria vía aumento de la importación masiva e indiscriminada de productos" [SAC 1998, 55]. Y más adelante reclamar precios mínimos de garantía y subsidios de diversa índole, incluidos, por supuesto los del crédito.

Cuán lejos está esta posición del pensamiento de Bejarano, quien siempre propugnó por una política comercial agropecuaria de largo plazo, acotada por las restricciones presupuestales del gobierno, generadora de eficiencia y competitividad, y poco proclive a la búsqueda de rentas.

Para finalizar cabe anotar que al autor de este trabajo no le resulta extraño que el pensamiento y las posiciones académicas del Profesor Bejarano no fueran capaces de imprimirle, en materia de política comercial, un rumbo distinto al del pasado a un gremio como la SAC. De una parte su permanencia en la presidencia de la institución fue demasiado breve para que una tarea de esa envergadura pudiera culminar con pleno éxito. De otro lado, la SAC, como cúpula gremial, está integrada por un conjunto de asociaciones de productores con intereses muy disímiles respecto a la política de comercio exterior. Circunstancias objetivas a las que es preciso añadir que la inexistencia de una política agrícola de largo plazo, clara en sus propósitos y constante en sus acciones, le facilita a muchos productores agropecuarios la demanda de toda suerte de protecciones y la creencia de que su viabilidad económica puede ser lograda a través de apoyos gubernamentales de carácter puntual.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Bejarano, Jesús A. 1995. "La economía política de la protección a la agricultura", *Cuadernos de Desarrollo Agrícola* 1, 2-3, diciembre de 1995-marzo de 1996, FUNDAGRO, Bogotá.
- Bejarano, Jesús A. 1998a. *Economía de la agricultura*, Tercer Mundo Editores, Bogotá
- Bejarano, Jesús A. 1998b. *Desarrollo sostenible: un enfoque económico con una extensión al sector agropecuario*, Colección documentos IICA, Serie Competitividad No. 4, junio, IICA, Bogotá.
- Bejarano, Jesús A. 1998c. *El desarrollo institucional y la política agrícola*, Colección Documentos IICA, Serie Competitividad No. 5, junio, IICA, Bogotá.
- Bejarano, Jesús A. 1998d. *Elementos para un enfoque de la competitividad en el sector agropecuario*, Colección Documentos IICA, Serie Competitividad No. 2, abril, IICA, Bogotá.
- Bejarano, Jesús A. 1998e. *Una política comercial de transición*, Colección Documentos IICA, Serie Competitividad No. 1, marzo, IICA, Bogotá.



Documentos CONPES. 1990. DNP 24651, 22 de febrero.

DNP, sin fecha. "Políticas para el cambio económico y social", 1986-1990 tomo IX, DNP, Bogotá

Misión de Estudios del Sector Agropecuario. 1990a. *El desarrollo agropecuario en Colombia*, 2 tomos, Editorial Presencia, Bogotá.

Misión de Estudios del Sector Agropecuario. 1990b. *Estrategias y políticas para el desarrollo agropecuario en Colombia*, Editorial Presencia, Bogotá.

Sociedad de Agricultores de Colombia, SAC. 1998. "El desarrollo agropecuario y rural colombiano: consideraciones y propuestas para los próximos años", *Revista Nacional de Agricultura* 924-925, tercero y cuarto trimestres, 49-62, Bogotá.